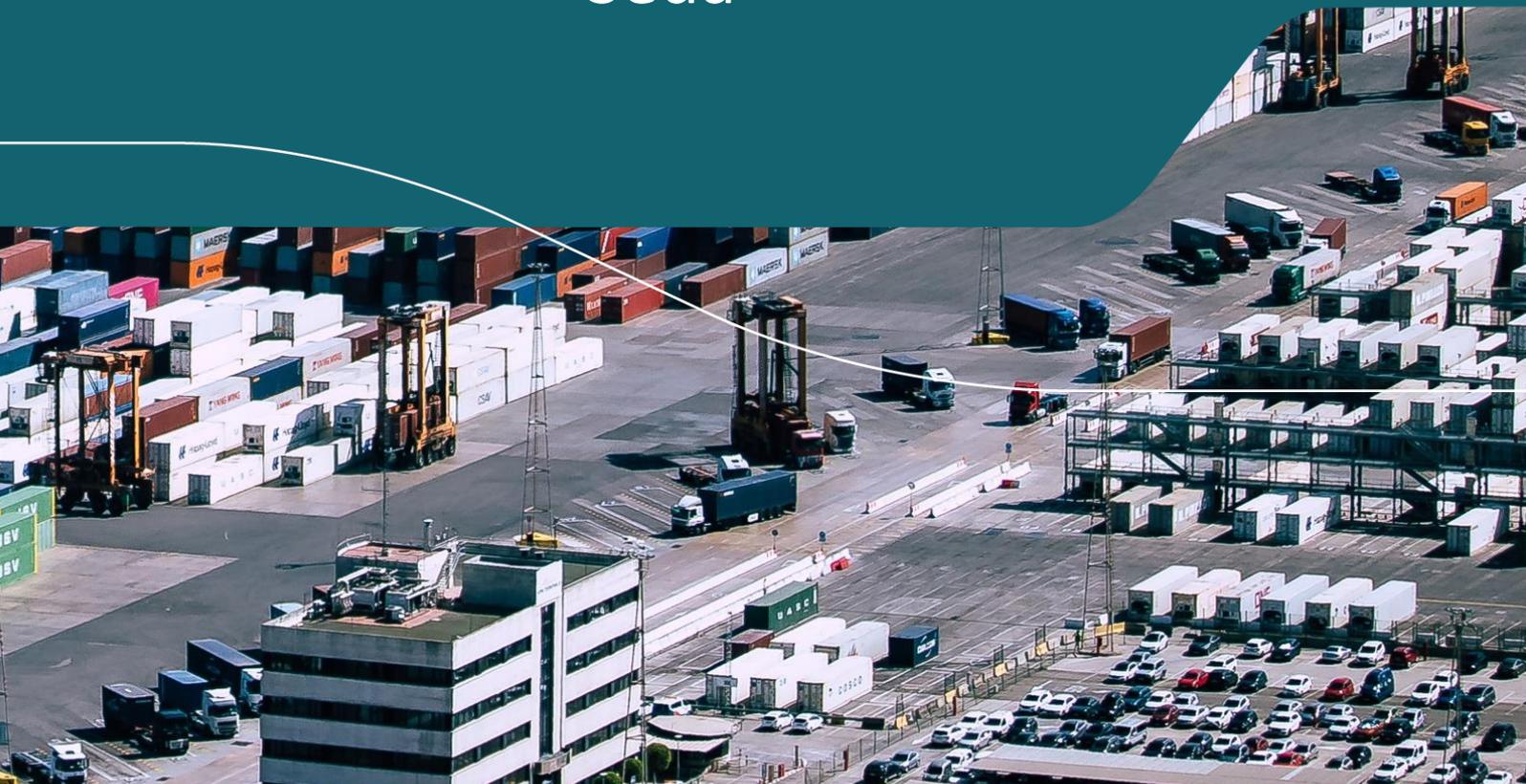




La Iniciativa de la Franja y la Ruta de China

Sostenibilidad en la Nueva Ruta de la Seda



El Instituto para el Liderazgo en Sostenibilidad de la Universidad de Cambridge

El Instituto para el Liderazgo en Sostenibilidad de la Universidad de Cambridge (CISL por sus siglas en inglés) es un instituto de influencia mundial que desarrolla liderazgo y soluciones para una economía sostenible. Creemos que la economía puede ser "recableada" mediante la colaboración entre empresas, gobiernos e instituciones financieras para obtener resultados positivos para las personas y el ambiente. Durante más de tres décadas hemos desarrollado la capacidad de liderazgo y las aptitudes de personas y organizaciones, y hemos creado colaboraciones líderes en el sector, para catalizar el cambio y acelerar el camino hacia una economía sostenible. Nuestro compromiso con la investigación interdisciplinaria construye la evidencia de base para la acción práctica.

Autores

Elia Apostolopoulou

Con contribuciones de Han Cheng, Hitesh Pant y Alejandra Pizarro

Para citar este reporte

CISL (2022). *China's Belt and Road Initiative, Urban Transformation and Global Development: Policy Recommendations towards ensuring Social-Environmental Sustainability in Silk Road Cities*. University of Cambridge Institute for Sustainability Leadership.

Agradecimientos

Este documento fue redactado por Elia Apostolopoulou, con contribuciones de Han Cheng, Hitesh Pant y Alejandra Pizarro. Jake Reynolds, Theo Hacking y Gianna Huhn dieron revisión a los borradores e hicieron comentarios.

Contenido

Introducción.....	3
Principales hallazgos	4
Recomendaciones.....	7
Referencias	9

Introducción

La Nueva Ruta de la Seda, también llamada la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI por sus siglas en inglés) de China, fue anunciada en el 2013 por el presidente chino Xi Jinping y es el mayor proyecto de infraestructuras individual desde el Plan Marshall, con un alcance y una escala que no tiene precedentes en la historia moderna (Ferdinand, 2016). Está organizado en torno a seis corredores económicos (OECD, 2018). La Franja pretende facilitar la integración terrestre de las constelaciones de Asia Central, África y Europa. La Ruta se dirige a las regiones marítimas del sudeste y el sur de Asia, Oriente Medio, África Oriental y el Mediterráneo. Las ilustraciones de la BRI revelan un alcance planetario que abarca una Ruta de la Seda Digital, una Polar y una Espacial, lo que convierte a la iniciativa en un ejemplo de un nuevo paradigma global de desarrollo dirigido por las infraestructuras (Schindler y Kanai, 2021; Tooze, 2018). Se estima que costará hasta 8 trillones de dólares, involucrará a 140 países y tendrá un impacto en más del 65% de la población mundial. Como muestran su documento de visión, la localización de las inversiones clave, la evidencia periodística multilingüe y una literatura académica emergente, **la Nueva Ruta de la Seda es un agente global de transformación urbana masiva** (Apostolopoulou, 2021a, b, c; Apostolopoulou et al., manuscrito; Smith, 2022; Zheng et al., 2021). Al combinar infraestructuras a gran escala con proyectos industriales y grandes inversiones en el ambiente construido, la BRI transforma las ciudades en centros financieros, turísticos y comerciales, establece nuevos vínculos entre las regiones urbanas y crea nuevas ciudades desde cero, rehaciendo todo el tejido urbano e influyendo en el desarrollo mundial a una escala sin precedentes en la historia.

La BRI está transformando los discursos mundiales sobre el futuro de las ciudades¹, haciendo eco de la manera en que la antigua Ruta de la Seda fue fundamental para el crecimiento y declive de las ciudades desde el Pacífico hasta el Mediterráneo (Frankopan, 2015). China ya ha abordado una parte importante de la brecha de infraestructuras mundial, lo que genera expectativas de que la BRI pueda reducir la pobreza mundial. Sin embargo, la evidencia también sugiere que las comunidades locales afectadas por la BRI en todo el mundo están afrontando desafíos en sus medios de vida y viviendas debido a la intensificación de los usos del suelo, las condiciones laborales y los impactos ambientales. Esto genera preocupaciones de que una nueva etapa de desarrollo urbano impulsado por la BRI esté surgiendo, que puede reconfigurar de forma desigual el espacio urbano y las vidas urbanas. **Si la BRI marca una nueva era global en la que las infraestructuras, la industrialización y la urbanización son más complementarias que nunca, entonces la forma en que las ciudades a lo largo de su ruta forjarán una trayectoria de desarrollo urbano inclusivo y socialmente sostenible puede ser uno de los retos clave del siglo XXI** (Hillman, 2020).

Este resumen de políticas pretende contribuir a la comprensión de los vínculos entre la BRI, la transformación urbana y el desarrollo global. Se basa en trabajo de campo realizado en cinco ciudades del Sur y del Norte Global en las que se están materializando actualmente infraestructuras e inversiones de la BRI en el ambiente construido. Se trata de Londres (Reino Unido), Atenas (Grecia), Colombo (Sri Lanka), Katmandú (Nepal) y Chancay (Perú). Estas ciudades han sido seleccionadas no sólo porque permiten explorar el desarrollo de la BRI en tres continentes (Asia, Europa y América Latina), sino también porque en todas ellas se espera que la BRI rehaga los espacios urbanos y rurales a través de nuevas

¹ Ver por ejemplo <https://sdg.iisd.org/events/bridge-for-cities-4-0-connecting-cities-through-the-new-industrial-revolution/>; https://www.unido.org/sites/default/files/2017-09/makingit_24_full_web_0.pdf; <https://www.urbaneuchina.eu/en/>

infraestructuras de transporte (por ejemplo, ampliaciones de puertos, líneas de tren), proyectos inmobiliarios y el establecimiento de Zonas Económicas Especiales (ZEE).



Imagen 1. Terminal de Contenedores de Piraeus en Atenas, Grecia.

Principales hallazgos

En los discursos oficiales chinos, la BRI se ha presentado como un llamado a un modelo abierto e inclusivo de cooperación económica, política y cultural internacional que se inspira en los significados perdurables de las antiguas Rutas de la Seda. En este sentido, la BRI refleja el "resurgimiento" contemporáneo de China como potencia mundial, e implica la transferencia de capacidad industrial transnacional, el aumento del comercio, la inversión y la cooperación para el desarrollo, así como la necesidad de diversificar las fuentes de energía y las rutas de transporte. La BRI supuestamente establece un marco de cooperación abierta y "globalización inclusiva" (Chen, 2018; Liu y Dunford, 2016). Esto se consigue a través de múltiples tipos de aumento de la conectividad y se financia con nuevos instrumentos financieros multilaterales diseñados para sentar las bases infraestructurales e industriales que ayuden a extender el avance de la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible a los países socios (Liu y Dunford, 2016). Mediante el despliegue de múltiples nuevos proyectos de infraestructura, el establecimiento de ZEE y la construcción de nuevos espacios urbanos, desde proyectos inmobiliarios y ciudades inteligentes hasta nuevos centros de transporte y proyectos de regeneración urbana a gran escala, la BRI está transformando los paisajes

urbanos a una escala y una rapidez impresionantes. Como demuestra nuestra investigación, a pesar de las importantes variaciones en los procesos de planificación y gobernanza locales, la ejecución de los proyectos de la BRI en diferentes lugares del Sur y del Norte Global incluye los siguientes cuatro elementos claves.

1. Todos los proyectos de BRI que estudiamos incluyen cambios significativos en los usos del suelo, la expansión de infraestructuras a gran escala y la intensificación de los procesos sociales y ambientales.

Un aspecto clave en este sentido es la inadecuada normativa ambiental y las evaluaciones de impacto relacionadas con las infraestructuras de la BRI. En casi todos los casos que exploramos, las empresas responsables de la construcción de los proyectos de la BRI no han prestado la debida atención a los requisitos ambientales internacionales y nacionales y no han informado suficientemente a las poblaciones afectadas sobre los impactos de estos proyectos. Los gobiernos nacionales no sólo han permitido que esto ocurra, sino que también han optado por simplificar los procedimientos necesarios para aprobar los proyectos de la BRI, a menudo obviando la normativa ambiental. Esto ha dado lugar a una serie de proyectos de la BRI con importantes impactos ambientales que han afectado de forma desproporcionada a las comunidades locales.

Un ejemplo característico es el puerto de Piraeus, en Grecia, donde los impactos ambientales de las operaciones de la China COSCO Shipping Corporation incluyen un importante aumento de la contaminación atmosférica y acústica que afecta principalmente a los vecindarios adyacentes, con personas que viven en ciertas zonas expuestas a contaminación lumínica y acústica las 24 horas del día. Se espera que la nueva ampliación del puerto agrave la situación al provocar una importante presión ambiental acumulativa en el área. Varias ONGs ambientales nacionales sostienen que las operaciones de COSCO están amenazando los ecosistemas marinos y zonas de pesca de Saronikos, así como la salud pública, debido al vertido de residuos peligrosos en una zona adyacente a escuelas primarias, hogares y parques infantiles (Apostolopoulou, 2021c). Es indicativo que recientemente (marzo de 2022), el más alto tribunal administrativo de Grecia, el Consejo de Estado, dictaminó que las decisiones gubernamentales anteriores sobre la ampliación del puerto de Piraeus por parte de COSCO eran ilegales debido a la ausencia de una Evaluación de Impacto Ambiental Estratégica oficial, tal como exige la legislación nacional y de la UE. Del mismo modo, en Colombo (Sri Lanka), científicos y ambientalistas sostienen que la excavación de arena para la construcción del nuevo City Port dañaría la costa de Colombo, los arrecifes de coral y las zonas reproductivas de peces. Esto supone una amenaza de erosión e inundación para una zona propensa a las catástrofes naturales, a la vez afectando los medios de vida de las personas que viven en las playas de Colombo y que dependen de los ecosistemas marinos para pescar (Apostolopoulou, 2021c).

2. Los megaproyectos de la BRI a menudo han tenido consecuencias contradictorias para las comunidades locales.

Nuestro trabajo etnográfico en la ciudad de Chancay, Perú, muestra que tras el acuerdo para la construcción de un puerto de 3 billones de dólares por parte de COSCO y la empresa minera peruana Volcan, las empresas anunciaron sus planes para la reducción con explosivos de una colina en la que viven más de 50 familias. Las empresas no anunciaron ningún plan oficial de reubicación o compensación para mitigar los efectos del ruido y el polvo generados por las obras (Apostolopoulou y Pizarro, manuscrito). Del mismo modo, nuestra investigación en Nepal muestra que una serie de proyectos de mejora de carreteras que tienen como objetivo principal mejorar la conectividad infraestructural y comercial de su capital, Katmandú, o enlazar nuevas ciudades inteligentes con antiguas zonas rurales que ahora han sido

reclasificadas como urbanas, han provocado el desplazamiento de poblaciones rurales (Apostolopoulou y Pant, en prensa). Ambos casos demuestran el importante papel de los gobiernos nacionales y locales para contrarrestar este tipo de impactos negativos para las comunidades locales, por ejemplo, exigiendo medidas de reubicación antes de conceder los permisos.



Picture 2. The constructions in Chancay Port, Peru.

3. En muchos lugares en los que se materializan los proyectos de la BRI se producen cambios significativos en las relaciones laborales, los patrones y las condiciones de empleo.

Por ejemplo, la creciente inseguridad laboral ha sido vinculada con la privatización de puertos clave, como el Puerto del Piraeus en Grecia y el Terminal Internacional de Contenedores en Colombo, Sri Lanka. Esto se debe principalmente a la combinación de la contratación directa con la subcontratación, que llevó a una reducción del total de trabajadores y a la contratación de trabajadores bajo salarios más bajos y menos derechos laborales (Apostolopoulou, 2021c; Neilson, 2019).

4. Es necesario hacer más para mejorar la inclusión de las comunidades locales en los procesos de toma de decisiones a través de los cuales se han negociado y acordado los proyectos de la BRI.

Una de las principales preocupaciones en todos los lugares en los que realizamos la investigación es la gran falta de información precisa sobre los proyectos de la BRI, incluida su ubicación, los impactos en la economía local y el ambiente, y los plazos. Además, los gobiernos nacionales de los países receptores, así como otras instituciones, empresas y asociaciones públicas clave, no han contribuido a proporcionar información adecuada, informar e involucrar a las comunidades locales y a todas las partes interesadas pertinentes y establecer foros abiertos para debatir de forma transparente los proyectos de infraestructura de la BRI, su relación con los planes espaciales regionales, nacionales y locales, las decisiones de inversión, los mecanismos de financiación y los acuerdos de cooperación con China. Por ejemplo, en el caso del Royal Albert Dock, en Londres, el cercamiento del espacio público se decidió sin el consenso de la comunidad y la consulta pública se ha sustituido por la participación informal en talleres comunitarios sin poder de decisión. En Piraeus, la ampliación del puerto y las operaciones de COSCO

nunca se han discutido con las comunidades afectadas y la participación pública significativa se ha sustituido por una participación estrechamente coyuntural que favorece a los representantes que apoyan la ejecución de los proyectos. Por último, tanto en Chancay como en Katmandú, las comunidades locales tienen muy poca información sobre los detalles de los proyectos de la BRI y sus implicaciones.

Recomendaciones

Nuestros resultados apuntan a la necesidad de una lista de medidas en los lugares donde se materializan los proyectos de infraestructura de la BRI para minimizar sus impactos y apoyar una transición hacia la sostenibilidad y justicia socioambiental. Sugerimos que las siguientes **9 recomendaciones pueden garantizar infraestructuras menos ambiental y socialmente dañinas, y más resilientes y justas, que podrían evitar los riesgos de los enfoques "como de costumbre"**:

1. Fortalecer las capacidades de los responsables de formular políticas públicas nacionales y de los funcionarios de gobierno de los países involucrados para formular enfoques y políticas integradas y a nivel de sistema para las infraestructuras y proyectos de la BRI.

Esto podría, entre otras cosas, basarse en los proyectos de desarrollo de capacidades de la ONU que han surgido para evaluar las implicaciones de la Iniciativa de la Franja y la Ruta para los países a lo largo de la Nueva Ruta de la Seda (véase, por ejemplo, CCIEE y PNUD, 2017), la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible², el Marco Internacional de Derechos Humanos³ y los Principios Internacionales de Buenas Prácticas para la Infraestructura Sostenible (PNUMA, 2021). Los principios clave incluyen: (i) la planificación estratégica para garantizar el alineamiento de las políticas y decisiones de infraestructura con los objetivos globales de desarrollo sostenible, (ii) evaluaciones integrales del ciclo de vida de las credenciales de sostenibilidad de las infraestructuras de la BRI, (iii) evitar los impactos ambientales, (iv) la eficiencia de recursos y la circularidad, (v) la sostenibilidad fiscal, (vi) y la toma de decisiones basada en la evidencia, que incluye el monitoreo regular de los impactos de la infraestructura de la BRI sobre la base de indicadores de rendimiento acordados y el intercambio de información con todas las partes interesadas pertinentes.

2. Profundizar y facilitar el diálogo para la generación de políticas públicas entre los responsables de formular políticas y expertos de los países participantes a lo largo de la BRI, incluyendo el involucramiento de organizaciones internacionales, para lograr un desarrollo sostenible equitativo.

Esto puede ocurrir bajo el auspicio de organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas y organizaciones intergubernamentales relacionadas, y con el apoyo de la creación de Foros abiertos e inclusivos en los que participen todas las partes interesadas de la sociedad civil, y los sectores público y privado, junto con representantes de las comunidades afectadas, incluidos los pueblos indígenas.

3. Desarrollar evaluaciones de impacto ambiental y social de los proyectos de la BRI que sean exhaustivas, eficaces y científicamente sólidas.

Los gobiernos nacionales deberían apoyar, implementar y aplicar una estricta normativa ambiental y social

² <https://www.un.org/en/desa/jointly-building-%E2%80%9Cbelt-and-road%E2%80%9D-towards-sustainable-development-goals>

³ https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/TheOtherInfrastructureGap_FullLength.pdf

para los proyectos de la BRI, difundir información pública de forma sistemática y rigurosa y realizar evaluaciones de impacto ambiental y social abiertas y eficaces para todos los proyectos de la BRI, así como evaluaciones ambientales estratégicas para los proyectos transfronterizos. Todo ello debería contar con el apoyo de reuniones y talleres abiertos que ayuden a las comunidades locales a entender los impactos de los proyectos de la BRI, algo que es actualmente insuficiente en todos los lugares donde hemos realizado la investigación.

4. Mejorar la divulgación de información, la consulta y la rendición de cuentas en los proyectos de la BRI, incluyendo mecanismos de reclamación adecuados a nivel nacional, subnacional y local.

Esto debe hacerse en idiomas y formatos accesibles para que todas las partes interesadas y las comunidades afectadas lo puedan recibir y así facilitar la resolución de las preocupaciones de las comunidades afectadas (IFC, 2012). Esto debe incluir mecanismos de reclamación para que los trabajadores puedan abordar cualquier preocupación en el lugar de trabajo (ibid).

5. Realizar una participación pública significativa.

Esto debería incluir a todas las partes interesadas, especialmente a las comunidades locales, en los procesos de toma de decisiones, y asegurar la igualdad de oportunidades de participación para todos y todas, según consideraciones de clase, raza, etnia y género, desde las primeras etapas de cada proyecto y antes de que comience la ejecución en terreno. La participación debe basarse en la disponibilidad libre y previa de la información del proyecto lo más temprano posible en el proceso de toma de decisiones y a lo largo de todo el ciclo de vida del proyecto.

6. Generar oportunidades de empleo decente y apoyar activamente la economía local para aumentar los beneficios económicos de las comunidades locales.

Esto debería incluir la realización de un análisis exhaustivo del número y los tipos de puestos de trabajo que se espera que los proyectos de la BRI creen para las comunidades locales, adoptar una actitud abierta en cuanto a las condiciones de trabajo (salarios, contratos, horas de trabajo, etc.) y apoyar claramente la creación de puestos de trabajo locales. Hacer de la creación de empleo una parte integral de la BRI es fundamental para promover resultados beneficiosos para las comunidades afectadas, como el empleo pleno y decente y el desarrollo equilibrado (CCIEE y PNUD, 2017).

7. Desarrollar un análisis profundo de las repercusiones sociales, económicas y culturales de los proyectos de la BRI y la forma en que se espera que influyan en los medios de vida de las comunidades afectadas.

Esto debe basarse en los principios de equidad, inclusión y empoderamiento y en lograr un equilibrio entre las inversiones en infraestructura social y económica para proteger los derechos humanos y promover el bienestar, especialmente de los grupos más vulnerables y marginados, como las mujeres, los ancianos y los pueblos Indígenas.

Es crucial la inclusión de una clara perspectiva de género y antidiscriminación. Los responsables de formular políticas públicas y los tomadores de decisiones deben abordar la grave falta de información sobre los impactos distributivos de los megaproyectos de infraestructura en los grupos clave. Debe prestarse especial atención a los impactos de las infraestructuras de la BRI sobre las mujeres, los niños y niñas, las personas con discapacidades, las minorías, los pueblos Indígenas, las personas migrantes, las personas desplazadas y los y las habitantes de asentamientos informales, los y las excluidas de la vida social o política y los y las que sufren discriminación por cualquier motivo.

8. Preparar una consideración clara de las alternativas a los proyectos de la BRI.

Esto incluye procesos de innovación en el diseño para limitar los daños ambientales y sociales o, en última instancia, la cancelación de los proyectos en caso de que se produzcan impactos adversos importantes e inevitables. Las alternativas deben prepararse en estrecha colaboración con los inversores y partes interesadas clave para garantizar que la alteración o la cancelación de proyectos de alto perfil y valor no conduzcan al descrédito público.

9. Establecer procesos de gobernanza y foros adecuados.

Éstos deben garantizar que la toma de decisiones sea transparente, inclusiva y participativa y que los proyectos de la BRI estén en consonancia con los planes de ordenanza territorial locales y regionales, adopten los principios de sostenibilidad social y ambiental y aborden las necesidades y aspiraciones sociales de las comunidades locales.

Referencias

Apostolopoulou, E. (2021a). A novel geographical research agenda on Silk Road urbanisation. *The Geographical Journal* 187, 386-393.

Apostolopoulou, E. (2021b). How China's Belt and Road Initiative is changing cities – and threatening communities. *The Conversation UK*, https://theconversation.com/how-chinas-belt-androad-initiative-is-changing-cities-and-threatening-communities-153515?utm_source=twitter&utm_medium=bylinetwitterbutton.

Apostolopoulou, E. (2021c). Tracing the links between infrastructure-led development, urban transformation and inequality in China's Belt and Road Initiative. *Antipode* 53(3), 831-858.

Apostolopoulou, E., Cheng, H., Silver, J., Wiig, A. Cities on the New Silk Road: The Global Urban Geographies of China's Belt and Road Initiative. Manuscript.

Apostolopoulou, E., Pant, H. "Silk Road here we come": Infrastructural myths, post-disaster politics, and the shifting urban geographies of Nepal. In press.

Apostolopoulou, E., Pizarro, A. Silk Road promises and realities: Unravelling the conflict around the construction of Chancay Port in Peru. In press.

CCIEE and UNDP (2017). The Belt and Road Initiative: A new means to transformative global governance towards sustainable development. Available at: <file:///Users/elia/Downloads/UNDP-CH-GGR%202017.pdf>

Chen, X. (2018) Globalisation redux: Can China's inside-out strategy catalyze economic development and integration across its Asian borderlands and beyond? *Cambridge Journal of Regions, Economy, and Society* 11(1), 35–58.

Ferdinand, P. (2016). Westward ho-the China dream and 'one belt, one road': Chinese foreign policy under Xi Jinping. *International Affairs* 92(4), 941-957.

Frankopan, P. (2015). The silk roads: A new history of the world. Bloomsbury Publishing.

Hillman, J.E. (2020) The Emperor's new road: China and the Project of the century. Yale University Press.

IFC. 2012. Performance Standards on Environmental and Social Sustainability. Available at: https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/c02c2e86-e6cd-4b55-95a2-b3395d204279/IFC_Performance_Standards.pdf?MOD=AJPERES&CVID=KTjHBzk

- Liu, W., Dunford, M. (2016). Inclusive globalization: unpacking China's Belt and Road Initiative. *Area Development and Policy* 1(3), 323-340.
- Neilson, B. (2019). Precarious in Piraeus: On the making of labour insecurity in a port concession. *Globalizations* 16(4), 559-574.
- OECD (2018). *The Belt and Road Initiative in the global trade, investment and finance landscape*. OECD Business and Finance Outlook 2018. OECD, Paris. Available at: https://doi.org/10.1787/bus_fin_out-2018-6-en
- Schindler, S., Kanai, J.M. (2021). Getting the territory right: infrastructure-led development and the re-emergence of spatial planning strategies. *Regional Studies* 51, 40-51.
- Smith, N.R. (2022). Continental metropolitanization: Chongqing and the urban origins of China's Belt and Road Initiative. *Urban Geography*, <https://doi/10.1080/02723638.2021.2014670>.
- Tooze, A. (2018). *How a decade of financial crises changed the world*. Allen Lane, New York.
- UNEP. 2021. International good practice principles for sustainable infrastructure. <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/34853/GPSI.pdf>.
- Zheng, H.W., Bouzarovski, S., Knuth, S., Panteli, M., Schindler, S., Ward, K., Williams, J. (2021). Interrogating China's Global Urban Presence. *Geopolitics*, <https://doi/10.1080/14650045.2021.1901084>.