Atlantic Council
ADRIENNE ARSHT
LATIN AMERICA CENTER

El Rol Cambiante de China en América Latina: ¿Favorable para Ambos?

por Enrique Dussel Peters

El primer ministro chino, Li Keqiang, se prepara para salir de Perú durante un recorrido por cuatro países de Latinoamérica en mayo de 2015. Su visita fue uno de los varios viajes recientes de alto nivel que realizaron los funcionarios chinos a la región.

Esto es un fragmento de un reporte escrito originalmente en inglés. El reporte completo está disponible en atlanticcouncil.org/chinalatam.

El creciente alcance internacional de China está reformando el orden global con una explosión de actividad desde África hasta Latinoamérica. ¿Cuál es el alcance de sus nuevas relaciones en Latinoamérica y El Caribe? ¿Es una relación de mutuo beneficio o deben los países latinoamericanos realizar ajustes ahora para garantizar que China no erosione las transformaciones políticas, económicas y sociales de la región de las últimas décadas?

Hoy, China es un gigante económico mundial. Desde el 2014, tomó las riendas como la segunda fuente más grande de inversión extranjera directa (IED) en el exterior. El país también es el mayor exportador del mundo y, en la última década, se convirtió en el mayor importador dinámico. Su moneda, el renminbi (RMB), comercia en los centros financieros del mundo y se cambia en el comercio bilateral entre varios países.

China también está dejando una huella cultural. Los Institutos Confucio operan en todo el mundo para enseñar mandarín y educar a los ciudadanos de cada país sobre las actividades culturales de China. Esta estrategia global cada vez más agresiva busca reafirmar la presencia en países fundamentales para los intereses estratégicos a largo plazo de China.

Latinoamérica y El Caribe conforman cada vez más un foco en el compromiso de China. Incluso después de varios siglos de conexión en inmigración y comercio, a partir del año 2000 ha surgido una relación sustancialmente nueva y más profunda. Las expectativas son que esta nueva relación se continúe intensificando en el corto y mediano plazo. Este informe demuestra por qué esto es probable.

Las reformas de China en los años ochenta y su rápida integración en el mercado mundial desde ese momento, que culminó con su admisión en la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001, preceden esta nueva relación Chino-Latinoamericana. La dinámica va mucho más allá de las interacciones económicas, con lazos que, para mejor o peor, se extienden a varios sectores. En algunos países, esta relación más amplia ya ha reestructurado fundamentalmente la manera en que operan los sectores público y privado.
Mucha atención se concentra en cómo la relación entre China y

ANA DE OLIVEIRA/AIG-MRE/FLICKR

En febrero de 2015, se inaugura un nuevo túnel, como parte del proyecto hidroeléctrico Coca Codo Sinclair. Es el mayor desarrollo energético en la historia de Ecuador, financiado ampliamente a través de un préstamo otorgado por el Banco de Exportación e Importación de China.

Latinoamérica está cambiando el juego para los Estados Unidos, con un significativo énfasis puesto en las consecuencias para la seguridad nacional de EE. UU. Estos asuntos son importantes, pero se abordan integralmente en otros estudios y están fuera del alcance de este informe.

En cambio, esta publicación analiza las principales tendencias regionales recientes que están relacionadas con China y la relación bilateral que tiene con cinco países: Argentina, Brasil, Cuba, México y Venezuela. El análisis de cada país aborda los elementos más relevantes de la relación bilateral, para brindar un marco que exponga las oportunidades y los desafíos que hay por delante.

China está preparada para hacer crecer su presencia y sus nexos con Latinoamérica. Eso significa que los países deben tomar medidas ahora para garantizar que el resultado sean beneficios a largo plazo que ayuden a impulsar aún más el desarrollo socioeconómico. El informe recomienda una serie de propuestas sobre cómo los gobiernos nacionales e instituciones regionales pueden responder mejor a la relación e invertir en ella, de manera que tanto China como Latinoamérica puedan beneficiarse de la relación a medida que evoluciona. Entre las principales prioridades debe encontrarse la construcción de una agenda de desarrollo entre Latinoamérica y China, que ha debido instaurarse hace algún tiempo.

La relación entre Latinoamérica y China está evolucionando de forma rápida y dinámica en términos de comercio y, más recientemente, en IED y préstamos chinos. La capacidad institucional de ambas partes, incluso la de China, para profundizar y mejorar el conocimiento de su contraparte es extremadamente débil: las instituciones se encuentran en general muy por detrás del reciente dinamismo económico.

Este es un grave impedimento para profundizar la relación, dado que ni China ni ningún país latinoamericano ha evaluado ampliamente la relación. Similar a las experiencias de otras regiones, Latinoamérica se ha visto muy incapaz de comprender y responder sistemáticamente a las implicaciones de un activo sector público de China en el exterior y de su capacidad única para proponer paquetes, incluidos los proyectos listos para ser lanzados rápidamente y una combinación de servicios, como ningún otro país en el mundo. Ya sea que la propiedad pública y privada de las firmas chinas jueguen un papel fundamental o no en el éxito de las inversiones, los países receptores tienen que desarrollar estrategias para abordar las posibles implicaciones de la propiedad pública.

¿Es una relación de mutuo beneficio o deben los países latinoamericanos realizar ajustes ahora para garantizar que China no erosione las transformaciones positivas de la región?

Los países latinoamericanos aún tienen que desarrollar ampliamente una agenda de cooperación detallada a corto, mediano o largo plazo con China. Sin dicha agenda, resultará un desafío desarrollar un modelo para las relaciones entre China y Latinoamérica a nivel regional. Los nacientes intentos de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) son poco satisfactorios, en parte debido a la falta de un análisis detallado y profundo, y de las respectivas propuestas: resultado de una Presidencia pro témpore que impide el fortalecimiento institucional. China, en función de su creciente importancia en Latinoamérica, amerita mucha más atención en los instrumentos de políticas en todos los niveles.

CARLOS RODRIGUEZ/ANDES/FLICKR

La creciente influencia regional de China está creando importantes nuevas áreas de participación en energía, comercio, inversiones y, particularmente, en infraestructura. Proyectos recientemente anunciados podrían cambiar el panorama económico, como el Canal de Nicaragua y el ferrocarril interoceánico entre Brasil y Perú. Las expectativas son extremadamente altas, a pesar de la falta de precedentes en China o en Latinoamérica de este tipo de proyectos.

Si bien China está ilustrando sistemática y claramente su estrategia hacia Latinoamérica, la región carece de inversión y compromiso para desarrollar su propio entendimiento del sistema político, del comercio, de la inversión y de las iniciativas educativas de China. Esto dificulta el entendimiento bilateral. Como resultado, los errores de las inversiones chinas, el rendimiento de los términos de intercambio y demás elementos de la relación, a menudo se acumulan, con poca respuesta deliberativa. Esto necesita cambiar.

Los funcionarios chinos también confían significativamente en sus contrapartes políticas y no comprenden completamente o no están bien equipados para lidiar con la transferencia y difusión de poder en Latinoamérica. Varios de estos países tienen una prensa independiente, círculos académicos consolidados, prominentes sindicatos y activistas ambientales, pero los funcionarios chinos aún deben aprender métodos para abordar las inquietudes populares que surgen a medida que crece la influencia china. En varios de los países bajo estudio (Argentina, Brasil y Venezuela) los nuevos gobiernos causarían una profunda preocupación a China, ya que los acuerdos anteriormente negociados podrían ser anulados o ignorados. Estas inconsistencias y contratiempos ponen en riesgo de erosión la relación regional actual con China y pondráa en riesgo los lazos futuros de no ser abordados.

RECOMENDACIONES

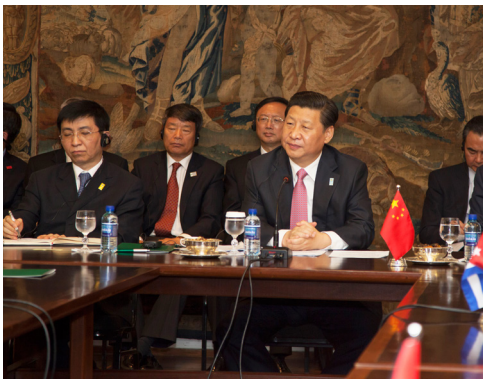
La relación entre China y Latinoamérica se convertiría más en una red de mutuo beneficio si se tomaran las siguientes medidas:

1) En negociaciones regionales con China, crecientes lazos en comercio (como la CELAC), inversión y financiamiento, necesitan una agenda de desarrollo a largo plazo que se aparte de la tradicional exportación de materias primas desde Latinoamérica. Como sugieren las recientes reuniones de la CELAC, la región necesita una estrategia post-auge de exportación de materias primas hacia a China. La relación comercial actual no ha aportado al desarrollo económico de la región. El flujo de productos de industrias extractivas, como el cobre, la soja, la carne, los minerales y demás exportaciones ha limitado el desarrollo de exportaciones de alto valor agregado. Instituciones regionales, como la CELAC, también deben hacer un esfuerzo para fortalecer la capacidad de monitorear y evaluar los acuerdos bilaterales con China.

2) Las instituciones regionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) deben destacar los costos y beneficios de estos acuerdos bilater-

Apertura para los negocios. La Presidente chilena, Michelle Bachelet, inaugura el Foro de negocios entre Chile y China en mayo de 2015.

CALUDIO AGUILERA/MINAGRI/FLICKR



¿Qué sucederá a futuro? El Presidente Xi Jinping en el Foro inaugural CELAC-China que se realizó en Brasil en julio de 2014.

Los lazos cada vez mayores en el comercio, la inversión y el financiamiento necesitan una agenda de desarrollo a largo plazo que se aparte de la exportacióm de materias primas de Latinoamérica. La relación comercial actual no está haciendo avanzar el desarrollo económico regional.

ales; las cláusulas y condicionalidades específicas deben ser transparentes y claras. Existe muy poca comprensión de los términos de los préstamos que China ofrece en Latinoamérica y El Caribe, así como de los efectos de nuevas inversiones chinas.

3) Los gobiernos nacionales deben invertir en crear y apoyar instituciones en los sectores públicos, privados y académicos que puedan ayudar a unificar los intereses individuales para definir estrategias comunes hacia China. Los gobiernos de China y de Latinoamérica, los sectores privados y las sociedad civil deben analizar y encontrar soluciones concretas que aborden problemas específicos de comercio, la mejora de la naturaleza de la IED proveniente de China, los proyectos de infraestructura, la educación y las experiencias culturales y de intercambio.

4) Los países latinoamericanos deben establecer grupos de trabajo bilaterales y multilaterales específicos con China para promover una IED china transparente para el desarrollo socioeconómico en sectores y regiones necesarias. Las inversiones chinas difieren de las de otros países y requieren mecanismos de política detallados para su promoción, evaluación y proliferación. Las instituciones chinas, latinoamericanas y regionales deberían concentrarse en detalle en estos asuntos.

5) Los acuerdos comerciales y de IED con China deben basarse en la comprensión mutua y en la reciprocidad, como base para las negociaciones. Si las compañías chinas desean invertir en Latinoamérica, en los sectores de petróleo y gas por ejemplo, deben garantizar que las compañías latinoamericanas también puedan invertir en sus sectores de interés en China. La reciprocidad es fundamental para abordar las visiones agresivas o defensivas con respeto a la influencia de China, y en cambio, facilitar una negociación por sectores para obtener beneficios generales.

Como lo demuestran los análisis de los cinco países en el informe, la lista de temas concretos con China, bilateral y regionalmente, es amplia y detallada, pero cada país tiene la responsabilidad de desarrollar y aclarar las ramificaciones para sus economías y sociedades. De lo contrario, la presión social y la política contra la creciente influencia de China, puede comenzar a erosionar varias décadas de alentadora evolución en la relación.

NINA ZAMBRANO DÍAZ/
CANCILLERÍA DEL ECUADOR/FLICKR