

**LAS RELACIONES
SINO-LATINOAMERICANAS 1990-2012.
RETOS Y OPORTUNIDADES PARA
AMÉRICA LATINA**

Dania J. Bonadeo

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 36

Diciembre 2015



DOCUMENTO DE TRABAJO Nº 36

**LAS RELACIONES
SINO-LATINOAMERICANAS 1990-2012.
RETOS Y OPORTUNIDADES PARA
AMÉRICA LATINA**

Dania J. Bonadeo

Diciembre 2015

**LAS RELACIONES SINO-LATINOAMERICANAS 1990-2012.
RETOS Y OPORTUNIDADES PARA AMÉRICA LATINA**

SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

ISSN: 2253-8542

Foto de portada tomada de: <http://www.gopixgo.com/pin/59585>

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación IUDC-UCM

C/ Donoso Cortés, 65, 6o. 28015 Madrid.

Tel.: (34) 91 394 64 09/19 – Fax: (34) 91 394 64 14

E-mail: iudcucm@pdi.ucm.es

Página web: www.iudc.es

AUTORA:

DANIA J. BONADEO

EDICIÓN Y MAQUETACIÓN

CELIA GARCÍA TINAJERO

IUDC-UCM

Este trabajo concursó en el *IV Premio Luis Miguel Puerto* a la investigación en desarrollo y cooperación, obteniendo la mención de finalista.

Las publicaciones relativas al *Premio Luis Miguel Puerto* son parte de la Serie Documentos de Trabajo del IUDC-UCM y están disponibles en la sección de publicaciones del IUDC en su página Web: www.iudc.es

El presente documento, es producto de la investigación requerida para la obtención del título de Máster Iberoamericano en Cooperación Internacional y Desarrollo de la Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica de la Universidad de Cantabria, en el curso 2013-2014. Dicho reconocimiento al mérito académico es parte de la política de publicaciones del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (UCM), La Universidad del País Vasco, la Universidad de Murcia, la Universidad de Cantabria y la Universidad Camilo José Cela; cuyo objetivo fundamental es fomentar la excelencia en la investigación en temas de cooperación y desarrollo.

Abreviaturas

ALC: América Latina y el Caribe

AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo

BCD: Banco Chino de Desarrollo

CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CNOOC: China National Offshore Oil Corporation

CNPC: China National Petroleum Corporation

EXIMBANK: Banco de Exportaciones e Importaciones de China

ICBC: Industrial and Commercial Bank of China Limited

IED: Inversión Extranjera Directa

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

PED: Países en Desarrollo

SINOPEC: China Petrochemical Company

TLC: Tratado(s) de Libre Comercio

Índice

1. Introducción	6
2. La política de ayuda/cooperación exterior china. Principios rectores y encuadre institucional	9
3. Modalidades, instrumentos y distribución de la ayuda/cooperación.	18
<i>3.1 Modalidades e instrumentos de la ayuda/cooperación</i>	20
<i>3.2 Distribución geográfica y temática</i>	22
<i>3.3 ¿Cuál es el papel de las corrientes comerciales y las inversiones entre China y ALC?</i>	29
4. Posibles impactos, retos y oportunidades para ALC en su relación con China	38
5. Conclusiones	44
6. Referencias	48

Las relaciones sino-latinoamericanas 1990-2012. Retos y oportunidades para América Latina

“(…) China (…) ha resurgido como un donante que ha acumulado la experiencia y los recursos necesarios para hacer uso de la ayuda extranjera como instrumento para alcanzar los objetivos de la política nacional en máxima medida (…)” (Kobayashi, 2008:11).

1. Introducción

El estudio de la República Popular China como poder re-emergente, cuyo auge se inicia en la década de 1970, constituye un asunto clave en el análisis de la política y cooperación internacionales. De acuerdo con datos del Banco Mundial (2012), China cuenta con una población de 1.351 mil millones, y un PIB per cápita de 3.348 dólares estadounidenses (PPA, a precios constantes 2005), siendo, no obstante, más bajo que la media latinoamericana, la cual ronda los 5.908 dólares estadounidenses (PPA, a precios constantes 2005)¹. Si se considera, por otro lado, el Índice de Desarrollo Humano ajustado por la desigualdad, mientras que el de América Latina y el Caribe (en adelante, ALC) es de 0,550, China registra un valor de 0,543 (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013:153-155).

Gracias a la apertura iniciada en 1979, el país asiático ha logrado constituirse en una de las principales potencias económicas mundiales. Su economía, segunda a nivel mundial, ha adquirido una masa crítica, un dinamismo e integración en la economía global que determinan su influencia en las relaciones económicas mundiales, lo que se habría acelerado con la última crisis financiera mundial (Yopo Herrera, 2011). Sin embargo, China no está exenta de retos a nivel doméstico, como la falta de dinamismo

¹ Cfr. en Banco Mundial (2012): <http://datos.bancomundial.org/pais/china>

del mercado interno, lo que conduce a una situación de dependencia de los mercados externos; demanda excesiva de energía y otros insumos, corrupción, daño ambiental, alta demanda de créditos (Cornejo & Navarro García, 2010), así como el deterioro en la distribución del ingreso, generalmente en favor de la ciudad, áreas costeras y sur del país (Paus, 2009).

Dado su desempeño económico, lo anterior no es obstáculo a la capacidad china para comprometerse en programas sustanciales de ayuda al desarrollo y para ejecutar proyectos de inversión en cualquiera de los países con mercados emergentes. En efecto, en la primera década del siglo XXI, ha logrado expandirse a 93 países, basándose en el declarado beneficio de los receptores, así como en sus propios intereses² (Wolf, Wang & Warner, 2013). Como estrategia, a través de la denominada *going global*, que aparece por primera vez en el X Plan Quinquenal del Gobierno chino (2000-2005), este último fomenta la Inversión Extranjera Directa (en adelante, IED) en el exterior, con objetivos tanto macroeconómicos, como la reducción de las reservas internacionales, como microeconómicos, por ejemplo, la obtención de nuevas tecnologías, materias primas y energía (Red Mercosur, 2011).

El presente trabajo tiene por objetivo analizar la relación de China con los países de ALC, en el ámbito político y económico, durante el periodo 1990-2012, a través del estudio de la ayuda/cooperación exterior, de las corrientes comerciales y la IED canalizadas a la región, con especial mención a los países sudamericanos. En particular, se pretende indagar acerca del papel y formas distintivas que adquieren las relaciones de China con Latinoamérica -y Sudamérica-, esbozar algunos impactos directos e indirectos de las políticas y estrategias de la primera en la región, así como

² En el documento oficial *China's Foreign Aid White Paper* (2011) se declara que China está realizando su mejor esfuerzo para proveer ayuda externa, asistir a los países receptores a fortalecer su capacidad de auto desarrollo, enriquecer y mejorar los medios de vida de las personas, y promover el crecimiento económico y el progreso social. Es a través de dicha ayuda que se han consolidado relaciones amistosas y de cooperación económica y comercial con otros países en desarrollo, se ha promovido la cooperación Sur-Sur y se ha contribuido al común desarrollo de la humanidad. Apoyada en los principios de igualdad y mutuo beneficio, la búsqueda de resultados sustanciales y la no imposición de condicionamientos políticos en los países receptores, la ayuda exterior china ha emergido como un modelo con sus propias características.

los desafíos y oportunidades a mediano y largo plazo. Como hipótesis, se sostiene que China realiza, en su mayoría, cooperación económica con los países de ALC -en particular en aquellos sudamericanos-, anclada en una retórica de Cooperación Sur-Sur, en el mutuo beneficio y en la no injerencia en los asuntos internos de sus contrapartes. Asimismo, se afirma que la IED y el comercio con Latinoamérica han constituido pilares fundamentales de los esquemas de cooperación implementados.

Tras la realización de un análisis documental en profundidad, se evidencia que existe gran cantidad de bibliografía en materia de análisis económicos, corrientes comerciales y flujos de inversión entre China y ALC, o bien estudios desde el enfoque de la eficacia de la ayuda, con énfasis en África (Castro Salgado, 2013). De manera detallada, se analizan las relaciones económicas mutuas, sus implicaciones para el desarrollo latinoamericano y la geopolítica global, con especial énfasis en las relaciones comerciales. Ello se explicaría, en primer lugar, porque el comercio entre China y ALC “despegó” a partir de principios del 2000, mientras que las inversiones y préstamos entre ambas regiones no siguieron el mismo patrón hasta la última parte de la década. En segundo lugar, no existen bases de datos confiables de las inversiones y préstamos chinos en la región, siendo distinta la disponibilidad respecto a los datos comerciales, estos últimos accesibles, por ejemplo, en la base de datos UN Comtrade (Gallagher, Irwin & Kolesky, 2012).

El actual ensayo parte de la descripción de la política de ayuda/cooperación exterior china, intentando hacer una distinción entre ambos conceptos; de los principios que guían dicha política así como de la arquitectura institucional que la respalda. A continuación, se explican las modalidades e instrumentos de la ayuda/cooperación y se alude a su distribución geográfica y temática. Luego se analiza el papel de las corrientes comerciales y las inversiones entre China y ALC, muchas de ellas con fuerte presencia en Sudamérica. El apartado siguiente pretende dar cuenta de algunos posibles impactos, retos y oportunidades para ALC en su relación con China, tanto a medio como a largo plazo, incorporando simples recomendaciones de política y estrategias para Latinoamérica. Finalmente, se presentan las conclusiones

2. La política de ayuda/cooperación exterior china. Principios rectores y encuadre institucional.

Ante la difusa definición de ayuda por parte de China, en primer lugar es preciso diferenciar entre dos términos: cooperación, que comprendería la IED, y contratos con las empresas y compañías chinas; y ayuda, que incluye donaciones, créditos concesionales, y condonación de la deuda (Rodríguez García, 2014). En concreto, el *China's Foreign Aid White Paper* (2011) no incluye una definición clara de ayuda externa, en comparación con la terminología de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante, OCDE); sólo establece que la primera representa:

“(…) ayuda mutua entre países en desarrollo, se focaliza en los efectos prácticos, se acomoda a los intereses de los países receptores y pugna por promover relaciones bilaterales amistosas y mutuo beneficio a través de la cooperación económica y técnica con otros países en desarrollo (...)” (*China's Foreign Aid White Paper*, 2011:5)

Como puede observarse en la definición oficial, la distinción entre cooperación y ayuda se desvanece, ambigüedad conceptual que también permea mucha de la literatura sobre el tema. Sin embargo, “el modelo de asistencia china parecería estar redefiniendo la cooperación Sur-Sur e implementando nuevos códigos a nivel conceptual y práctico” (Castro Salgado, 2013:27).

Lum, Fischer, Gómez-Granger y Leland (2009) sostienen que una porción relativamente pequeña de la ayuda china incluye lo que típicamente se caracteriza como Ayuda Oficial al Desarrollo (en adelante, AOD) por parte de la OCDE. A lo que se añade que China también provee asistencia en el terreno militar y de seguridad. Asimismo, si bien muchas de las actividades económicas de dicho país en los países en desarrollo (en adelante, PED) no se comprenden en la definición acotada de ayuda al desarrollo del Comité de Ayuda al Desarrollo (en adelante, CAD), son apoyadas por el gobierno, y proveen ciertos beneficios a los países receptores, que de otro modo no

estarían disponibles. A lo que se añade la contabilización de muchas inversiones en el exterior como ayuda en vez de IED, ya que se afianzan en acuerdos oficiales bilaterales, no imponen riesgos financieros reales a las compañías estatales involucradas y no comprenden la tenencia de activos externos. Finalmente, la ayuda china es ligada, ya que se establece como condición que la empresa contratista sea originaria del país, o que al menos el 50% de los bienes (tecnología, electrónica, maquinaria, material, etc.) y servicios (mano de obra) sean proporcionados por China. Desde la perspectiva de esta última, esta práctica contribuiría a reducir los costes de transacción, a promocionar el empleo y la transferencia tecnológica (Castro Salgado, 2013).

Para simplificar, si se considera que la definición de AOD de la OCDE requiere que ésta tenga un componente de donación de al menos el 25%, el monto de ayuda externa y actividades de inversión del gobierno chino ubicadas por debajo de este umbral se registraría al menos como Finanza Oficial al Desarrollo³ (ODF, por sus siglas en inglés) (Wolf, Wang & Warner, 2013). En esta línea, es relevante hacer mención a algunos rasgos originales de dicha ayuda y actividades económicas relacionadas, los cuales se detallan a continuación (Lum *et al.* 2009):

1. frecuentemente, la ayuda china y otras actividades económicas relacionadas están disponibles de manera rápida y fácil, libres de condicionamientos políticos, económicos, sociales y medioambientales, salvaguardias y procedimientos burocráticos que generalmente imponen los mayores donantes de la OCDE, las instituciones financieras y corporaciones multilaterales;
2. China promueve proyectos económicos en países, áreas o sectores que los gobiernos de países desarrollados y las corporaciones multinacionales han evitado;

³ De acuerdo al Glosario de Términos Estadísticos de la OCDE (2013), la categoría comprende: ayuda bilateral oficial al desarrollo (AOD); donaciones y préstamos concesionales y no concesionales de instituciones financieras multilaterales; y otros flujos oficiales al desarrollo (incluyendo préstamos de refinanciamiento) que tienen un elemento de donación muy bajo para calificar como AOD.

3. mucha de la infraestructura pública financiada por el gobierno chino (centros culturales nacionales, estadios, autopistas) es muy visible y provee de beneficios tangibles en el corto plazo;
4. las actividades relativas a la ayuda e inversión son anunciadas con gran despliegue en cumbres bilaterales, lo que pretende simbolizar la amistad entre China y otros países en desarrollo

Al considerar los objetivos que persigue dicha ayuda/cooperación, pueden distinguirse diferentes enfoques al respecto. El primero reconoce su rol complementario a los recursos financieros necesarios para impulsar el desarrollo en los PED. De hecho, se sostiene que al incrementarse los términos de intercambio de la región latinoamericana, se han mejorado las cuentas fiscales y externas, el acceso de los consumidores a bienes de consumo baratos, y de los productores a máquinas y equipos de bajo coste. A lo que se añade la posibilidad para las empresas locales de integrarse en redes globales de producción a través de alianzas estratégicas con empresas chinas. Finalmente, China se ha convertido en una nueva fuente de capital para financiar intervenciones relativas a infraestructura y déficits externos (Moreira Cunha, Da Silva Bichara & Caputi Lélis, 2013).

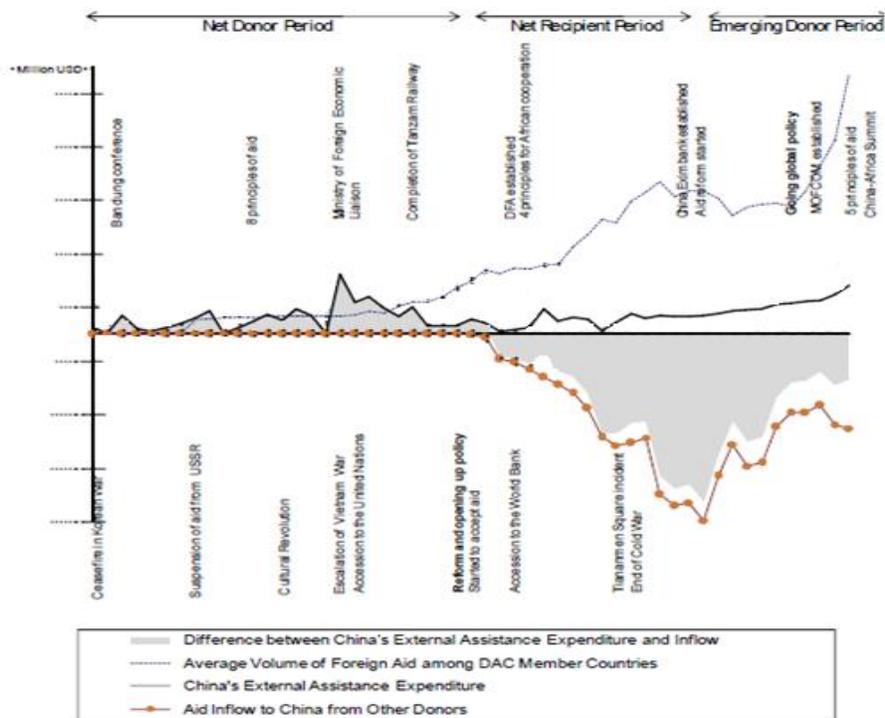
Por otra parte, desde un segundo enfoque, se sostiene que la ayuda china podría servir como un factor que dificulte el desarrollo, con el alto riesgo que los países receptores caigan en impago de deuda por la reducción de incentivos relativos a la buena gobernanza y la realización de reformas. Se alude también a la posibilidad que dicha ayuda socave las reglas y buenas prácticas de la ayuda al desarrollo llevadas adelante a través de los años por la comunidad de donantes (Kobayashi, 2008). Asimismo, en ALC, el ascenso de China tendería a reforzar la especialización regional en la producción de bienes primarios, a reducir el sector industrial, tanto en el mercado interno como en el extranjero, e incluso a desviar la IED, conduciendo a que empresas multinacionales trasladasen sus plantas desde América Latina hacia China (Moreira

Cunha *et al.*, 2013).

Un tercer enfoque considera a la ayuda externa china como un instrumento que posibilita a las firmas chinas avanzar en sus actividades económicas en el exterior. Como resultado, el gobierno ha explorado la ayuda combinada con el comercio y la inversión como una estrategia que posibilita a las empresas de propiedad estatal expandir sus operaciones en el exterior, sin socavar el principio de igualdad y mutuo beneficio con los países receptores. Esta estrategia se enmarca en el estilo de cooperación *trinity*, es decir, la ayuda es provista en combinación con mecanismos de mercado, como el comercio y la inversión. De esta manera, se busca asegurar el acceso a recursos naturales y energéticos y la apertura de nuevos mercados internacionales para sostener el sector industrial-manufacturero de exportación (Castro Salgado, 2013). Sin embargo, para el caso de los países latinoamericanos que cuentan con una estructura productiva y de exportación más diversificada, se podría llegar a presentar un patrón regresivo de especialización. Por ejemplo, mientras que México, América Central y el Caribe serían afectados, dada la competencia china en el mercado estadounidense y la falta de generación de exportación compensatoria al mercado chino, América del Sur se beneficiaría de la demanda china de materias primas y alimentos y de su oferta de bienes de consumo baratos (Moreira Cunha *et al.*, 2013).

Las consideraciones anteriores resultan útiles al momento de analizar la evolución histórica de la ayuda/cooperación exterior china, que puede comprenderse en tres grandes fases: la primera, de 1953 a 1979, cuando China es un donante neto; la segunda, de 1980-1995, cuando el país se convierte en un receptor neto y, finalmente, desde 1995, cuando China se destaca como donante (re)emergente en el mundo. Dada la delimitación temporal del presente estudio, se hará hincapié en este último periodo, marcado por una serie de factores que llevan a manifestar el nuevo papel de China: la ayuda recibida por el país alcanza su máximo ese año, luego del cual se reduce fruto de la “fatiga del donante”; el fin de la Guerra Fría y la percepción de la menor dependencia del país como receptor, dado su sostenido crecimiento económico; y la reforma del sistema de ayuda iniciada en 1995, que conduce a la nueva arquitectura institucional de la cooperación china (Aguirre Carmona, 2010).

Figura 1: Tendencia de largo plazo de la ayuda externa hacia y desde China



Fuente: Kobayashi (2008:5)

Al considerar el caso específico de la región latinoamericana, desde la finalización de la Guerra Fría, los objetivos de China cambian y se concentran en la búsqueda de asociaciones estratégicas bilaterales para mejorar la cooperación y la coordinación en asuntos internacionales y de integración económica, relación que se ve favorecida por las colonias chinas establecidas en la región. Junto a estas estrategias, también se distinguen el impulso al multilateralismo, como contrapeso al poder hegemónico de Estados Unidos; y el pragmatismo y desideologización como guías de la política exterior hacia ALC (Yopo Herrera, 2011).

Cabe destacar que el manifiesto interés por ampliar la cooperación económica y comercial de China con ALC a partir de la década de 1990, ha resultado en el aumento de las relaciones comerciales, si se considera la complementariedad entre ambas

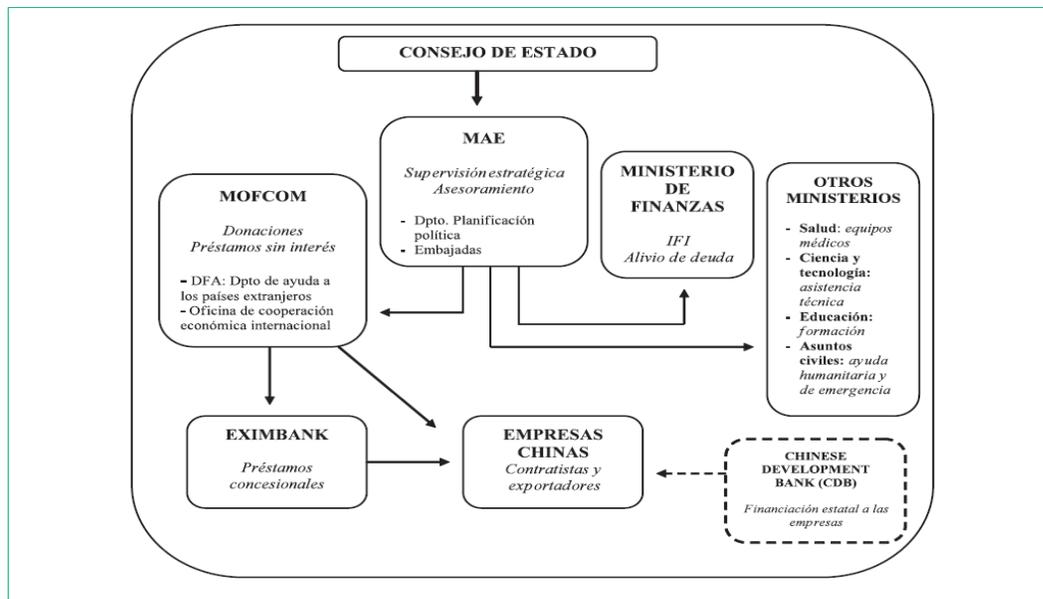
estructuras económicas; el impulso a la cooperación interempresarial, el establecimiento de *joint ventures* para la explotación de los recursos naturales y la consolidación de la cooperación científico-técnica. Como consecuencia, se ha producido el incremento de los intercambios, el impulso a la vinculación de China en el marco de los esquemas de integración latinoamericanos y el mutuo interés por ampliar el comercio y las inversiones⁴.

Si se alude a los principios rectores de la política de cooperación/ayuda china, el White Paper (2011) explica que se han pretendido enriquecer, mejorar y desarrollar los “Ocho Principios” establecidos en la década de 1960, destacando como características básicas de su política: ayuda “incansable” a los países receptores para su auto-desarrollo; no imposición de condicionamientos políticos; adhesión a la equidad, mutuo beneficio y desarrollo común; posición realista acompañada de esfuerzos para alcanzar lo considerado “óptimo”; “mantenimiento del ritmo de los tiempos” y atención a la reforma e innovación. En particular, Kobayashi (2008) sostiene que esta tercera característica debe ser entendida como una visión de la Cooperación Sur-Sur, a través de la cual China se posiciona frente a los donantes del CAD como líder del Tercer Mundo. En definitiva, la ayuda al desarrollo se concibe como una actividad win-win.

Dichos principios de la ayuda encuentran su soporte en una arquitectura institucional compuesta por los siguientes organismos, cada cual con mayor o menor incidencia en la política de ayuda/cooperación exterior (Aguirre Carmona, 2010):

⁴ Martin, Hongbo, Yang & Sanborn (2011) explican que la estrategia actual de China incluye fusiones y adquisiciones a través de la compra de activos locales, *joint ventures* con compañías locales y *swaps* petroleros, donde se intercambia crédito a largo plazo por petróleo.

Figura 2: Arquitectura institucional de la ayuda exterior china



Fuente: Aguirre Carmona (2010:114)

-Consejo de Estado: máximo órgano ejecutivo de China y responsable final de las decisiones en materia de ayuda/cooperación.

-Ministerio de Comercio: responsable del diseño de la política exterior de comercio, inversión y cooperación económica. Lleva adelante la gestión -directa- de la ayuda en forma de donaciones y préstamos sin interés; asimismo, coordina con el Banco de Exportaciones e Importaciones de China (en adelante, Eximbank) la ayuda en forma de préstamos concesionales. Por un lado, el Departamento de Ayuda a los Países Extranjeros (Department of Aid to Foreign Countries o DFA) diseña e implementa la política de ayuda externa, elabora las propuestas presupuestarias correspondientes, establece un diálogo político con los gobiernos de los países socios, controla el gasto de fondos de ayuda externa, incluidos aquellos destinados a proyectos financiados con préstamos concesionales y el Fondo de Ayuda Externa para la Inversión y la Cooperación Conjunta; examina la calificación de empresas que desean ejecutar proyectos, así como efectúa el monitoreo y supervisión del progreso

en su implementación (Kobayashi, 2008). Por otro lado, el Departamento de Inversión Externa y Cooperación Económica (Department of Outward Investment and International Cooperation) organiza y coordina la implementación de la estrategia *going global*, guía y gestiona los asuntos relacionados con la inversión externa y la cooperación económica. Como hipótesis, se sostiene que esta repartición se correspondería con la Oficina de Cooperación Económica Internacional presente en la figura dos.

-Ministerio de Asuntos Exteriores: es el encargado de supervisar las líneas maestras de la cooperación, como parte integrante de la política exterior.

-Ministerio de Finanzas: tiene la responsabilidad de concretar las operaciones de alivio de deuda y las contribuciones a las instituciones multilaterales, así como de compilar y preparar los presupuestos de la ayuda.

-Eximbank: de propiedad estatal fue creado en 1994 para ofrecer a empresas chinas créditos a la exportación. Desde 1995, en coordinación con el DFA, mantiene un programa de créditos concesionales, entre otros muchos instrumentos que gestiona, tales como: créditos para importación y exportación, préstamos para contratos *off-shore* e inversión externa; y préstamos soberanos de otros gobiernos e instituciones financieras internacionales. Cabe destacar que el gobierno chino canaliza su ayuda al desarrollo a través del Eximbank, y no mediante su Banco de Desarrollo (en adelante, BCD), cuyas tasas de interés tienden a ser más altas (Gallagher *et al.*, 2012).

-BCD: también de propiedad estatal, financia a diferentes órganos dentro del gobierno chino y, a través de financiación ordinaria, promueve la internacionalización de la empresa china. Si bien su aporte no se computa como ayuda, su asociación con el Eximbank posibilita el financiamiento de proyectos y de empresas chinas, a través de grandes préstamos, muchas veces estas últimas involucradas en intervenciones de ayuda.

-Empresas de Propiedad Estatal: entre las principales se encuentran: China National Offshore Oil Corporation (en adelante, CNOOC), China National Petroleum Corporation (en adelante, CNPC), China Petrochemical Company (en adelante,

SINOPEC), que proveen apoyo financiero y técnico.

Existen, además, otros ministerios que implementan diferentes formas de ayuda: el Ministerio de Salud, que gestiona los equipos médicos enviados a terreno; el Ministerio de Ciencia y Tecnología, que brinda asistencia técnica; el Ministerio de Educación, responsable de iniciativas de formación; el Ministerio de Asuntos Civiles, que provee ayuda humanitaria y de emergencia; así como el Ministerio de Cultura, la Administración General de Deportes y la Administración Estatal de Asuntos Religiosos.

Las provincias y municipalidades chinas, por su parte, sobre todo a partir de las reformas introducidas en la década de 1980, también se han vuelto actores activos al ofrecer servicios de consultoría, asesoramiento y ejecución de intervenciones en el exterior. De hecho, en América Latina se desarrollan, cada vez con mayor frecuencia, visitas de delegaciones de provincias chinas a sus contrapartes latinoamericanas, firma de acuerdos de intercambio/cooperación, visitas oficiales mutuas, etc.

Como se observa, es determinante la presencia estatal en el esquema institucional de la ayuda/cooperación externa china, y se destaca la clara orientación de muchos organismos hacia la promoción del comercio, inversión e internacionalización de la empresa, lo que resulta en un trabajo relativamente compacto y consistente (Aguirre Carmona, 2010:116). No obstante, todavía quedan algunos aspectos desconocidos respecto a dicha estructura organizacional, como el rol preciso de las principales empresas de propiedad estatal en la planificación, toma de decisiones e implementación de los programas de ayuda chinos, así como hasta qué punto el BCD opera proveyendo ayuda y qué rol asesor tendría el Ministerio de Defensa (Wolf *et al.*, 2013).

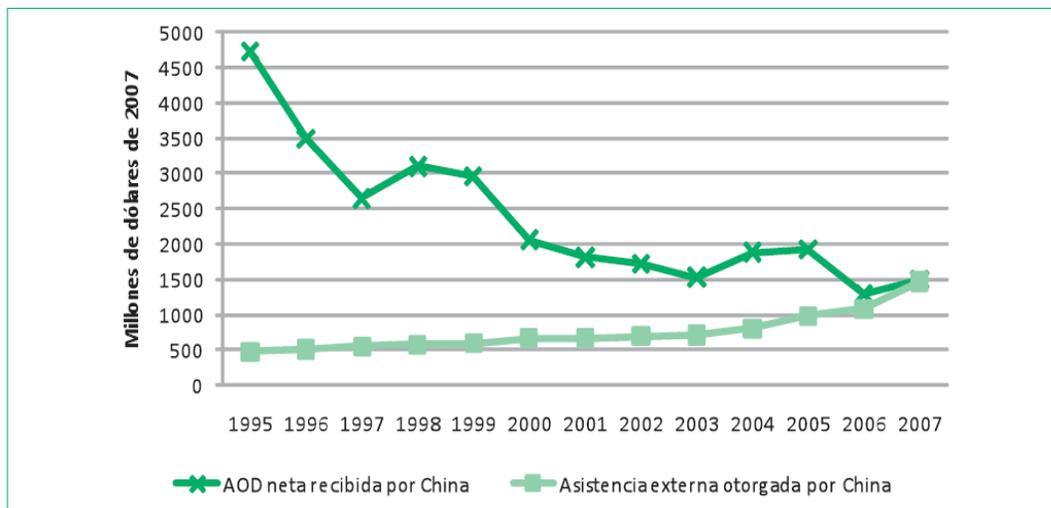
3. Modalidades, instrumentos y distribución de la ayuda/cooperación.

Ante todo, es preciso mencionar la renuncia de China a revelar información sobre cuánto, cómo y hacia qué países ha dirigido la ayuda, lo que podría explicarse por su intención de evitar la posible presión por parte de los países que reciben menos ayuda; el hecho que China no conoce -exactamente- la cuantía de ayuda otorgada; sumado a que el gobierno no puede legitimar esta última a otros países, cuando se enfrentan problemas de pobreza interna. No obstante, existen algunas fuentes de datos disponibles, aunque no totalmente completas, como el Ministerio de Comercio, el Eximbank y los China Commerce Year Books (Kobayashi, 2008).

Entre 2001 y 2011, la ayuda china comprometida en todo el mundo se incrementó desde 1.700 millones hasta 189.000 millones de dólares estadounidenses anuales, cuyos montos registrados en 2010 y 2011 resultaron equivalentes al 3% del PIB chino. Si bien en años anteriores el ascenso fue leve pero sostenido, en el periodo considerado el promedio anual comprometido fue 61.000 millones de dólares, y el incremento medio de 19.000 millones de dólares al año. Respecto a la ayuda comprometida acumulada a nivel mundial, ésta fue de 671.100 millones de dólares.

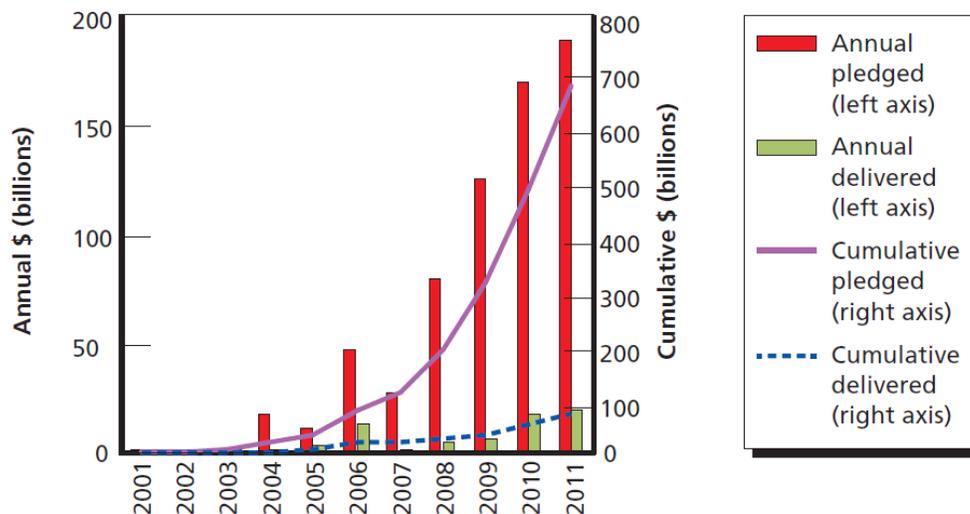
Lo anterior podría explicarse dado que, desde la década de 1990, China ha tenido grandes superávits en cuenta corriente, entre 200 y 350.000 millones de dólares estadounidenses anuales, lo que ha aumentado la tenencia de divisas a 1,5 trillones de dólares, y ha provisto de amplio financiamiento para expandir la ayuda externa -y la inversión extranjera-. A lo que se añade el interés de China por ampliar sus fuentes y suministros de recursos naturales como una forma de sostener su rápido crecimiento económico. Sin embargo, es preciso mencionar que la ayuda provista es menor que aquella comprometida (Wolf *et al.*, 2013).

Figura 3: Ayuda otorgada y recibida por China, 1995-2007



Fuente: Aguirre Carmona (2010:113)

Figura 4: Ayuda externa y actividades de inversión chinas, costos anuales y acumulados, 2001 - 2011



Fuente: Wolf *et al.* (2013:19)

3.1 Modalidades e instrumentos de la ayuda/cooperación

Desde una versión oficial, al considerarse las modalidades de ayuda, el White Paper (2011) sostiene que esta última es provista en su mayoría de forma bilateral. Además, se afirma que el país apoya y participa en programas de ayuda de Naciones Unidas y ha desarrollado intercambios y cooperación con otras organizaciones multilaterales y países con una actitud de “mente abierta”. China también desarrolla cooperación trilateral y regional con algunas organizaciones multilaterales y países en lo relativo a construcción de capacidades, formación e infraestructuras, que otorgaría ventajas a todos los participantes, sobre la base del respeto a las necesidades de los países receptores y la promoción conjunta del alivio a la pobreza global.

En cuanto a los instrumentos, dicho documento oficial distingue tres (a los que alude como recursos financieros de ayuda externa): donaciones, préstamos sin interés y préstamos concesionales. Mientras que los dos primeros provienen de las finanzas estatales, los préstamos concesionales son provistos por el Eximbank. Las donaciones se orientan a la construcción de infraestructuras (hospitales, escuelas, viviendas de bajo costo o proyectos de abastecimiento de agua, entre otros), así como al desarrollo de los recursos humanos de la cooperación internacional, cooperación técnica, “asistencia en especie” y ayuda humanitaria de emergencia.

En segundo lugar, los préstamos sin interés, utilizados en muchos casos para la construcción de instalaciones públicas y provistos a gobiernos con condiciones económicas relativamente buenas, se otorgan por un periodo de 20 años, incluyendo cinco años de uso, cinco años de gracia y diez de amortización. Finalmente, los préstamos concesionales se han orientado hacia los sectores de transporte, comunicaciones, infraestructura eléctrica y, en menor medida, al desarrollo de recursos energéticos y minerales.

Los préstamos chinos incluyen la ayuda ligada, con la condicionalidad de invertir una parte del monto recibido en la compra de bienes chinos. Asimismo, comparados con aquellos de los bancos occidentales, se focalizan en infraestructura e industria

pesada, canalizando el 87% de los mismos a los sectores de energía, minería, infraestructura, transporte y vivienda (en adelante, EMITC) (Gallagher *et al.*, 2012). Occidente, en cambio, financia sectores como el social, el de salud y el medioambiental. Por último, si se hace referencia a los prestatarios en ALC, los bancos chinos han destinado el 61% de sus préstamos a Ecuador y Venezuela, mientras que las instituciones financieras internacionales y los bancos occidentales han financiado a Colombia, México y Perú. Solo Argentina y Brasil han recibido proporciones significativas de préstamos de bancos chinos y occidentales (Gallagher, Irwin & Kolesky, 2013).

Cabe mencionar de manera específica los préstamos a cambio de petróleo (*commodity-backed loans* o *loans for oil*, en inglés), ya que es un instrumento muy utilizado por China en su relacionamiento con América Latina, principalmente con los países sudamericanos⁵. Dichos préstamos, que constituyen el 69% del total destinado a la región, combinan un acuerdo de préstamo y un acuerdo de venta de petróleo que involucra a dos bancos y compañías petroleras nacionales. Venezuela, por ejemplo, desde 2008 ha negociado con China seis préstamos de este tipo, que totalizan 44.000 millones de dólares estadounidenses; Brasil, en 2009, concretó uno por 10.000 millones de dólares; mientras que Ecuador ha logrado materializar cuatro desde 2009, que suman una cifra cercana a los 5.000 millones de dólares (Castro Salgado, 2013: 53).

Desde la perspectiva china, los préstamos a cambio de petróleo serían beneficiosos ya que posibilitan establecer cadenas de suministro de crudo diversas y a largo plazo; promover sus exportaciones; utilizar de forma productiva las reservas en dólares; expandir el uso internacional del yuan y las compañías chinas en el exterior, así como contribuir a la construcción de relaciones con los gobiernos sudamericanos, disminuyendo riesgos e incrementando beneficios. Por otra parte, desde la perspectiva

⁵ Los préstamos a cambio de petróleo se encuentran entre cinco modelos que evidencian una nueva tendencia a la cooperación entre organizaciones financieras y empresas petroleras, entre los cuales también se encuentran: modelo de servicio técnico; modelo de desarrollo conjunto; modelo de participación en la construcción de infraestructura y un modelo de investigación conjunta en tecnologías de biocombustibles (Martin *et al.*, 2011).

latinoamericana, también serían en cierta medida favorables por las siguientes razones: los contratos establecen la compra de los cargamentos de petróleo a precios de mercado del día de embarque; se paga bonos por barril de petróleo, sobre el precio de mercado; las tasas de interés de los préstamos tienden a ser más bajas que aquellas de otros prestamistas de deuda soberana; y posibilita a los prestatarios no solventes acceder a financiamiento⁶ (Gallagher *et al.*, 2012).

No obstante, estos instrumentos también podrían representar una estrategia win-win-win, resultando como únicos ganadores el banco, las arcas y las empresas chinas. Asimismo, algunos argumentan que China procura asegurar grandes reservas de petróleo a costos muy bajos, al tiempo que se protege de futuras alzas de los precios internacionales. Incluso para el caso específico de Ecuador, se aduce que los términos de negociación de los préstamos han resultado en pérdidas millonarias para el país (Castro Salgado, 2013).

3.2 Distribución geográfica y temática

De acuerdo con datos del White Paper (2011) correspondientes a 2009, dos tercios de la ayuda china se ha dirigido a los países menos desarrollados (*Least Developing Countries*, LDC) y a otros países de ingresos bajos (*Other Low Income Countries*, OLIC). Asia y África, regiones donde habita el mayor porcentaje de pobres a nivel mundial, reciben alrededor del 80% de los fondos de ayuda externa china.

Catorce países de la región recibieron, entre 2001 y 2011, la mayor cuantía de cooperación económica, comparado con las regiones de África, Oriente Medio, Asia del Sur, Central y del Este. Cabe destacar, entre 2009 y 2011, su materialización en proyectos relativos a recursos naturales, siendo de relevancia la vinculación de China

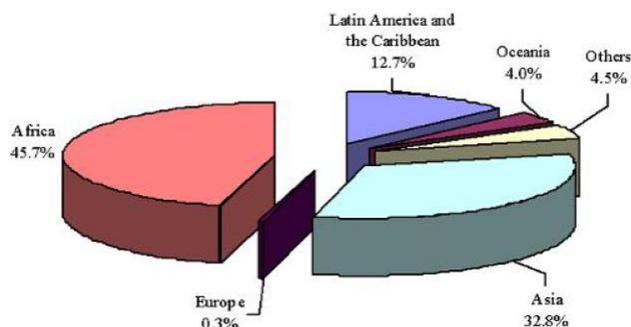
⁶ Se ha afirmado de manera reciente, sin embargo, que los bancos chinos no están ofreciendo mejores tasas de interés que sus pares occidentales, de manera generalizada o por amplios márgenes. Por ejemplo, las tasas del Banco de Desarrollo de China parecen altas comparadas a las del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento; y aquellas del Eximbank chino son ligeramente más bajas que las del Eximbank de EEUU, debido a la ayuda al desarrollo y no a la competencia con las agencias de crédito de la OCDE (Gallagher *et al.*, 2013:15).

con cuatro países ricos en recursos naturales: Venezuela, Brasil, Argentina y Ecuador (Wolf *et al.*, 2013).

Cesarin (2005) sostiene que Argentina, Brasil, Chile, Cuba, México, Perú, Panamá, Colombia y Venezuela son aquellos países que tienen una relevancia clave en las relaciones económicas con China, cuyo protagonismo puede explicarse por las siguientes razones: son las economías más dinámicas de la región medidas por el PIB; cuentan con la mayor riqueza natural; se constituyen en formadoras de consenso a nivel regional; en la etapa actual presentan grandes coincidencias políticas con China; posibilitan, como el caso de Panamá, dado su peso político relativo, la proyección de sus intereses geoestratégicos sobre Estados Unidos mediante el control de los flujos de comercio marítimo a través del canal; y, además, se han constituido en receptores de emigrantes chinos. Ante este panorama, la estrategia china de inserción en el espacio económico latinoamericano se materializa a través del alto perfil dado a los intercambios políticos; la intención de establecer un diálogo directo con los mecanismos de integración regionales, como el Mercado Común del Sur, Comunidad Andina de Naciones y el Grupo Río; y la proyección hacia ALC de los vínculos establecidos en el seno del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico o del Foro de Cooperación de América Latina y Asia del Este⁷.

⁷ La CEPAL (2013) señaló para 2013 un mayor crecimiento -esperado- de Argentina (3,5%) y Brasil (3,0%) debido a la recuperación de la actividad agrícola e inversión. Paraguay mostraría un crecimiento del PIB de 10%, seguido de Panamá (8,0%), Perú (6,0%) y Haití (6,0%). Bolivia, Chile y Nicaragua crecerían 5,0%, mientras que Colombia lo haría en 4,5% y Uruguay, en 3,8%. Asimismo, se pronosticó para México un crecimiento de 3,5%, mientras que las economías del Istmo Centroamericano, además de Cuba, Haití y República Dominicana (3,8%) se verían beneficiadas por un mayor dinamismo de Estados Unidos, una mejoría del sector agrícola (especialmente en Cuba, Nicaragua y República Dominicana) y de la construcción (en Guatemala, Haití y Honduras).

Figura 5: Distribución geográfica de los fondos de ayuda china en 2009



Graphics shows the figures of geographical distribution of China's foreign aid funds in 2009, according to a white paper on China's foreign aid issued by China's Information Office of the State Council on April 21, 2011. (Xinhua/China's Information Office of the State Council)

Fuente: China's Foreign Aid White Paper (2011:15)

Como se observa en la figura anterior, ALC no representa un área geográfica prioritaria en la distribución de la ayuda china, llegando a constituir cerca del 13% del total destinado a nivel mundial. Como resultado, al analizar los sectores de intervención, sobresalen sólo unos pocos para la región:

-Industria: se han realizado proyectos de producción industrial, que abarcan las industrias ligera, textil, maquinaria, química, metalurgia, electrónica, materiales de construcción y energía. Perú es un ejemplo de país de destino con el proyecto de la fábrica cementera Pacasmayo, entre otros receptores africanos y asiáticos.

-Energías limpias y cambio climático: desarrollo de tecnologías de biogás, construcción de estaciones hidroeléctricas, eólicas, cursos de formación en energías limpias y cambio climático, entre otros. Si bien los principales destinatarios han sido países africanos, también destaca la cooperación con países asiáticos y latinoamericanos. Por ejemplo, en el tema de biogás con Cuba, o bien en el sector de energía eólica con Argentina (proyecto del grupo Isolux Corsan S.A.).

-Agricultura: comprende, por ejemplo, la construcción de granjas, centros de demostración, estaciones de promoción y experimentación de agrotecnología; proyectos de irrigación y conservación de agua en tierras agrícolas; suministro de maquinaria, equipos y materiales; envío de agrotécnicos y expertos agrícolas, así como actividades de formación en países receptores. Muchas de estas iniciativas han tenido como destino países africanos.

-Infraestructura pública: principalmente incluye servicios públicos municipales, edificios, pozos para abastecimiento de agua, centros de conferencias, de deportes, de cultura, instalaciones con fines científicos, educativos y de atención médica. Aquí también destacan como países de destino los asiáticos y africanos.

-Medicina y salud públicas: comprende la construcción de hospitales y centros de atención médica; establecimiento de centros de prevención y tratamiento de la malaria; envío de equipos médicos al exterior; formación médica y suministro de medicamentos y otros materiales. También se evidencia una importante concentración de las intervenciones en países asiáticos y africanos.

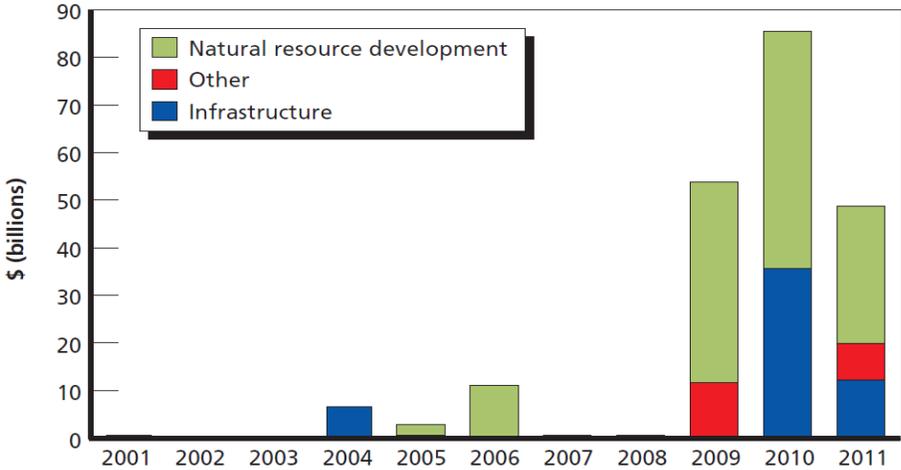
-Educación: comprende la construcción de escuelas, otorgamiento de becas, formación de profesores en China, envío de profesores chinos al extranjero, cooperación en educación vocacional, técnica y a distancia.

Como resumen, cabe mencionar que muchos proyectos incluidos dentro de la categoría de infraestructura son complementarios a aquellos basados en la extracción de recursos naturales. Asimismo, mientras que las intervenciones relacionadas con la primera probablemente estén reflejando, en mayor medida, las prioridades de los países receptores, el segundo tipo de intervenciones refleje de manera más directa las prioridades del donante (Wolf *et al.*, 2013:23). Cabe aclarar que varias de estas intervenciones se ubicarían bajo el paraguas de la cooperación energética, presentado como principal modelo de asistencia china en América Latina. Esta variante de cooperación, generalmente orientada al desarrollo de infraestructura, acuerdos comerciales, integración energética y transferencia de tecnología, bajo el objetivo de garantizar seguridad y sostenibilidad energética, produce unos beneficios reales que,

por otra parte, distan de ser equitativos (Castro Salgado, 2013:30).

Los proyectos basados en la extracción de recursos naturales muestran un importante crecimiento entre 2006 y 2011. Su financiamiento ha proveniido de inversiones a largo plazo de compañías mineras y de préstamos, siendo los mayores inversores: SINOPEC, CNOOC y CNPC (Wolf *et al.*, 2013). Los préstamos, por su parte, han sido otorgados por el BCD y el Eximbank.

Figura 6: Ayuda externa y actividades de inversión chinas anuales, compromisos más desembolsos estimados, por categoría, 2001-2011



Fuente: Wolf *et al.* (2013:28)

Es fundamental señalar que cerca del 50% de los préstamos chinos a ALC se han destinado al sector de infraestructura desde 2008 (38.700 millones de dólares estadounidenses). En segundo lugar, se encuentran los subsectores de energía y minería, los cuales representan más de un cuarto del total, con predominio del primero. Finalmente, destacan los préstamos discrecionales, con tendencia al aumento, los cuales no se encuentran marcados (Ray & Gallagher, 2013).

De acuerdo con información publicada por Diálogo Interamericano (2013), a

nivel agregado, el BCD, Eximbank y otros prestamistas chinos han otorgado a ALC, desde 2005, 49 préstamos por un total de 87.000 millones de dólares estadounidenses, con gran concentración en 14 países⁸. En 2010, ascendieron a una cifra de 37.000 millones de dólares, más que el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y el U.S. Export-Import Bank. No obstante, en 2012 decrecieron a 6.800 millones de dólares, por encima del 80% del valor registrado en 2010, destacándose como receptores: Venezuela, Ecuador, Guyana, Perú y las Bahamas, con una gran concentración en los dos primeros (Ray *et al.*, 2013). A modo de ilustración, se detalla la cooperación establecida con algunos países sudamericanos:

-Venezuela: ha sido el mayor receptor de préstamos en ALC, con un total de 13, cuyo monto asciende a 50.600 millones de dólares estadounidenses, aproximadamente, otorgado a través del BCD, del Industrial and Commercial Bank of China Limited (en adelante, ICBC) y Eximbank. Más de la mitad de los préstamos se han destinado al sector de infraestructura; aunque también sobresalen los sectores de energía, minería y otros⁹.

-Argentina: ubicado en segundo lugar, con ocho préstamos otorgados que ascienden a la suma de 14.100 millones de dólares estadounidenses, aproximadamente, financiados mediante BCD, China International Trust and Investment Corporation, China Construction Bank y otros. Todos los préstamos se han dirigido a proyectos de infraestructura¹⁰.

-Brasil: tercero en la lista como receptor de préstamos en la región, que totalizan siete, por un monto cercano a los 13.400 millones de dólares estadounidenses. Los mismos han sido otorgados por BCD, ICBC, Eximbank y SINOPEC, con predominio del sector de energía (11,14 millones de dólares), aunque también destacan minería e

⁸ Cfr. en Diálogo Interamericano (2013): http://thedialogue.org/map_list.

⁹ Otros tipos de préstamos incluyen bonos del Estado, financiación comercial, un préstamo de desarrollo de PyMEs en Uruguay, el desarrollo de satélites en Bolivia, los relacionados con el Fondo de Financiamiento Conjunto entre China y Venezuela, y financiamiento de vivienda en este último.

¹⁰ En junio de 2012, Argentina y China firman una serie de acuerdos para impulsar el comercio y la inversión. Se acordaron los términos de un préstamo para modernizar la red ferroviaria de Belgrano Cargas, lo que posibilitaría la modernización de 1500 km de ruta que conecta con importantes regiones productoras de soja en el norte del país. China es un comprador principal de los granos y aceite de soja (Mercopress, 2012).

infraestructura.

-Ecuador: si bien el monto de los préstamos percibidos ha sido menor que en los casos anteriores, 9.900 millones de dólares estadounidenses, aproximadamente, se encuentra sólo debajo de Venezuela si se considera la cantidad de préstamos que le han sido otorgados, que suman 10. Sus prestamistas principales han sido el BCD, Eximbank, PetroChina y Banco de China. Cerca del 80% se ha dirigido al sector de energía, siendo también de relevancia los sectores de infraestructura y otros.

-Perú: situado por debajo de Bahamas y México en lo referido al monto de los préstamos, cuatro, que totalizan 2.300 millones de dólares estadounidenses, aproximadamente, cerca del 87% de los mismos se ha orientado al sector de minería; aunque también destacan los sectores infraestructura y otros. Los prestamistas principales han sido Eximbank y BCD.

-Bolivia: con un total de tres préstamos percibidos, por un monto cercano a los 611 millones de dólares estadounidenses, se ha financiado principalmente al sector de infraestructura, si bien le secundan los sectores de energía y otros. Se trata de los mismos prestamistas que en el caso anterior.

Otros países que merece la pena destacar son: Chile, que recibió un préstamo por un total de 150 millones de dólares estadounidenses, por parte de BCD y Hong Kong and Shanghai Banking Corporation, dirigido al sector de infraestructura; Guyana, prestatario de Eximbank por 130 millones de dólares y destinado al mismo sector; Colombia, receptor de un préstamo de 75 millones de dólares del BCD (y Corporación Andina de Fomento) dirigido también a infraestructura; y, finalmente, Uruguay, que recibió un préstamo de 10 millones de dólares del BCD destinado al sector PyME.

Como sugieren Gallagher *et al.* (2013), es escasa la probabilidad que los préstamos chinos a ALC continúen duplicándose todos los años a futuro. Dado que el auge de estos instrumentos en 2009 y 2010 estuvo liderado por los compromisos de préstamo a Venezuela, Argentina y Brasil, los mismos podrían estabilizarse debido a la falta de demanda.

Figura 7: Préstamos chinos hacia ALC, por prestatario y sector objetivo 2008 - 2012 (miles de millones de dólares)

	Infraestructura			Industria				Otros			Total	Participación en el total
	Transportes	Comunicaciones	Otros	Energía	Minería	Turismo	Otros	Vivienda	Comercio	Discrecional		
Argentina	11,8										11,8	14,5%
Bahamas	0,1		0,0			2,5					2,6	3,2%
Bolivia	0,3	0,3		0,1							0,7	0,9%
Brasil		0,3		10,4	1,2						11,9	14,6%
Chile		0,2									0,2	0,2%
Colombia							0,1				0,1	0,1%
Costa Rica										0,3	0,3	0,4%
Ecuador	0,1			5,1						4,2	9,4	11,6%
Guyana	0,1										0,1	0,1%
Jamaica	0,3		0,1					0,1	0,1		0,6	0,7%
México		1,0									1,0	1,2%
Perú			0,1		2,0					0,2	2,3	2,8%
Uruguay							0,0				0,0	0,0%
Venezuela			24,0	2,0	1,0			4,0	1,5	8,0	40,5	49,8%
Total	12,7	1,8	24,2	17,6	4,2	2,5	0,1	4,1	1,8	12,5	81,3	
Participación en el total	15,6%	2,2%	29,8%	21,6%	5,2%	3,1%	0,1%	5,0%	2,2%	15,4%		

Fuente: elaboración propia basada en Ray *et al.* (2013)

3.3 ¿Cuál es el papel de las corrientes comerciales y las inversiones entre China y ALC?

El creciente interés de China en ALC se vincula, principalmente, a su objetivo de conseguir un acceso amplio a recursos naturales y productos primarios, como petróleo, minerales y soja; su intento por aislar a Taiwán, reforzando su presencia diplomática en la región; y la apertura de mercados y oportunidades alternativas a sus bienes e inversiones, reconociendo, sin embargo, la influencia dominante, política y económica, de EEUU en el hemisferio occidental (Lum *et al.*, 2009). La estrecha relación de China con la región, que registra un sólido crecimiento en 2000, ha tenido lugar de forma directa, mediante el comercio y la IED, como indirectamente, si se considera el impacto chino en los precios de los bienes primarios a nivel internacional (Banco Mundial, 2011).

De acuerdo con Ray *et al.* (2013), en 15 años China se ha convertido en el socio comercial número uno de las economías más grandes de ALC, pudiendo identificarse

las siguientes tendencias:

1. Respecto al volumen de comercio y saldo comercial, las exportaciones de ALC a China se incrementaron desde 2000, pero disminuyeron en 2012, lo que condujo a un estancamiento de su tasa de crecimiento en dólares reales en un 7,2%, comparado al promedio anual del 23%, entre 2006 y 2011. Detrás de esta ralentización se esconde la caída en los precios de los productos primarios, si bien las exportaciones han continuado aumentando en volumen. Asimismo, puesto que el valor de las exportaciones chinas a ALC ha crecido de manera más rápida que el de las exportaciones latinoamericanas a China, se abrió un déficit comercial en bienes en los años 2011 y 2012, que se espera continúe incrementándose en 2014. En cuanto a las importaciones regionales desde China, entre 2006 y 2011, éstas crecieron el doble que las totales. China ya superó, levemente, a la Unión Europea como segundo principal mercado de origen de las importaciones regionales (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2012:27). Finalmente, en el periodo 1999–2005, las importaciones chinas desde ALC aumentaron 7 veces (Jenkins, Dussel Peters & Mesquita Moreira, 2008), continuando el crecimiento-aunque no idéntico- entre 2005 y 2011 (CEPAL, 2012:26).

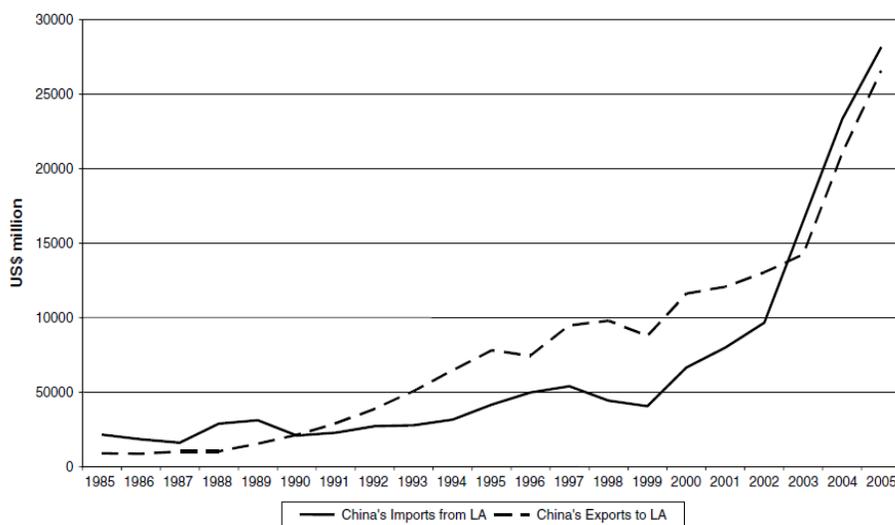
2. Si se alude a las exportaciones de ALC a China, más de la mitad se concentran en tres grandes sectores relacionados con el cobre, hierro y soja, con gran protagonismo de tres países: Argentina, Brasil y Chile, así como Perú, que junto con Chile exportan harina de pescado. Sin embargo, en general, se trata de sectores propensos a grandes oscilaciones de precios¹¹. Se ha explicado que el predominio de productos primarios y de manufacturas basadas en recursos naturales en la estructura exportadora latinoamericana se debe en parte al patrón de proteccionismo comercial chino, que resulta en un aumento de obstáculos con el grado de procesamiento del bien exportado (Jenkins *et al.*, 2008). Como excepción destaca Costa Rica, ya que en

¹¹ En la actualidad, el comercio de China con Brasil, Chile y Perú es superior al de cualquier otro país. De acuerdo a ciertas estimaciones, en 15 años, China se convertirá en el mayor socio comercial de América Latina. Brasil es el mayor socio económico de China en la región, mientras que México, el principal mercado para su producción industrial, importando más que cualquier otro país de América Latina (Infolatam, 2014)

su estructura de exportaciones sobresalen los bienes de alta tecnología, como resultado de la estrategia global que ha desarrollado la transnacional estadounidense de tecnología Intel (Paus, 2009).

3. Por último, las exportaciones de China a ALC están diversificadas, y destacan las manufacturas de origen electrónico y los vehículos¹².

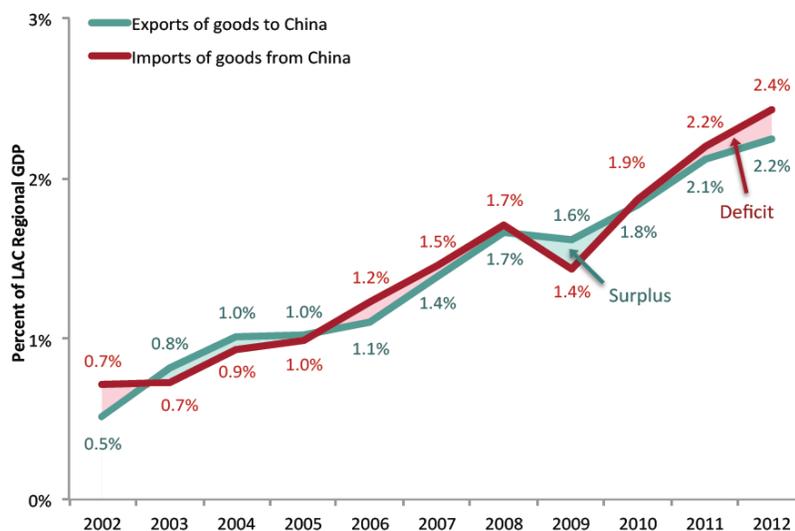
Figura 8: Flujos comerciales de China con ALC, 1985-2005



Fuente: Jenkins *et al.* (2008:236)

¹² De acuerdo a Paus (2009), los países de Mercado Común del Sur y México han importado desde China en gran parte bienes eléctricos y electrónicos (40 y 50% de las importaciones totales, aproximadamente). Por otra parte, en las importaciones de los países andinos y centroamericanos sobresalen los bienes de bajo contenido tecnológico. Mientras que todos los países de la región importan bienes de tecnología media, como radiograbadores, electrodomésticos, etc.

Figura 9: Comercio en bienes de ALC a China. 2002-2012



Fuente: Ray *et al.* (2013:3)

Es importante destacar que el aumento de la competencia china en terceros mercados ha representado para algunos países latinoamericanos una amenaza importante, particularmente desde el acceso de China a la Organización Mundial de Comercio en 2001, la eliminación de las cuotas en textiles y prendas de vestir (*MFA quotas*) a principios de 2005, y el mantenimiento de niveles arancelarios altos en sectores de interés exportador para ALC. De esta forma, los efectos del creciente protagonismo chino en el comercio internacional regional han sido diversos, de acuerdo al país que se considere. Argentina, Chile, Perú y Venezuela, caracterizados por un alto grado de especialización en la producción y la exportación de productos básicos, han podido reforzar su patrón de inserción internacional. En cambio Brasil, que posee un sector manufacturero considerable, si bien ha obtenido importantes superávits en las exportaciones de productos básicos, ha enfrentado considerables déficits comerciales en el primero. Lo que explicaría la pérdida de dinamismo, dimensión, densidad, influencia externa y eficiencia de su industria (Moreira Cunha *et al.*, 2013). Finalmente, México, América Central y el Caribe han perdido cuotas de mercado, en

rubros como el textil¹³.

Para el caso específico de Argentina, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2013), en los primeros nueve meses de 2013, los principales destinos de las exportaciones de bienes del país, al considerar valores absolutos, fueron: Brasil, China, Chile, Estados Unidos y Venezuela. Respecto a los principales países de origen de las importaciones de bienes en el período, éstos fueron: Brasil, China, Estados Unidos, Alemania y Bolivia¹⁴. Cabe destacar que mientras las exportaciones a China totalizaron 5.212 millones de dólares estadounidenses, y se concentraron en productos primarios y manufacturas de origen agropecuario, las importaciones provenientes de dicho país ascendieron a un monto de 1.117 dólares, en su mayoría compuestas por bienes de capital e intermedios. Es decir, si bien existe una relación comercial estrecha entre ambos países, al constituir China el segundo socio comercial bilateral, el intercambio se presenta como claramente desigual, dada la importante brecha existente en el valor agregado de los bienes comercializados.

Como un intento estratégico de dinamizar las relaciones comerciales con sus pares a nivel mundial, China comienza a extender su red de acuerdos comerciales a partir de 2001, cuando se firma el primer acuerdo con otros miembros del Acuerdo de Bangkok. En ALC, ha establecido Tratados de Libre Comercio (en adelante, TLC) con: Chile, primero que negoció China con un país no perteneciente al bloque ASEAN y cuya entrada en vigencia data del 1 de octubre de 2006; Perú, cuya entrada en vigencia se produce el 1 de marzo de 2010; y Costa Rica, que entra en vigor el 1 de octubre de 2011. Asimismo, en mayo de 2012, el gobierno de Colombia estableció un memorando de entendimiento para crear un grupo de trabajo que determine la factibilidad de negociar un TLC con China, si bien al día de la fecha no se registran mayores avances. Finalmente, también destaca la existencia de asociaciones estratégicas con Argentina, Brasil, México y Venezuela.

¹³ Desde 2008, se han iniciado varias investigaciones anti-dumping en la región a raíz de las importaciones chinas, muchas de ellas en los países que presentan un mayor sector manufacturero, como es el caso de la Argentina (49% del total), Brasil (28%) y México (11%) (CEPAL, 2012).

¹⁴ El Plan de Acción Comercial de Mendoza en China 2014 señala a esta última como 13° destino de las exportaciones provinciales, que registraron un incremento del 130% entre 2010 y 2012. Las mismas se concentraron en los productos de vino embotellado y mosto (Fundación ProMendoza, 2014).

Respecto al TLC China-Chile, el gobierno chileno lo considera un acuerdo muy relevante para el país, al constituir China el primer mercado de destino de sus exportaciones, y posibilitar a los consumidores chilenos acceder a una amplia variedad de bienes de consumo chinos, a precios más competitivos, además de impulsar mayores oportunidades de empleo. En abril de 2008, ambos países suscriben el Acuerdo Suplementario sobre el Comercio de Servicios, que entra en vigor en agosto de 2010 y, en la actualidad, se encuentra en fase de negociación el capítulo de inversiones. En segundo lugar, el TLC con Perú, llamado “todo en uno”, se constituye en el primer acuerdo comercial amplio de China con un PED, que comprende disposiciones sobre el comercio de bienes, servicios e inversiones. Finalmente, el TLC China-Costa Rica persigue la diversificación de la exportación a China, especialmente en el sector agrario, mediante accesos preferenciales al mercado chino (Rosales & Kuwayama, 2012).

Los tres tratados previamente descritos no sólo abordan cuestiones relativas al ámbito comercial, sino que también contienen un capítulo sobre cooperación:

“(…) En el tratado de libre comercio entre China y Chile se plantean actividades de cooperación económica en distintos ámbitos, como investigación, ciencia y tecnología, educación, cultura, minería y cooperación industrial, propiedad intelectual, materias laborales, ambiental y pymes. Esta práctica ha sido replicada en el tratado de libre comercio de China con el Perú y con Costa Rica. Si bien Chile incluyó menos áreas de cooperación que los otros dos países, su cobertura es amplia (...)” (Rosales & Kuwayama, 2012:232)

Las iniciativas de cooperación presentes en los TLC demostrarían el potencial de los vínculos comerciales para constituirse en acicates de una cooperación bilateral más amplia, enmarcada en visitas de alto nivel, suscripción de acuerdos de cooperación variados, acercamiento mutuo de instituciones académicas y establecimiento de centros culturales, entre otros (CEPAL, 2012).

Por otra parte, lo que se advierte con claridad es la existencia de una fuerte relación entre las corrientes comerciales y las inversiones recíprocas. La creciente necesidad china de abastecerse de recursos naturales desde el exterior, sumada a la urgencia por captar mercados, se ha transformado en plataforma a buena parte de las

inversiones de grupos chinos en Latinoamérica, con protagonismo de la empresa pública, por ejemplo, en los sectores petrolero y minero, infraestructura portuaria y transportes. Sin embargo, las inversiones chinas no sólo están relacionadas con la exploración y explotación de recursos naturales, sino que en algunos casos incluyen la instalación de fábricas de ensamblaje de diversas manufacturas y de empresas de telecomunicaciones y textiles¹⁵ (Oliva, 2005).

De acuerdo al Banco Mundial (2011), basado en estadísticas oficiales chinas y considerando el periodo 2003-2009, la IED hacia ALC ha sido relativamente limitada siendo sus destinos principales las Islas Caimán e Islas Vírgenes Británicas, con el objetivo último de reinvertir en China (en 2010, llegaron a representar más del 90% de la IED china en ALC)¹⁶. Si bien de manera reciente se realizaron nuevas inversiones en manufacturas e industrias de transporte en Brasil y México (para lograr acceso al mercado norteamericano), como en Chile y Argentina (Oliva, 2005), la IED china hacia ALC continúa siendo poco significativa, comparada con la IED total hacia la región (en 2011, China representaba el 1% de la IED recibida por la región). Asimismo, se encuentra concentrada en un pequeño grupo de sectores, como alimentos y tabaco, automóviles, energía y comunicaciones¹⁷ (Ver figura 11).

Los principales destinos de la IED china en Sudamérica han sido Brasil, Perú, Venezuela y Argentina, aunque también se han destacado Ecuador y Guyana (que coincide con la mayoría de los destinatarios principales de los préstamos chinos). En

¹⁵ Hacia fines de 2009, China había suscripto 113 acuerdos bilaterales de protección de inversiones y 94 acuerdos para la eliminación de la doble tributación, 12 y 7 de los cuales, respectivamente, con países de América Latina y el Caribe (Banco Mundial, 2012:214). Respecto al primer tipo de acuerdos, se han materializado con países como: Argentina (1992), Bolivia (1992), Cuba (1995), Chile (1994), Ecuador (1994), Perú (1994) y Uruguay (1993). Además de firmarse convenios de exención de doble tributación con Brasil y Venezuela, por ejemplo (Oliva, 2005).

¹⁶ Un mecanismo de estabilización automática de la cuenta corriente con el exterior, en casos de superávit elevados y sostenidos como los de China, es la exportación de IED y préstamos de capital, pero el control de la cuenta de capitales de China impide que dicho mecanismo opere plenamente, y es por ello que la IED de este país al resto del mundo es menor que la de países como Rusia, Suecia y Singapur (medida como inventario acumulado) (SELA, 2012:19)

¹⁷ "El perfil de la IED china ejecutada durante el período 2000-2008 guarda un marcado sesgo hacia inversiones tipo *greenfield*. Luego de la visita del Presidente de China a Brasil, Argentina, Cuba y Chile en noviembre de 2004, el 52,7% del flujo de capitales chinos se dirigió a América Latina durante 2005, convirtiéndose en la segunda región receptora de las inversiones chinas, y superando por primera vez en la historia la participación que el resto de los países asiáticos tenían en materia de IED proveniente del mismo país" (Bianco, Bittencourt, Dussel Peters, Bazque, Sarti & Doneschi, 2012:241)

México y Centroamérica, a excepción de Panamá y Costa Rica, la inversión china ha sido muy escasa. En 2010, SINOPEC adquirió 40% de las operaciones de Repsol-YPF en Brasil, por 7,11 millones de dólares estadounidenses, mientras que las petroleras CNOOC y SINOCHEM también anunciaron adquisiciones importantes en Brasil y Argentina, respectivamente. En el sector de minería, cabe aludir a CHINALCO y MINMETALS en Perú y WUHAN en Brasil; en telecomunicaciones, sobresalen HUAWEI y ZTE Corporation y en el rubro automotriz, las empresas Build Your Dreams (BYD), CHERY y GEELY. Al año siguiente, en 2011, volvieron a producirse importantes inversiones, como las adquisiciones de SINOCHEM en Brasil y SINOPEC en Argentina, proyectos *greenfield* en las explotaciones mineras de MINMETALS y CHINALCO en Perú, así como el financiamiento del proyecto turístico Baha Mar (Bahamas) por parte del Eximbank¹⁸ (CEPAL, 2012).

Para el caso específico de Argentina, Bianco *et al.* (2012:250) señalan que:

“(…) actualmente en el país se encuentran establecidas alrededor de una treintena de empresas chinas. La modalidad de implantación es, generalmente, la apertura de oficinas de representación con el objetivo de comercializar sus productos. No obstante, el 95% de los casos de IED se concretan mediante uniones con empresas argentinas (*joint ventures*), ya sea con plantas adquiridas o alquiladas (...). Previo a los mega-anuncios petroleros de fin del año 2010, los capitales chinos se concentraron mayormente en inversiones *greenfield*. Este comportamiento fue percibido con fuerza durante 2008 y 2009. El 98,4% de estos anuncios de inversión consistieron en proyectos que serían realizados entre las provincias de Tierra del Fuego (70,5%), Buenos Aires (22,2%) y Salta (5,7)”.

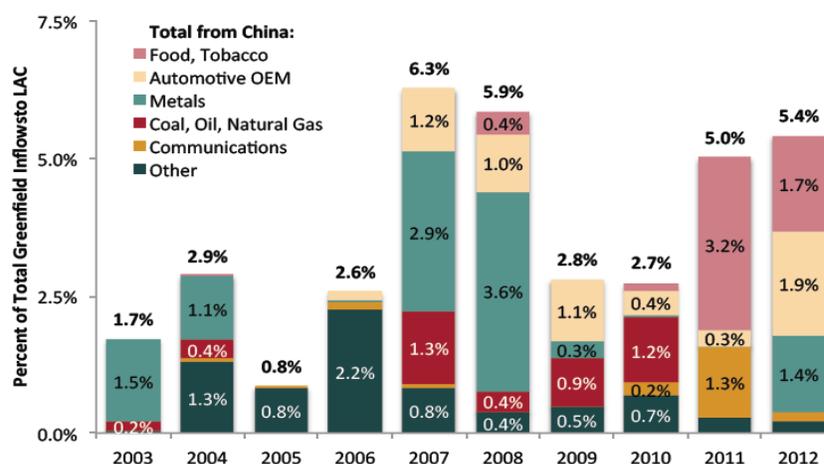
¹⁸ La inversión de tipo *greenfield* se basa en la idea de construir en un campo verde. Representa una inversión fuerte para la empresa que decide llevarla a cabo, ya que se comienza de cero el desarrollo de la nueva planta (Andrade Hernández, 2013), aunque también puede comprender la ampliación de planta.

Figura 10: ALC: Clasificación de destinos de IED China, 2009-2010 (en millones de dólares y porcentajes del total de ingresos)

País/región	Acervo de IED china, fines de diciembre de 2009	Flujos de IED china en el extranjero en 2010	Acervo de IED china a fines de 2010	Porcentajes en el acervo regional, fines de 2010	
Todo el mundo	245750,0	68811,0	317210,0		
ALC	30595,5	10538,3	43875,6	100%	
Islas Vírgenes Británicas	15060,7	6119,8	23242,8	53,0%	92,3%
Islas Caimán	13577,1	3496,1	17256,3	39,3%	
Brasil	360,9	487,5	923,7	2,1%	
Perú	284,5	139,0	654,5	1,5%	
Venezuela (República Bolivariana de)	272,0	94,4	416,5	0,9%	
Panamá	81,1	26,1	236,6	0,5%	
Argentina	169,1	27,2	219,0	0,5%	
Guyana	149,6	28,4	183,2	0,4%	
México	173,9	26,7	152,9	0,3%	
Ecuador	106,6	22,1	129,6	0,3%	
Chile	66,0	33,7	109,6	0,2%	
Resto de la región	294,1	37,3	351,2	0,8%	

Fuente: elaboración propia basada en datos de CEPAL (2012)

Figura 11: IED China en ALC tipo *greenfield*, por sector, como parte del total de entradas tipo *greenfield* en la región



Fuente: Ray *et al.* (2013:13)

4. Posibles impactos, retos y oportunidades para ALC en su relación con China

La realidad de la trampa de la renta media provee el contexto para analizar las posibles implicaciones e impactos de la expansión económica global china en las perspectivas de desarrollo latinoamericano¹⁹. Considerando ello, el comercio y la IED constituyen dos canales principales a través de los cuales el crecimiento de China afecta a los países latinoamericanos. Mientras que los impactos directos se relacionarían, en parte, con la expansión del comercio bilateral y flujos de inversión entre China y un país particular, los impactos indirectos comprenderían, entre otros, las implicancias de la competencia comercial china en terceros mercados y el posible desvío de IED a dicho país, sobre los cuales, sin embargo, no existe consenso ni evidencia general entre los analistas (Paus, 2009).

Por un lado, el ascenso de China es considerado como una oportunidad para el desarrollo latinoamericano basado en el hallazgo que las relaciones comerciales mutuas son complementarias. En este caso, los exportadores de productos primarios podrían extraer ingresos necesarios para invertir en las prioridades de desarrollo. A ello se suma la expectativa del crecimiento a futuro de la IED china en la región, que permitiría capturar y aprovechar los beneficios del desarrollo. En el caso de las inversiones relativas a sectores basados en recursos naturales, el beneficio clave se centraría en el potencial para incrementar el ingreso de divisas y fiscal. No obstante, para lograr el desarrollo a largo plazo deberían generarse derrames o efectos positivos a partir de la educación, la formación y eslabonamientos productivos, lo que requeriría no sólo que los gobiernos latinoamericanos tuviesen capacidad de atraer inversiones, sino también de generar políticas apropiadas con el fin de incrementar la contribución de la IED a la consolidación de los activos de conocimiento internos (Paus, 2009).

¹⁹ “La trampa de renta media alude a lentitud del proceso de convergencia de los *Middle Income Countries* (MIC) con respecto a los países de la OCDE, por la incapacidad de continuar el proceso de transición desde los sectores de bajo valor añadido (productos primarios y manufacturas intensivas en recursos naturales y trabajo) a los de alto valor añadido (manufacturas intensivas en tecnología media y alta)” (Domínguez Martín, 2013:100)

Además, si bien China cuenta con importantes recursos financieros, no posee una gran ventaja en tecnología y conocimiento sobre ALC como, por ejemplo, Japón tenía sobre los Tigres Asiáticos, lo que limita los beneficios potenciales de su inversión sobre las mejoras en la productividad regional (Banco Mundial, 2011).

Si se alude a sectores productivos específicos, Cesarin (2005: 34-43) explica algunas oportunidades y retos que enfrentarían los países latinoamericanos. En el sector agroalimentario, las declaraciones oficiales han apuntado a considerar ALC como una región proveedora alternativa, útil para diversificar el riesgo alimentario y garantías de provisión a largo plazo, quedando en manos de empresas chinas el control de las operaciones de explotación y exportación. Con ello, se plantea la relevancia de constituir consorcios o alianzas latinoamericanas con el fin de incrementar las capacidades de negociación sobre precios, aminorar impactos en las balanzas de pago, etc. Asimismo, dada la experiencia latinoamericana en la producción de alimentos y desarrollo de sistemas de administración de agronegocios, la región podría contribuir a optimizar procesos productivos; mejorar la calidad a través de, por ejemplo, las biotecnologías; proveer servicios sobre administración empresarial, capacitación y marketing internacional²⁰.

Respecto al sector industrial, ante las oportunidades de asociación estratégica vía integración de capital u operacional, y las adquisiciones de empresas latinoamericanas por parte de empresas chinas, las dirigencias locales como los líderes empresariales deberían adoptar un enfoque negociador adecuado, sobre todo si se considera que la cultura de la contraparte es radicalmente distinta. Cabe destacar, en este sentido, la realización del Foro “Empresas Chinas entran en América Latina”, organizado por la Asociación China para la Diplomacia Pública y celebrado en Guangzhou, el 25 de febrero de 2014, con la participación de representantes de

²⁰ Desde la Universidad de Buenos Aires, a través del Programa de Agronegocios y Alimentos y la Cátedra de Agronegocios de la Facultad de Agronomía, junto a expertos internacionales y argentinos en coordinación con las embajadas de China, Japón, India, Corea, Vietnam y Tailandia, se está organizando el Simposio: “Argentina y Asia en 2030: estrategias en los Agronegocios para un mundo en desarrollo”, previsto a realizarse en abril de 2014.

algunos países sudamericanos, como Bolivia, Uruguay y Colombia²¹. Consciente que las empresas chinas y latinoamericanas se enfrentan a importantes oportunidades, el gobierno promueve la inversión y desarrollo de negocios en ALC por parte de sus grupos empresarios, así como se espera que sus contrapartes otorguen las condiciones y facilidades necesarias a las empresas chinas. En particular, el sector energético presenta oportunidades para ALC en lo referido a la provisión de equipos, servicios, *know how* en manejo de recursos, tecnologías (gas natural comprimido) y reactores de bajo costo para las plantas nucleares chinas, así como en la provisión de servicios de consultoría y administración para plantas y centrales hidroeléctricas.

Dados los crecientes flujos de comercio sino-latinoamericano, ALC puede también beneficiarse en términos de reducción de costos por flete, alternativas operativas para revitalizar rutas atlánticas y recuperación de la industria naviera, entre otros. Incluso se prevé que las inversiones llevadas a cabo por firmas chinas en el desarrollo de puertos, rutas, caminos y vías férreas, con el objeto de garantizar la salida de producción exportable y reducir costos de intermediación locales, tendrán un claro impacto en las economías domésticas como, por ejemplo, en Venezuela y Argentina, pudiendo además propender a la integración regional.

Por otra parte, China puede ser considerada como una amenaza a nivel comercial ya que, al contar con ventajas competitivas en una amplia variedad de productos, constituye un obstáculo en terceros mercados para aquellos países con una estructura exportadora similar. Cabe destacar que este posible impacto, sin embargo, no sería imputable de forma estricta a la intensificación de la relación sino-latinoamericana, ya que se supone sucedería de igual modo. Asimismo, junto a la competencia china en terceros mercados, la estructura de las exportaciones latinoamericanas reflejaría una re-especialización en recursos naturales (Paus, 2009), así como la desindustrialización de la región, acentuada por las características de la inversión respectiva (Domínguez Martín, 2013). Por su parte, las importaciones chinas en la región, cuya penetración ha ido en aumento, podrían conllevar también una pérdida de competitividad, con el resultado del cierre de empresas y despido de los

²¹ Cfr. en Spanish.people.cn.(2014): <http://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/t1132681.shtml>

trabajadores. Se identifican al menos seis sectores industriales en ALC donde las importaciones chinas estarían desplazando a productores nacionales: maquinarias y equipos; textiles, confecciones y calzado; caucho y plástico; metales y productos derivados; automotores y autopartes y otras manufacturas. Con el agravante que dicha competencia se intensifica ante el contexto de las apreciaciones cambiarias reales de varios países de la región desde 2010, lo que ha conducido a generar proteccionismo (CEPAL, 2012). Por último, si bien se sostiene que para la economía en su conjunto podría ser parte de una dinámica de construcción de nuevas ventajas comparativas en áreas con mayor valor agregado, ello ha resultado difícil en el contexto latinoamericano.

En línea con lo anterior, se han señalado otras cuestiones que “tiñen” la relación sino-latinoamericana, como son: los dudosos estándares de calidad de ciertos productos chinos exportados; la conflictividad local generada por algunas actividades productivas chinas, dada la flexibilidad laboral al menor coste, como el caso de Shougang Perú; la política de compra de tierras efectuada en la región, como Paraguay, Uruguay, Brasil, Argentina, donde también se encuentran reservas naturales estratégicas. Se hace además referencia al fortalecimiento político-estratégico de algunos gobiernos, tales como Venezuela, Ecuador, Bolivia y Brasil, producto de la ayuda y préstamos chinos, lo que ha conducido a intensificar ciertas políticas de seguridad y defensa nacionales y al desarrollo de la diplomacia de armas por petróleo, entre otros (Yopo Herrera, 2011).

En resumen, conscientes de las posibles ventajas y desventajas de la relación mutua, existe un hecho insoslayable: en el siglo XXI, el acercamiento entre ALC y China se ha incrementado de manera notoria, lo que se evidencia en tres planos: la corriente anual comercial total (exportaciones más importaciones) entre ambas partes; el flujo de inversiones directas chinas a ALC, los intercambios gubernamentales de alto nivel y la suscripción de acuerdos e instrumentos de cooperación variados. Si bien la creciente presencia china en Latinoamérica ha alertado a EEUU, la primera es clara en señalar que no pretende afectar los intereses del segundo en la región, sobre todo si se tiene en cuenta que ALC posee una menor importancia estratégica -relativa- para China, comparada con Asia Oriental y Central (SELA, 2012).

Con el fin de lograr un salto cualitativo al desarrollo, superando la trampa del ingreso medio, sería pertinente que los países latinoamericanos diseñasen de manera apropiada políticas económicas, desarrollasen reformas orientadas a lograr la distribución eficiente de los recursos y contribuyesen al cierre de las grandes brechas existentes con los países de Asia Oriental en cuanto a capital humano, inversión y adopción tecnológica (Banco Mundial, 2011:48). De manera específica, la promoción de determinados sectores productivos, el fomento a gran escala de la I+D en áreas de alta tecnología así como el establecimiento de requisitos de transferencia tecnológica a la inversión extranjera, han sido los componentes nucleares de la estrategia de desarrollo china con el fin de impulsar los activos de conocimiento internos, en un contexto de apertura económica creciente pero controlada. Ante dicha estrategia, las actuales y futuras políticas de desarrollo nacional en ALC, adecuadamente contextualizadas, debieran otorgar un lugar relevante a la colaboración entre los sectores público y privado, donde el gobierno fuese el encargado de conducir las estrategias orientadas a generar mayor valor agregado en la cadena productiva (Paus, 2009:447).

El panorama que plantea China para el mediano plazo se caracterizaría por una disminución de su ritmo de crecimiento, rebalanceo de su modelo actual de crecimiento y reducción del superávit en cuenta corriente con el exterior²². Dado que China ya cuenta con una visión integrada sobre ALC y una estrategia a corto y largo plazo para relacionarse con ella²³, es preciso que los gobiernos latinoamericanos definan cómo desean insertarse en el mercado global y cuenten con una visión compartida del

²² Si se considera la ayuda externa y las actividades de inversión chinas, podrían incluso generarse presiones inflacionarias adicionales sobre la tasa anual del 2-3%; riesgos asociados a la posible insuficiencia de exportaciones adicionales de los países receptores de ayuda, como al repago de las deudas contraídas; y un probable descenso de los precios relativos de los productos primarios en los mercados globales (Wolf *et al.*, 2013).

²³ Si bien el White Paper (2011) establece prioridades específicas de cooperación con la región, la CEPAL (2012:241) ha propuesto que China podría asimismo utilizar sus elevadas reservas internacionales para apoyar inversiones que logren una mayor presencia latinoamericana en las cadenas de valor asiáticas, así como aprovechar su presencia en la banca multilateral regional con el fin de favorecer proyectos tendientes a la modernización productiva, tecnológica y exportadora de las PyMEs latinoamericanas y caribeñas. Sería también relevante que estimulase un intercambio más activo entre universidades y centros tecnológicos y un diálogo más intenso entre organizaciones empresariales.

significado del país asiático para el futuro desarrollo regional (SELA, 2012). Es preciso destacar, en este sentido, las iniciativas de algunos países para establecer estrategias de relacionamiento, entre las cuales se encuentran: la “agenda china” de Brasil, el plan de políticas de Chile sobre China, el grupo de trabajo sobre China establecido por México, la asociación amistosa para el desarrollo compartido con Jamaica y un mecanismo de consultas políticas entre las cancillerías de los 21 países que mantienen relaciones diplomáticas con China. A lo que se añade la realización de Cumbres Empresariales China-América Latina desde 2007 y la creación del Foro Arco del Pacífico Latinoamericano en dicho año (CEPAL, 2012).

Finalmente, para el caso específico de Argentina, si bien se observa que el tema “China” está cada vez más presente en el gobierno nacional, gobiernos provinciales e incluso en el sector empresarial, quedan cuestiones pendientes. Se ha advertido la necesidad de incrementar de manera sustantiva la capacitación sobre el Asia Pacífico; el papel de la región asiática en el marco de su inserción externa y política económica internacional; el grado de conocimiento de las contrapartes; la capacidad y estrategias de negociación; y la articulación de políticas y acciones entre los actores públicos y privados (Moneta, 2005:198).

5. Conclusiones

China se presenta en el ámbito internacional como un donante re-emergente, enmarcado en la consolidación de Asia Oriental como el polo de crecimiento más dinámico de la economía globalizada (Moreira Cunha *et al.*, 2013). No obstante este rápido e interesante desempeño económico a nivel mundial, presenta, como PED, desafíos y retos de desarrollo a nivel interno, muchos de ellos coincidentes con sus pares latinoamericanos. Lo que se evidencia, por ejemplo, mediante el análisis de indicadores como el PIB per cápita o el Índice de Desarrollo Humano ajustado por desigualdad.

Como país en desarrollo, dada la disponibilidad de recursos financieros y su estrategia *going global*, desde principios de siglo XXI ha comenzado a dar un gran impulso a sus políticas de ayuda exterior, con énfasis en África y Asia, y de cooperación exterior, en la que destaca Latinoamérica. Si bien se plantea como uno de los fines específicos el beneficio de los países receptores y, por supuesto, el propio, y su accionar pretende enmarcarse en esquemas de Cooperación Sur-Sur, no está claro que ello se condiga con la realidad. De hecho, esta última modalidad de cooperación se basa en los principios de horizontalidad, que implica la colaboración como socios, más allá de los niveles de desarrollo de cada país; consenso, el cual comprende el establecimiento de marcos de negociación comunes, una cooperación bajo acuerdo y la no imposición de condiciones unilaterales; así como equidad, con el propósito de compartir costos y beneficios. Para el caso de la relación sino-latinoamericana, mientras que la aplicación del principio de horizontalidad parecería indiscutible, no ocurre lo mismo con aquellos de consenso y equidad.

Ante la difusa definición de ayuda por parte de China, se propuso establecer una diferenciación entre cooperación, que comprendería la inversión extranjera directa, y contratos con las empresas y compañías chinas; y ayuda, que incluye donaciones, créditos concesionales y condonación de la deuda. Si bien la estrategia de China en

ALC comprende ambas formas, se destaca la cooperación económica, en particular con Sudamérica. Asimismo, y dado el difícil encuadre de la ayuda china en la definición de AOD de la OCDE, se ha sugerido que el monto de ayuda externa y actividades de inversión del gobierno chino que no alcancen el 25% de concesionalidad, se registren como Finanza Oficial al Desarrollo. Finalmente, se aludió a que las políticas de ayuda/cooperación china se guían por una serie de principios rectores claramente explicitados por el gobierno central y se apoyan en un esquema institucional donde la presencia estatal es determinante. Se destaca la clara orientación de muchos organismos hacia la promoción del comercio, inversión e internacionalización de la empresa.

Al considerar las prioridades geográficas de la política de ayuda/cooperación de China, alrededor del 80% de los fondos de ayuda externa se dirigen a Asia y África. Sin embargo, son 14 países de ALC que recibieron, entre 2001 y 2011, la mayor cuantía de cooperación económica, comparado con las regiones de África, Oriente Medio, Asia del Sur, Central y del Este, que se ha materializado, principalmente, en proyectos relativos a recursos naturales, con relevancia del sector de infraestructura. En América del Sur sobresalen Venezuela, Argentina, Brasil y Ecuador.

Respecto a las modalidades de cooperación llevadas adelante por China, esta última declara oficialmente realizar cooperación bilateral, multilateral, trilateral y regional, con predominio de la primera, y se apoya en tres instrumentos principales, de los cuales pueden existir derivaciones: donaciones, préstamos sin interés y préstamos concesionales. En ALC, y particularmente en muchos países sudamericanos, destaca la figura de los préstamos a cambio de petróleo (*commodity-backed loans/loans for oil*), que constituyen el 69% del total de los préstamos chinos destinados a la región.

También se ha señalado que la ayuda china es provista en combinación con mecanismos de mercado, como el comercio y la inversión, lo que demostraría el acicate que representan estos últimos para la eficacia de la primera. Aunque se observa que las corrientes comerciales entre China y ALC se han incrementado a lo largo de los años, el intercambio dista de ser equitativo, a favor de la primera, no sólo a

nivel cuantitativo (saldo comercial), sino también cualitativo, evidenciado a través del grado de procesamiento y valor agregado de los productos comercializados (a excepción de Costa Rica). Asimismo, y dada la incansable búsqueda de sus objetivos estratégicos en el ámbito latinoamericano, China ha comenzado a extender su red de acuerdos comerciales, a través de la firma de TLC y asociaciones estratégicas.

Se ha señalado, además, la existencia de una fuerte relación entre las corrientes comerciales e inversiones recíprocas. La creciente necesidad china por el abastecimiento de recursos naturales desde el exterior, sumada a la urgencia por captar mercados, se han transformado en plataforma a buena parte de las inversiones de grupos chinos en Latinoamérica, muchos de ellos empresas públicas, en los sectores petrolero y minero, infraestructura portuaria y transportes, entre otros. No obstante, la IED hacia ALC ha sido relativamente limitada y se ha dirigido en su mayoría hacia paraísos fiscales. Para el caso de América del Sur, destacan Brasil, Perú, Venezuela y Argentina, seguidos por Ecuador y Guyana.

Ante el creciente interés chino en ALC por conseguir un acceso amplio a los recursos naturales y productos primarios, reforzar su presencia diplomática en la región y abrir mercados y oportunidades alternativas a sus bienes e inversiones, es preciso preguntarse acerca de las posibles implicaciones e impactos de su expansión económica global en las perspectivas de desarrollo latinoamericano. En este caso, la realidad de la trampa de la renta media provee el contexto para analizarlos. Por un lado, el ascenso de China puede ser considerado como una oportunidad para el desarrollo latinoamericano, basado en la complementariedad de las relaciones comerciales mutuas y en la expectativa del crecimiento a futuro de la IED china en la región. Los países latinoamericanos contarían con interesantes oportunidades en sectores como el agroalimentario, el industrial y el comercial, entre otros. Desde otra perspectiva, China también puede ser considerada como una amenaza dada la posible “primarización” de la estructura exportadora latinoamericana, así como los efectos en la desindustrialización nacional y regional.

Cabe entonces preguntarse: ¿qué puede y debe realizarse para extraer el mayor

provecho de la relación con China al tiempo que se intenta un desarrollo integral en ALC? Se entiende que sería necesaria la generación de políticas macroeconómicas y financieras inteligentes y adecuadas al contexto, el desarrollo de reformas orientadas a lograr la distribución eficiente de los recursos y el cierre paulatino de las grandes brechas existentes con los países de Asia Oriental en cuanto a capital humano, activos económicos y tecnológicos. Son los gobiernos los principales actores responsables quienes, en conjunto con el sector privado, deben idear estrategias, establecer y fortalecer alianzas que generen derrames positivos en la estructura económica.

6. Referencias

- Aguirre Carmona, P. (2010). China: luces y sombras de un donante emergente. En Santander Campos, G. (Ed.). *Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de caso* (pp.109-156), Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Universidad Complutense de Madrid.
- Andrade Hernández, K. Y. (2013). *Cuando la inversión extranjera directa no se integra al país anfitrión: El caso de las multinacionales chinas en México*. Tesis de grado publicada, Facultad de Ciencias Administrativas y Sociales, Universidad Veracruzana.
- Arranca Foro para promover la inversión china en América Latina (2014, 25 de febrero). *Spanish.people.cn*. Obtenido el 20 de marzo de 2014 de: <http://spanish.peopledaily.com.cn/31617/8547419.html>.
- Argentina/China sign a raft of agreements to boost trade and investment (2012, 26 de junio). *Mercopress*. Obtenido el 23 de marzo de 2014 de: <http://en.mercopress.com/2012/06/26/argentina-china-sign-a-raft-of-agreements-to-boost-trade-and-investment>.
- Argentina y Asia 2030: Estrategias en los Agronegocios para un Mundo en Desarrollo. (s.f.). *Facultad de Agronomía, Universidad Nacional de Buenos Aires*. Obtenido el 31 de marzo de 2014 de: <http://www.agro.uba.ar/argentinaasia2030/>.
- Armas H., M. (2014, 6 de enero). Chinese loans to Venezuela total USD 49.5 billion in seven years. The Executive Office financial requirements continue rising. *El Universal*. Obtenido el 01 de abril de 2014: <http://www.eluniversal.com/economia/140106/chinese-loans-to-venezuela-total-usd-495-billion-in-seven-years>.
- Banco Mundial (2011). *Crecimiento a largo plazo de América Latina y el Caribe: ¿hecho en China?* Washington DC: Banco Mundial.

- Banco Mundial (2012). *Indicadores de desarrollo mundial de China*. Obtenido el 20 de febrero de 2014 de: <http://datos.bancomundial.org/pais/china>.
- Bianco, C.; Bittencourt, G.; Dussel Peters, E.; Bazque, H.; Sarti, F. y Doneschi, A. (2012). La transnacionalización en el mundo, en China y en América Latina. *Serie Red Mercosur*, 20, 193-260.
- Brasil y China impulsan su relación con ambicioso plan de acción (2010, 22 de septiembre). *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. Obtenido el 25 de febrero de 2014 de: <http://asiapacifico.bcn.cl/noticias/brasil-china-plan-de-accion-2010-2014>.
- Castro Salgado, D.C. (2013). *Cooperación energética China-Ecuador: ¿Una relación de mutuos beneficios?* Tesis de Maestría no publicada, Área de Estudios Sociales y Globales, Universidad Andina Simón Bolívar.
- Cesarin, S. M. (2005). Ejes y estrategias del desarrollo económico chino en el largo plazo: implicancias para América Latina y el Caribe. En: Cesarin, S. y Moneta, C. (Eds.). *China y América Latina. Nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo. ¿Una segunda Ruta de la Seda?* (pp. 3-48), Buenos Aires: BID INTAL.
- China, Information Office of the State Council of The People's Republic of China (2011). *China's Foreign Aid – White Paper*. Beijing: State Council.
- China-Latin America Finance Database (2013, 23 de julio). *Infolatam*. Obtenido el 21 de febrero de 2014 de: <http://www.infolatam.com/2013/07/23/china-latin-america-finance-database/>.
- Cornejo, R. y Navarro García, A. (2010). China y América Latina: recursos, mercados y poder global [Versión electrónica]. *Nueva Sociedad, Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 228, 79-99.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2012). *La República Popular China y América Latina y el Caribe. Diálogo y cooperación ante los nuevos desafíos de la economía global*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2013). *Balance Económico Actualizado de América Latina y el Caribe 2012*. Obtenido el 3 de marzo de 2014 del sitio Web de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/49713/Balanceeconomicoactualizado2012.pdf>.
- Diálogo Interamericano (2013). http://thedialogue.org/map_list, acceso 9 de abril de 2014.
- Domínguez Martín, R. (2013, octubre). *Globalización y desarrollo*. Trabajo presentado en la asignatura Globalización, crecimiento y desigualdades del Máster Iberoamericano de Cooperación Internacional y Desarrollo, Universidad de Cantabria, Santander.
- Embajada de Chile en China (2014). <http://chileabroad.gov.cl/china/asuntos-comerciales/oficina-comercial/tratado-de-libre-comercio-chile-china/>, acceso 18 de marzo de 2014.
- Experto chino rebate críticas sobre relación de China con Latinoamérica (2014, 11 de marzo). *Spanish.people.cn*. Obtenido el 12 de marzo de 2014 de: <http://spanish.people.com.cn/31617/8562255.html>.
- Fundación ProMendoza (2014, marzo). *Plan de Acción Comercial de Mendoza en China 2014. Marco General*. Trabajo presentado en la I Reunión Abierta Anual de Fundación ProMendoza.
- Gallagher, K. (2012, 16 de marzo). Forget the received wisdom: Chinese finance in Latin America is a win-win. *The Guardian*. Obtenido el 23 de marzo de 2014 de: <http://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2012/mar/16/chinese-finance-latin-america-win-win>.
- Gallagher, K. P., Irwin, A. & Koleski, K. (2012). *The New Banks in Town. Chinese Finance in Latin America*. Obtenido el día 12 de febrero de 2014 de Inter-AmericanDialogue:<http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/TheNewBanksinTown-FullTextnewversion.pdf>.

- Gallagher, Kevin P., Irwin, A. & Koleski, K. (2013). ¿Un mejor trato? Análisis comparativo de los préstamos chinos en América Latina [Versión electrónica]. *Cuadernos de trabajo del CECHIMEX*, 1, 1-40.
- Glosario de Términos Estadísticos de la OCDE (2013). *Official Development Finance*. Obtenido el 21 de febrero de 2014 de: <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1893>.
- Hakim, P. (2014, 9 de enero). China y Latinoamérica después de 2013. *Infolatam*. Obtenido el 3 de febrero de 2014 de: <http://www.infolatam.com/2014/02/03/china-y-latinoamerica-despues-de-2013/>.
- HispanTV (Productor). (2013, 18 de junio). *Enfoque-Relaciones entre China y América Latina*. [Emisión de Televisión on line]. España:HispanTV.
- Infocampo (Productor). (2013, 6 de agosto). *Demanda China en Sudamérica*. [Emisión de Televisión on line]. Buenos Aires: InfocampoTVOnline.
- Intercambio comercial argentino* (2013). Obtenido el 28 de marzo de 2014 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos: http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/19/ica_10_13.pdf.
- Jenkins, R.; Dussel Peters, E. & Mesquita Moreira, M. (2008). The Impact of China on Latin America and the Caribbean [Versión electrónica]. *World Development*, vol. 36(2), 235–253.
- Kobayashi, T. (2008). *Evolution of China's Aid Policy*. Obtenido el 5 de enero de 2014 del sitio Web de JICA Research Institute: http://jica-ri.jica.go.jp/IFIC_and_JBICI-Studies/jica-ri/english/publication/archives/jbic/report/working/pdf/wp27_e.pdf.
- Lum, T.; Fischer, H.; Gómez-Granger, J. & Leland, A. (2009). *China's Foreign Aid Activities in Africa, Latin America and Southeast Asia*. (Congressional Research Service. Report for Congress). Obtenido el 11 de febrero de 2014 del sitio Web de Federation of American Scientists: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R40361.pdf>.

Macan-Markar, M. (2011, 25 de agosto). China, India Score With Untied Aid. *Inter Presse Service News Agency*. Obtenido el 20 de febrero de 2014 de: <http://www.ipsnews.net/2011/08/china-india-score-with-untied-aid/>.

Martin, J.; Hongbo, S.; Yang, P. & Sanborn, C. (2011). China and Latin America: Political and Economic Partners, or Competitors? En: Arnson, C. J. y Davidow, J. (Eds.). *China, Latin America, and the United States: The New Triangle* [Versión electrónica] (pp.17-28), Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Ministerio de Comercio de la República Popular China. <http://spanish.mofcom.gov.cn/>, acceso 20 de marzo de 2014.

Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica. <http://www.comex.go.cr/tratados/index.aspx>, acceso 18 de marzo de 2014.

Ministerio de Comercio Exterior y de Turismo del Perú. http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=42&Itemid=59, acceso 18 de marzo de 2014.

Ministro Asistente Liu Jianchao Asiste a Foro "Empresas Chinas Entran en América Latina" (2014, 25 de febrero). *Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular de China*. Obtenido el 27 de marzo de 2014 de: <http://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/t1132681.shtml>.

Moneta, C. J. (2005). China y el nuevo proceso de institucionalización de la integración en Asia del Pacífico: perspectivas para Argentina/MERCOSUR y América Latina. En: Cesarin, S. y Moneta, C. (Eds.). *China y América Latina. Nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo. ¿Una segunda Ruta de la Seda?* (pp. 163-202), Buenos Aires: BID INTAL.

Moreira Cunha, A.; Da Silva Bichara, J. y Caputi Lélis, M.T. (2013). América Latina y el ascenso de China. Una perspectiva desde Brasil [Versión electrónica]. *América Latina Hoy*, 65, 185-207.

Nielsen, S. (2012, 20 de noviembre). China Grabs Share in Latin America Wind With

- Cheap Loans. *BloombergBusinessweek*. Obtenido el 01 de abril de 2014 de: <http://www.businessweek.com/news/2012-11-19/china-grabs-share-in-latin-america-wind-with-cheap-loans>.
- Oliva, C. V. (2005). Inversiones en América Latina: la inserción regional de China. En: Cesarin, S. y Moneta, C. (Eds.). *China y América Latina. Nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo. ¿Una segunda Ruta de la Seda?* (pp. 203-234), Buenos Aires: BID INTAL.
- Paus, E. (2009). The Rise of China: Implications for Latin American Development. *Development Policy Review*, 27(4), 419-456.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*. Obtenido el 7 de marzo de 2014 del sitio Web del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2013GlobalHDR/Spanish/HDR2013%20Report%20Spanish.pdf>.
- Ray, R. & Gallagher, K. (2013). *China–Latin America Economic Bulletin*. Obtenido el 12 de febrero de 2014 del sitio Web de Global Economic Governance Initiative: <http://www.bu.edu/pardee/research/global-economic-governance-2/economicbulletin2013/>.
- Red Mercosur (2011). *América Latina frente a China como potencia económica mundial* [versión electrónica]. Uruguay: Red Mercosur de Investigaciones Económicas.
- Rodríguez García, M. (2014, enero). *La nueva arquitectura de la ayuda: cooperación Sur-Sur y triangular*. Trabajo presentado en la asignatura Nueva arquitectura de la ayuda del Máster Iberoamericano de Cooperación Internacional y Desarrollo, Universidad de Cantabria, Santander.
- Rosales, U. y Kuwayama, M. (2012). *China y América Latina y el Caribe. Hacia una relación económica y comercial estratégica*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Sistema de Información sobre Comercio Exterior (2014). *El TLC Chile-China*. Obtenido

el 13 de marzo de 2014 de
http://www.sice.oas.org/TPD/CHL_CHN/CHL_CHN_s.ASP.

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (2012). *Las relaciones entre China y América Latina y el Caribe en la actual coyuntura económica mundial*. Caracas: Secretaría Permanente del SELA.

Yopo Herrera, M. (2011). *China y América Latina: una relación positiva con varias interrogantes*. Obtenido el 17 de diciembre de 2013 del sitio Web de Friedrich Ebert Stiftung: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/08541.pdf>

Wolf, Ch. Jr., Wang, X. & Warner, E. (2013). *China's Foreign Aid and Government-Sponsored Investment Activities. Scale, content, destination and implications* [Versión electrónica]. Washington D.C: RAND Corporation.