

ALGUNAS APROXIMACIONES SOBRE LA RELACIÓN CHINA-AMÉRICA LATINA

Paulina Garzón

*Directora Iniciativa para las Inversiones Sustentables
China-América Latina (IISCAL)*

Resumen Ejecutivo

El año 2015 se caracterizó por grandes acontecimientos entre China y América Latina, marcado por las visitas de los Presidentes y ministros a Pekín en enero y luego, la visita del Premier chino Li Keqiang a varios países sudamericanos.

Entre los aspectos destacados estuvieron: los ofrecimientos de que los financiamientos chinos en la región se duplicarían, ascendiendo hasta los u\$s 250.000 millones; la firma del Plan de Acción Conjunto 2015-2021 entre China y Brasil; la firma del Memorándum de Entendimiento para la construcción del tren transoceánico Brasil-Perú; una importante expansión de la presencia china en Argentina, que incluye un controversial acuerdo que permite tener una central para estudios científicos con presencia militar china; y el establecimiento de varias plataformas de diálogo regional con China y de mecanismos de diálogo bilaterales con algunos países.

Sin embargo, el 2016 promete ser un año que pondrá a prueba la cooperación Sur-Sur y probablemente los actores más vocales en desafiarla serán las organizaciones de la sociedad civil. Ya se advierte un descontento generalizado frente a la crisis económica en países como Venezuela, Ecuador, Brasil y Argentina que empiezan también a cuestionar la pesada deuda de sus países con China, la concentración de las inversiones chinas en los industrias extractivas y el desarrollo de infraestructura (sectores endémicos de grandes impactos socio-ambientales), y por último, la falta de un espacio de participación de la sociedad civil en los marcos de negociación de los acuerdos, préstamos y proyectos con entidades chinas.

I. Acontecimientos del último año

El 2014 dejó la impresión de que la relación entre China y América Latina (AL) había llegado a su clímax. Sin embargo, el 2015 fue un año de acontecimientos inclusive mayores.

El año empezó con un desfile de comitivas latinoamericanas a la Cumbre de Ministros China-CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) en Pekín. Este encuentro permitió a China reforzar su posición como el mejor y más solvente aliado de la región. China hizo grandes promesas financieras que tranquilizaron a presidentes y ministros, aunque no por mucho, dadas las nuevas caídas del precio del petróleo (principalmente) y de los metales, y los efectos de la desacelerización de la economía china. Otro evento importante, y que debería ser fundamental para la relación China-AL, fue el Acuerdo alcanzado en la Cumbre Climática en París, la cual requiere “movilizar la inversión” para lograr una “transición hacia una economía limpia”¹.

Basados en los anuncios del 2015, durante los próximos 10 años China prestaría a AL, en promedio, por lo menos unos u\$s 25 mil millones al año. De acuerdo a la base de datos del Diálogo Inter-Americano², desde el 2005 hasta el 2014 (no hay información en el 2015), en promedio, China ha prestado anualmente alrededor de

Préstamos chinos a América Latina (2005-2014)		
Año	Número Préstamos	Monto u\$s (millones)
2014	11	22.100
2013	12	12.900
2012	7	3.800
2011	14	17.800
2010	14	37.000
2009	9	13.600
2008	3	6,300
2007	4	4.800
2005	2	231
Total	76	118,531

Fuente: Gallagher, Kevin P. and Margaret Myers (2014) “China-Latin America Finance Database,” Washington: Inter-American Dialogue.

¹ Ray R., Gallagher P. K., Lopez A., Sanborn C. (Diciembre, 2015). “China en Latinoamérica: Lecciones para la Cooperación Sur-Sur y el desarrollo sostenible”. Global Economic Governance Initiative, Boston University (Estados Unidos). Disponible en: http://www.bu.edu/pardeeschool/files/2015/10/GEGI_ChinaLAC_Spanish.Final_1.pdf

² Garzón, P. (2015). “Manual legal sobre regulaciones ambientales y sociales chinas para los préstamos e inversiones en el exterior” Paulina Garzón, una guía para las comunidades locales. CDES (Ecuador). Disponible en: https://www.wcl.american.edu/environment/documents/MANUALCHINO2015_001.pdf

u\$s 13 mil millones. En consecuencia, los financiamientos chinos se duplicarían durante los próximos 10 años. Sin embargo, a diciembre del 2015, China no ha desembolsado la mayoría de los préstamos ofrecidos para ese año. Pero a pesar de las dificultades, en el 2015 también se consolidaron las “alianzas estratégicas” (Brasil y China firmaron un nuevo Plan de Acción Conjunto 2015-2021³); la cooperación se ha expandido a nuevas áreas como centrales nucleares y actividades espaciales en Argentina⁴; y se firmó el Memorándum de Entendimiento para realizar estudios de factibilidad del ferrocarril transcontinental Brasil-Perú.

Muy importante, también se crearon nuevas plataformas y mecanismos de diálogo e intercambio a nivel de gobiernos, como los grupos de trabajo a nivel ministerial establecidos en Pekín (enero) y los “Mecanismos de Diálogo Estratégico” establecidos con Chile y Perú (mayo). Lastimosamente, los esfuerzos por crear espacios sistemáticos de diálogo entre China y AL no han incluido a las organizaciones y movimientos sociales preocupados por las inversiones chinas.

II. El 2016 pondrá prueba la “cooperación Sur-Sur”

Probablemente los principales desafíos para el avance de la “cooperación Sur-Sur” en el 2016 estarán dados por las tensiones que surjan alrededor del pago de los créditos chinos; la “democratización” de la relación China-AL; la concretización de los nuevos préstamos e inversiones; y el redireccionamiento del financiamiento chino hacia proyectos sustentables y con beneficios concretos para las comunidades locales.

a. Urge revisar los términos de la deuda con China

Uno de los primeros documentos chinos que traza la estrategia de relacionamiento con AL es el China’s Policy Paper (2008)⁵.

³ Informativo N°29 (Mayo, 2015). “Plano De Ação Conjunta Entre O Governo Da República Federativa Do Brasil E O Governo Da República Popular Da China (2015-2021)”. CEBC. Brazil. Disponible en: http://cebc.org.br/sites/default/files/alerta_29_-_pac.pdf

⁴ Di Paola, M. (2015). “Un Acuerdo Chino”. (2015). FARN. Argentina. Disponible en: <http://farn.org.ar/archives/Eventos/acuerdo-chino>

⁵ “China’s Policy Paper on Latin America and the Caribbean, 2008” Central People’s Govern-

Aspectos destacados de las metas de la política exterior china en América Latina:

- ▶ *Fortalecer el diálogo y la comunicación, la confianza política y apoyarse en los temas de mutuo interés.*
- ▶ *Profundizar la cooperación para alcanzar ganancias para ambos lados.*
- ▶ *Apoyarse en las fortalezas del otro para lograr el progreso. Ambos lados deben promover más intercambio de pueblo-a-pueblo.*
- ▶ *El principio de una sola China (no tener relaciones oficiales con Taiwán) es la base para el establecimiento de relaciones de China con los países en América Latina.*

(Resumido del China's Policy Paper, 2008)

Este documento señala en el artículo 11 que *"el gobierno chino desea, basado en su consistente política sobre cancelación y reducción de deuda, discutir con países relevantes en AL y el Caribe, las opciones para aliviarles de sus deudas, de acuerdo a las posibilidades de China"*. Este artículo abre la puerta a una discusión crucial entre China y sus prestamistas en AL.

Venezuela, Brasil, Ecuador y Argentina son cuatro de los cinco mayores exportadores de petróleo y los mayores prestatarios de los bancos chinos en AL. Las economías de estos países han sido particularmente afectadas por la caída de los precios del petróleo y enfrentan graves dificultades para pagar sus deudas a China. Venezuela, por ejemplo, ha estado más de una vez muy cerca de un "default" con China; de hecho, el riesgo de "default" de Venezuela y PDVSA⁶ para septiembre del 2016, según algunos analistas, se estima en un 73%⁷ Ecuador y Argentina no están lejos de situaciones similares.

Cada vez se nota más descontento ciudadano acerca del endeudamiento con China y sus características (ventas anticipadas de petróleo, intereses altos, plazos cortos, atados a la contratación de empresas y trabajadores chinos) y a la falta de transparencia, espacios de participación y rendimiento de cuentas.

ment of the People's Republic of China. Disponible en: http://www.gov.cn/english/official/2008-11/05/content_1140347.htm

⁶ Petróleos de Venezuela S.A.

⁷ Porzencanski K. y Boyd S. (27 de agosto 2015) "These 30-Cents Bonds Are Barclays's Top Pick in Venezuela Default". Bloomberg Business. Estados Unidos. Disponible en: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-08-27/these-30-cent-bonds-are-barclays-s-top-pick-in-venezuela-default>

Esto, sumado al creciente cuestionamiento hacia los gobiernos que adquirieron las deudas, podría crear las condiciones que llevaron a calificar a la deuda pública como deuda “odiosa” o “ilegítima” como sucedió en Ecuador en el 2008. China y sus prestatarios tienen la tarea urgente de buscar alternativas para renegociar las condiciones de pago de la deuda y evitar que la región vuelva a las épocas oscuras del sacrificio social en pos de servir al pago de las deudas.

b. La “democratización” de la relación China-América Latina

Los 5 Principios de Coexistencia Pacífica:

- ▶ *No agresión mutua.*
- ▶ *Respeto mutuo de la soberanía y la integridad territorial.*
- ▶ *No interferencia en los asuntos internos de otro país.*
- ▶ *Igualdad y el beneficio mutuo.*
- ▶ *Coexistencia pacífica.*

China ha conducido las relaciones con AL bajo el principio de “No Interferencia” lo que ha significado, en la práctica, un relacionamiento exclusivo con los gobiernos. Este abordaje no es viable en AL. La influencia que tiene la relación con China en la vida de los latinoamericanos requiere que China busque un “relacionamiento creativo” que “ayude a la gente a construir una economía saludable, instituciones sociales e inclusive políticas”.⁸

En el 2016 China debe ponderar adecuadamente los roles de los gobiernos y de la sociedad civil en la región. Los 5 Principios de Coexistencia Pacífica, fundamento de la política externa China⁹, no son factibles en

AL si los bancos y las empresas chinas que están transformando la región no interactúan con la sociedad civil latinoamericana.

⁸ Chen. (7 de julio 2014). “China-Latin America Relations: Creative Engagement versus Non-Intervention”. Caijing. China. Disponible en: http://blog.caijing.com.cn/expert_article-151713-71922.shtml.

⁹ Front, P. (30 de junio 2014). “Los cinco principios de convivencia cumplen 60 años”. China Files. Disponible en: <http://china-files.com/es/link/39788/los-cinco-principios-de-convivencia-cumplen-60-anos>

C. Los inversionistas y las empresas chinas deben asumir responsabilidad ambiental y social en los países donde operan

Dada la desaceleración de la economía china no es fácil predecir cuántos financiamientos se desembolsarán, pero si es claro que los proyectos en las industrias extractivas y la construcción de infraestructura continuarán, y que ello demandará un mayor acceso a regiones de alta biodiversidad y a territorios indígenas. Al mismo tiempo, muchos de estos proyectos son considerados de “alta prioridad” por los gobiernos nacionales y a menudo requieren la flexibilización de requisitos ambientales.

Por su parte, las compañías chinas han señalado que se encuentran en una “curva de aprendizaje” y que, en general, tienden a adaptarse a los marcos regulatorios nacionales¹⁰. No obstante, las regulaciones y las instituciones encargadas de hacerlas cumplir se van debilitando fuerte y rápidamente en la mayoría de países latinoamericanos. Ante este escenario, es vital buscar nuevas fuentes de regulaciones y buenas prácticas internacionales, especialmente de aquellas que asignen responsabilidad a los inversionistas y operadores internacionales, y que cuenten con sistemas e indicadores de implementación y reporte.

Interesantemente, y aunque sea muy poco conocido, los bancos chinos que proveen los préstamos a los gobiernos y a las empresas, así como las empresas chinas, cuentan con una serie de lineamientos ambientales y sociales que establecen principios, procedimientos, y mecanismos de implementación y verificación; algunos de ellos inclusive más avanzados, por lo menos en teoría, a los de los bancos multilaterales y a las empresas occidentales¹¹. Es urgente que las agencias chinas que promulgaron los lineamientos ambientales y sociales aseguren una implementación de calidad y mecanismos de información y rendición de cuentas al público.

¹⁰ Ray R., Gallagher P. K., Lopez A., Sanborn C. (Diciembre, 2015). “China en Latinoamérica: Lecciones para la Cooperación Sur-Sur y el desarrollo sostenible”. Global Economic Governance Initiative, Boston University (Estados Unidos). Disponible en: http://www.bu.edu/pardeeschool/files/2015/10/GEGI_ChinaLAC_Spanish.Final_1.pdf

¹¹ Garzón, P. (2015). “Manual legal sobre regulaciones ambientales y sociales chinas para los préstamos e inversiones en el exterior” Paulina Garzón, una guía para las comunidades locales. CDES (Ecuador). Disponible en: https://www.wcl.american.edu/environment/documents/MANUALCHINO2015_001.pdf

d. Más de lo mismo no será bien recibido

Tanto los préstamos como la inversión directa china se han concentrado en las industrias extractivas y la construcción de infraestructura, incluyendo grandes represas (calificadas además como proyectos de energía alternativa). A esos sectores se han dirigido más de las tres cuartas partes de los financiamientos chinos, mientras que el financiamiento para energía alternativa ha sido ínfimo. En Ecuador, por ejemplo, menos del 0,5% de los préstamos chinos se ha destinado a la construcción de un proyecto de turbinas de viento; y en Brasil, de los 35 acuerdos firmados en mayo, solo uno fue para desarrollar un pequeño proyecto de un energía eólica, mientras que otro aseguró u\$s mil millones a Petrobras.

El financiamiento chino ha sido clave para que la región continúe promoviendo un modelo primario exportador con graves consecuencias sobre el medio ambiente y las comunidades locales.

Si China y los países latinoamericanos pretender cumplir con el nuevo acuerdo climático recientemente firmado en París, esa correlación debería cambiar en el 2016.