

Capítulo octavo

Las relaciones entre China y América Latina: entre el pragmatismo y la gestión del riesgo

Erika M. Rodríguez Pinzón

Resumen

América Latina y China vienen fortaleciendo su relación a lo largo de la última década. La región tiene gran complementariedad productiva con China, lo cual ha hecho que se convierta en un área de especial interés para este país asiático. Además del comercio, la relación se ha fortalecido alrededor de la financiación de proyectos de desarrollo, y cada vez más por un relacionamiento político que China construye sobre su representación del sur global y valiéndose del concepto de cooperación sur-sur.

Esta relación es muy importante para una región necesitada de apoyos para superar las trampas que la anclan en sus males estructurales. Sin embargo, la relación no está exenta de desafíos, entre ellos, el excesivo pragmatismo sobre el que se construye, la asimetría que permite a China imponer sus condiciones y crear condiciones de dependencia y la falta de capacidad de gobernanza de riesgos y controversias, especialmente las de tipo ambiental. Este documento recoge un análisis de la evolución de la relación y de diferentes dimensiones de esta en el marco de un orden internacional profundamente alterado.

Palabras clave

China, América Latina, comercio exterior, cooperación, financiación, dependencia, desarrollo, sostenibilidad.

China-Latin America Relations: Between Pragmatism and Risk Management

Abstract

Latin America and China have been strengthening their relationship over the past decade. The region has great productive complementarity with China, which has made it an area of special interest for this Asian country. In addition to trade, the relationship has been strengthened around the financing of development projects, and increasingly by a political relationship that China builds on its representation of the global South and using the concept of South-South cooperation.

This relationship is very important for a region in need of support to overcome the traps that anchor it in its structural ills. However, the relationship is not without challenges, including the excessive pragmatism on which it is built, the asymmetry that allows China to impose its conditions and create conditions of dependence and the lack of capacity for risk and dispute governance, especially those of an environmental nature. This document contains an analysis of the evolution of the relationship and its different dimensions within the framework of a profoundly altered international order.

Keywords

China, Latin America, foreign trade, cooperation, financing, dependence, development, sustainability.

Introducción

En 2022 se puede afirmar sin caer en un cliché que el mundo cambia a una velocidad inusitada. La reacomodación del sistema internacional que venía produciéndose a partir del ascenso de la República Popular China (RPC) desde principios del siglo XXI y la consecuente guerra comercial entre Estados Unidos (EE. UU.) y dicho país, han dado paso a situaciones hasta entonces impensables: la paralización de la actividad social y económica mundial por cuenta de la pandemia y una guerra en territorio europeo por la agresión rusa a un país independiente. Si en 2020 el mundo se detuvo, en 2022 contiene la respiración ante la escalada de acontecimientos de inciertas consecuencias.

Con este panorama de fondo las democracias del hemisferio occidental ven un aumento de la polarización política, seguido de un ascenso de proyectos políticos radicales y peligrosamente anti-democráticos y de la manifestación de un profundo descontento social.

Latinoamérica marcada por sus desafíos particulares, entre ellos, la desigualdad, la violencia, la vulnerabilidad económica y los déficits democráticos, intenta navegar por el cambiante sistema internacional sin contar con una estrategia regional. En esta región, la pandemia dejó una profunda herida, en forma de recesión y pérdida de vidas.

La invasión de Ucrania por parte de Rusia y sus consecuencias han venido para profundizar esta crisis en forma de subidas de los precios de los carburantes, de los fertilizantes agrícolas y de algunos alimentos, todo confluye en una espiral inflacionaria y esboza posibles crisis alimentarias y sociales en el corto y medio plazo.

Los enormes desafíos de América Latina contrastan con su riqueza en agua, bosques, biodiversidad, y población joven. Potencialidades que necesitan promoción y protección en el marco de políticas de desarrollo efectivas. El desafío es la superación de las denominadas «trampas del desarrollo»: la trampa de la productividad, la trampa de la vulnerabilidad social, la trampa institucional y la trampa ambiental¹.

Evidentemente la superación de estos desafíos es tarea de los gobiernos nacionales. Sin embargo, tanto por las necesidades

¹ OCDE. (2021). *Perspectivas Económicas de América Latina 2021. Avanzando juntos hacia una mejor recuperación*. París, OCDE, CEPAL, CAF, Comisión Europea.

de financiación, como por el peso de las materias primas en la economía regional, el impacto de los flujos migratorios, la vulnerabilidad medioambiental y por las tensiones que enfrentan sus democracias, la forma en la que los países manejen su inserción internacional tiene un gran peso en la definición de su futuro.

Para Latinoamérica y países similares el desafío principal es y será como avanzar de forma inclusiva en medio de la disputa geopolítica, teniendo como referente sus propios intereses de desarrollo, mientras construye su identidad regional en un mundo multipolar².

Una de las paradojas de la construcción internacional de la región es que durante la mayor parte del siglo XXI ha dominado cierta sensación de aislamiento o falta de interés hacia esta. América Latina no suscita el interés de una Europa con pocos países estrechamente vinculados a la región y de unos Estados Unidos que han pasado de concentrarse en las amenazas de seguridad extrarregionales post 11S a concentrarse en su disputa comercial y política con China como superpotencia emergente.

La mirada occidental desvió su interés hacia otros temas y regiones, mientras que el sur y el este global proponían un profundo y novedoso estrechamiento de sus relaciones mutuas. China ha sido el principal actor y líder de ese cambio, aunque obviamente, no el único, otros países como Rusia, los emiratos, o Turquía también han promovido una intensa agenda de relaciones con el mundo en desarrollo³.

La relación creciente de China con América Latina ha avanzado firmemente construyéndose de forma alternativa a los asuntos que dominaban la política y economía del norte occidental. Mientras que la crisis financiera de 2008 dominó el marco político de Europa y Estados Unidos, América Latina vivía una época de auge por cuenta de la demanda de materias primas en China. De la relación comercial se dio paso al aumento de la inversión, y de los flujos financieros y al advenimiento de la estrategia China

² Reyes Matta, F. China/ EE. UU. en guerra tecnológica y América Latina en la cuerda floja. Simposio Electrónico internacional sobre política China 2022. Disponible en: <https://politica-china.org/otros/xii-sei-politica-china-china-ee-uu-en-guerra-tecnologica-y-america-latina-en-la-cuerda-floja>

³ Rodríguez Pinzón, E. M. (2021). América Latina: competencia geopolítica, regionalismo y multilateralismo. *Documentos de Trabajo* (53). Fundación Carolina. Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/america-latina-competencia-geopolitica-regionalismo-y-multilateralismo/>

de la Franja y la Ruta de la Seda. Sin embargo, China, origen de la pandemia de COVID 19, también ha tenido que modificar su estrategia internacional y esto ha tenido consecuencias en su presencia en América Latina.

El impacto de la guerra de Rusia contra Ucrania también tiene un papel relevante al forzar cambios en la estrategia internacional tanto de China como de los países latinoamericanos que ahora se ven urgidos a posicionarse en el marco de una renovada agenda hemisférica occidental que se plantea en términos de democracia frente autoritarismos.

Este documento analiza las claves del fortalecimiento de la relación entre China y América Latina analizando sus particularidades subregionales, su relevancia como motor de desarrollo y también sus desafíos. Entre estos últimos destacan los que suponen los nuevos patrones de dependencia, los impactos de la condicionalidad del modelo financiero y los desafíos de seguridad medioambiental.

Modelos de desarrollo contrapuestos

Uno de los puntos más interesantes para iniciar el análisis de la relación entre China y América Latina es el del planteamiento de una relación periférica al núcleo eurocéntrico del desarrollo. La historia de América Latina está marcada por la dependencia de Estados Unidos, tanto la deseada, como la impuesta.

En los años sesenta dos visiones del desarrollo dominaban el debate, por un lado, estaba la teoría de la modernización, por el otro, el modelo neoclásico de crecimiento de Solow⁴. En los dos casos se planteaba el desarrollo como un proceso de convergencia entre los países ricos y pobres, diferenciándose por el método para alcanzarlo.

En América Latina hubo una profunda crítica de los modelos, tanto por parte de los estructuralistas, como por parte de intelectuales inspirados en las tesis del marxismo. Con grandes diferencias metodológicas y teóricas las dos corrientes invocaban la «dependencia» para explicar por qué no se podía alcanzar la convergencia entre países subdesarrollados y desarrollados⁵. Esta

⁴ Solow, R. (1979). Un modelo de crecimiento. En Sen, A. (ed.). *Economía del Crecimiento*. México, D. F., Fondo de Cultura Económica.

⁵ Stallings, B. (2020). *Dependency in the twenty-first century?* Cambridge, Cambridge University Press.

perspectiva impulsó el auge de las políticas de industrialización por sustitución de importaciones.

La idea de la dependencia y su impacto negativo en la región se agudizó cuando por diversos motivos, la presión estadounidense y de los organismos del sistema Breton Woods, embarcados en el orden de Guerra Fría, llevaron a Latinoamérica a regirse por un modelo económico basado en tres pilares: estabilización macroeconómica; liberalización y privatización; y una mayor participación del sector privado, la apertura al comercio y a la inversión extranjera. El conocido como modelo de Washington y su principal efecto la «década perdida».

Desde entonces, buena parte del debate político regional estuvo enfocada en una diatriba entre capitalismo y apego a la doctrina norteamericana y la búsqueda de perspectivas y modelos propios para superar las trampas que limitan su desarrollo.

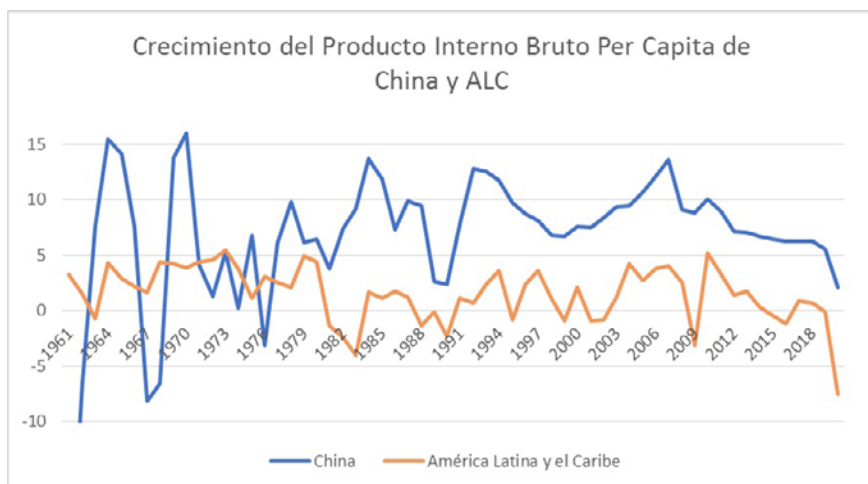


Gráfico 1. Crecimiento del producto interno bruto per cápita de China y América Latina. Elaboración propia con datos del Banco Mundial

En 1978, cuando Deng Xiaoping lanzó la reforma y apertura económica del país, China era una nación empobrecida, representaba el 3,4 % del PIB mundial y tenía un PIB per cápita de solo 156 dólares; en 1980, el 88 % de la población se encontraba en situación de pobreza extrema⁶. El cambio que tuvo lugar en China en los últimos cuarenta años fue posible gracias a varios

⁶ CEPAL. (2021). La inversión extranjera directa en América Latina y Caribe 2021. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

factores, entre ellos una profunda transformación de la estructura productiva y al cierre de la brecha tecnológica, impulsadas desde el gobierno. Además, China ha podido imponer, en parte gracias a su escala, sus propios términos y condiciones en el momento de la apertura económica. Esto significa que no ha tenido que ceñirse estrictamente a las condiciones imperantes en las relaciones internacionales. Así, siendo uno de los principales receptores de inversión extranjera directa (IED) fue capaz de imponer condiciones que garantizaron la transferencia de tecnología y el desarrollo de capacidades propias⁷.

De ser receptor neto de inversión extranjera el país se transformó en uno de los mayores inversores, llegando a representar el 11,3 % de la IED global en 2019. Su modelo de inversión le ha permitido aplicar una estrategia dual en la que, por un lado, asegura el abastecimiento de recursos naturales y, por el otro, le permite acceder a tecnologías punta a través de fusiones y adquisiciones en economías centrales⁸.

China pasó de ser un país pobre marcado por un férreo modelo comunista cerrado a convertirse en un gigante global. Reciente estudios del desarrollo chino sugieren que esta transformación se produjo no a través de un modelo de control autoritario centralizado sino a través de la «improvisación dirigida»⁹, esto es, la impartición de direcciones de arriba hacia abajo desde Pekín emparejadas con improvisación de abajo hacia arriba de los funcionarios locales. Un modelo que requiere la existencia de un sistema de gobierno adaptativo que empodera e incentiva a los actores locales del nivel local a crear nuevas soluciones para problemas en evolución.

De esta forma, la salida de la trampa de la pobreza y otras trampas asociadas al subdesarrollo se basó en el uso de estrategias locales adaptativas innovadoras. Aprovechar los recursos existentes para poner en marcha nuevos mercados, incluso cuando esto signifique desafiar las normas del primer mundo. Una posibilidad que Latinoamérica no podía permitirse.

El modelo chino de desarrollo supone una interesante fuente de comparación con lo ocurrido en otras regiones del mundo en las últimas décadas. Sin embargo, difícilmente es «trasladable» a

⁷ Ídem.

⁸ Ídem.

⁹ Ang, Y. Y. (2022). *How China escaped the poverty trap*. Cornell University Press, Ithaca y Londres.

otras regiones. En primer lugar, por las particularidades históricas, demográficas y geográficas del país, en segundo lugar, porque justamente la evidencia demuestra la imposibilidad de generar modelos únicos de desarrollo. Más aún, porque justamente como demuestra Ang¹⁰ la clave está en la adaptación y la innovación particular. Sin mencionar, que el desarrollo socioeconómico chino se ha producido en el marco de un modelo político autoritario.

El poder blando de China frente a la democracia, la guerra y el nuevo orden mundial: entre la ideología y el pragmatismo

Por supuesto, en esta discusión no se ha tocado un ángulo fundamental de contraste entre los dos modelos y que gana especial relevancia en el escenario internacional que se planteó de forma tan dramática en el primer trimestre de 2022. China es un país no democrático, sus ciudadanos no gozan de libertad, ni se garantiza el Estado de derecho.

Una evidencia de la que sus líderes intentan rehuir asegurando que China sí es una democracia, pero, «de otro tipo»: «En China, la democracia popular de proceso completo integra la democracia orientada a los resultados, la democracia procedimental con la democracia sustantiva, la democracia directa con la democracia indirecta, y la democracia popular con la voluntad del Estado»¹¹. Una argumentación retórica que desde luego no encaja con los preceptos de Estado de derecho, libertad, y garantías para la participación política y por supuesto en la que el concepto de sociedad civil no existe.

En el libro blanco *China: una democracia que funciona*, sostienen que el Partido Comunista es capaz de conocer y representar las demandas de sus ciudadanos y por tanto existe un modelo de toma de decisiones representativo; asimismo señalan que no existe un solo tipo de democracia y que estos no pueden ser juzgados por otros países, sino por el pueblo basándose en su eficacia¹². Más aún, se muestran profundamente críticos con el modelo democrático estadounidense y su rol como guar-

¹⁰ Ídem.

¹¹ Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular China. China, Democracy that Works. (2021). Pekín, Consejo de Estado de la República Popular China.

¹² Ídem.

dián global de la democracia y se han aplicado en promover su modelo. Así, en 2022 mientras Joe Biden celebraba la Cumbre la Democracia con 110 países invitados (ni Rusia, ni China lo estaban), China organizaba su propio Foro Internacional sobre Democracia, con la participación de políticos y expertos de más de 120 países¹³.

América Latina es una región que ha hecho enormes esfuerzos por implantar la democracia, un modelo que como objetivo de los Estados nacionales es incuestionable. Este objetivo estaba presente en las independencias construidas sobre valores democráticos y republicanos y ha marcado profundamente la historia de la región. Inclusive, la retórica de la democracia ha sido en buena parte el impulsor del intervencionismo estadounidense en la región.

Por tanto, a pesar de que buena parte de la población y líderes de la región son críticos con el papel intervencionista de los EE. UU. y su doble rasero en la protección de la democracia latinoamericana, su modelo de democracia no puede ser otro que el reconocido por la Organización de Naciones Unidas (ONU) basado en celebración de elecciones libres, la separación de poderes y la igualdad ante la ley, entre otros principios. La historia y la cultura latinoamericanas son esencialmente occidentales, así como sus modelos políticos e institucionales, sus culturas políticas y las expectativas de sus ciudadanos.

China está ubicada en los últimos lugares de los listados internacionales de derechos políticos y libertades civiles¹⁴ que resultan imprescindibles para dotar de legitimidad al Estado para la mayoría de los ciudadanos latinoamericanos. De hecho, la mayor parte de los latinoamericanos sostiene que la democracia es el mejor sistema de gobierno, aunque tenga defectos¹⁵. Por tanto, existen límites no solo contextuales sino éticos y existenciales que impiden una asimilación al modelo chino.

Bien es cierto que la política exterior de China no contiene condicionamientos sobre el carácter político de los países con los que se relaciona, y que los gobiernos que se relacionan con ella, a su vez,

¹³ Cidal, M. (2021). ¿Es China una democracia? Su Gobierno asegura que sí. *El País*. 13 de 12: Internacional. <https://elpais.com/internacional/2021-12-13/es-china-una-democracia-su-gobierno-asegura-que-si.html>

¹⁴ Freedom House. (2022). Global Freedom Score. Disponible en: <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores?sort=desc&order=Total+Score+and+Status>

¹⁵ Ídem.

anteponen los beneficios a las consideraciones éticas. Tal como señala Ellis¹⁶, a diferencia del poder blando de Estados Unidos que se basa principalmente en la alineación de valores, el poder blando chino se concentra más en la expectativa directa o indirecta de beneficio, que coexiste con la desconfianza hacia China y cierta comprensión de los riesgos de relacionarse con ella.

China afirma que se rige por los cinco principios de coexistencia pacífica, que consisten en la no injerencia en los asuntos internos de otros países, el respeto mutuo por la soberanía y la integridad territorial, la no agresión mutua, la igualdad y beneficio mutuo y la coexistencia pacífica¹⁷. Esto no significa que esté totalmente libre de condicionamientos políticos y que no use su poder blando para satisfacer sus intereses, tales como, recabar apoyos para aislar a Taiwán, o el reconocimiento de «una sola China». En América Latina se ha aplicado intensivamente en esta tarea¹⁸. Actualmente solo tres países del área continental de la región mantienen el reconocimiento a la isla.

Por otra parte, los reclamos chinos sobre la legitimidad de Estados Unidos como juez de la democracia y la retórica sobre la existencia de distintos modelos de democracia se convierten en un apoyo tácito a los regímenes autoritarios latinoamericanos. De esta forma, ayuda a los regímenes a sortear las sanciones que se les han impuesto, legítima sus desmanes y la defensa del régimen iliberal, mientras busca generar apoyos de estos países para sus intereses en el marco del sistema multilateral.

El caso de Nicaragua es significativo, inmerso en un autoritarismo creciente, el régimen de Ortega ha roto las estrechas relaciones que mantenía con Taiwán en diciembre de 2021. Aunque las relaciones con una potencia como China pueden traer beneficios económicos a Nicaragua, especialmente buscan ventajas políticas para un régimen autoritario y aislado. Tiziano Breda señala que «China ofrece una oportunidad de respaldo en foros multilaterales como el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, o la misma ONU. También puede hacer contrapeso a la crítica internacional sobre ciertas cuestiones internas de parte de Estados Unidos o

¹⁶ Ellis, E. (23/03/2022). El compromiso chino con América Latina y sus efectos. *Infobae*.

¹⁷ Slipack, A. (2022). América Latina en la estrategia del dragón. *Nueva Sociedad*. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/america-latina-en-la-estrategia-del-drago/>

¹⁸ Jenkins, R. (2012). Latin America and China - A New dependency? *Third World Quarterly* (7). Pp. 1337-1358.

Europa», por ejemplo, cuando se intentó llevar a Nicaragua ante el Consejo de Seguridad de la ONU, China y Rusia se opusieron, vetando el proyecto de resolución¹⁹.

El mayor acercamiento al discurso de los «estilos de democracia», corre por cuenta de los regímenes autoritarios, mientras que los demás países simplemente han estrechado sus vínculos, basándose en el mismo pragmatismo que promueve China. Así, se han escuchado los elogios a Xi Jinping, por parte de Alberto Fernández presidente de Argentina, en su visita a Pekín en 2021 en búsqueda de financiación²⁰; o se ha visto al presidente de tendencia derechista colombiano, Iván Duque, presentar ofrendas a Mao y a los mártires de la revolución en su viaje a China en 2019 con el fin de abrir mercados a los productos colombianos²¹.

Democracias frente a autoritarismos implicaciones para América Latina

Esta situación adquiere un nuevo cariz en la actual situación de conflicto generada por Rusia en 2022. El epicentro de este «terremoto geopolítico» se sitúa en Europa, y pone de nuevo en cuestión la vigencia y significado de la comunidad euroatlántica y la naturaleza del proyecto de integración europeo²². Sus líderes no han dudado en calificar la situación como un «parteaguas», un punto de inflexión e incluso, el alto comisionado de la Unión Europea, Josep Borrell²³, ha señalado el «nacimiento de la Europa geopolítica». Por su parte, el presidente de Estados Unidos, Joe

¹⁹ Breda, T. (2022). Entrevistado en: Salinas Maldonado, C. EE. UU. preocupado ante el avance de China en Latinoamérica. *El País*. Internacional. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2022-02-28/ee-uu-preocupado-ante-el-avance-de-china-en-latinoamerica.html>

²⁰ Huczek, D. (2022). Alberto Fernández y un elogio al régimen chino que se contrapone con los valores democráticos del pueblo argentino. *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/opinion/deborah-huczek-alberto-fernandez-y-un-elogio-al-regimen-chino-que-se-contrapone-con-los-valores-democraticos-del-pueblo-argentino.phtml>

²¹ *Revista Semana*. (2019). Duque rinde homenaje a los mártires de la revolución china. *Revista Semana*. <https://www.semana.com/nacion/multimedia/duque-rinde-homenaje-a-los-martires-de-la-revolucion-china/626138/>

²² Sanahuja, J. A., Stefanoni, P. y Verdes Montenegro, F. (2022). América Latina frente al 24F ucraniano: entre la tradición diplomática y las tensiones geopolíticas. *Documentos de Trabajo* (62 [2.ª época]). Disponible en: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/03/DT_FC_62.pdf

²³ Borrell, J. (1/3/2022). Discurso del alto representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores en el pleno extraordinario de la Eurocámara para debatir la invasión rusa de Ucrania. Estrasburgo, Parlamento Europeo.

Biden lo ha interpretado en clave de la permanente lucha entre autoritarismo y democracia.

Aunque se reconoce la extrema gravedad de la agresión contra Ucrania y el impacto global de la crisis, no se han escuchado declaraciones con una entonación similar entre los líderes latinoamericanos. La guerra se percibe lejana, y América Latina, no parece asumir el eurocentrismo implícito en las lecturas europeas, estadounidense, y también de China frente a esos acontecimientos²⁴.

El posicionamiento público de la mayoría de los países de América Latina frente a la invasión no ha sido homogéneo e incluso ha desvelado tensiones internas, no solo entre gobiernos y oposición sino entre la tradición internacionalista de las cancillerías y el posicionamiento de los líderes o sus partidos. Como señalan Sanahuja, Stefanoni y Verdes Montenegro²⁵, estas pulsiones han sido procesadas a menudo bajo los clivajes populismo/antipopulismo, democracia/autoritarismo o globalismo/antiglobalismo, y se enmarcan en diversas visiones de lo que significa «integrarse al mundo» para esta región.

La postura de China frente a la guerra, por su parte, ha sido ambigua, por un lado, está su cercanía a Rusia como aliado en la redefinición del poder global, antiestadounidense, y contra la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte). Por el otro, su propia definición y estrategia como superpotencia y en la que la invasión comporta riesgos y oportunidades que debe balancear.

Es importante señalar, que China enfrenta graves desafíos internos que modulan su respuesta internacional, entre ellos, la permanencia de la pandemia de COVID-19 y su estrategia de contención total que la lleva a aplicar durísimas medidas de confinamiento, y el impacto sobre su capacidad productiva y logística.

China ha responsabilizado a Estados Unidos por el conflicto y ha mostrado su oposición a las sanciones occidentales contra Rusia. Sin embargo, este lenguaje va en contra de las decisiones reales adoptadas por las instituciones financieras y las empresas chinas, que confirman la adhesión de China a las sanciones occidentales. Tal como señala García Herrero²⁶, acata las normas, pero no necesariamente el espíritu de estas.

²⁴ Sanahuja, J. A., Stefanoni, P. y Verdes Montenegro, F. (2022). *Op. cit.*

²⁵ Ídem.

²⁶ García Herrero, A. (2022). China's Contorted Response to Russia Sanctions. Jameson Foundation, China Brief. Volume: 22, Issue: 7. <https://jamestown.org/wp-content/uploads/2022/04/Read-the-4.8-Issue-in-PDF.pdf>

Esta estrategia, es un equilibrio en el que intenta apoyar a la economía rusa, pero no verse perjudicada por la respuesta occidental y las consecuencias de la guerra. A su vez, la relación con Rusia también está determinada por intereses en temas como la seguridad energética, la cooperación militar y en el Ártico²⁷.

En este punto, vale la pena preguntarse hasta qué punto el pragmatismo que ha posibilitado y dominado el fortalecimiento de las relaciones entre China y América Latina, va a encontrar dificultades en un nuevo entorno internacional mucho más beligerante y fragmentado. A su vez, Latinoamérica, se ve cada vez más necesitada de una estrategia regional que le permita ejercer una autonomía estratégica regida por sus intereses y prioridades y no por el alineamiento o la cooptación bajo zonas de influencia exclusiva de una potencia.

La relación regional con China

La RPC asume su nuevo rol global como potencia, pero se presenta y da especial relevancia a su autodefinición como un país que, al igual que otros del denominado «Sur» o «Tercer Mundo», procura diferenciarse de los hegemones tradicionales enfatizando la reciprocidad, el mutuo beneficio y la «cooperación Sur-Sur»²⁸. Este es el marco en el cual no solo ha buscado estrechar la relación bilateral con los diferentes países sino también con las regiones.

En el caso de Latinoamérica el espacio regional que agrupa a todos los países es la Comunidad de Estados de Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), aunque es importante señalar la fragilidad de su regionalismo, profundamente dividido por diferencias políticas, pero también, por las particularidades subregionales y su dispar integración al comercio internacional²⁹.

En la primera década del siglo XXI, el ascenso de gobiernos progresistas implicó el desarrollo de lo que algunos han denominado un «regionalismo posliberal», «poshegemónico» o «estratégico»³⁰. Esta idea de emancipación hemisférica e integración

²⁷ Ídem.

²⁸ Slipack, A. (2022). América Latina en la estrategia del dragón. *Nueva Sociedad*. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/america-latina-en-la-estrategia-del-drago/>

²⁹ Rodríguez Pinzón, E. (2021). *Op. cit.*

³⁰ Sanahuja, J. A. (2019). La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina, giro liberal-conservador y contestación normativa. *Anuario CEIPAZ 2018-2019*. Pp.107-126.

regional sustentó iniciativas como la CELAC, creada en 2011, entre otras³¹. Se buscó generar un espacio de integración sin la interferencia de EE. UU. A pesar de su débil arquitectura institucional CELAC es el único espacio que logra concertar a la mayoría de los presidentes latinoamericanos.

La CELAC sufre relevantes bloqueos políticos, además de la retirada de Brasil en 2020, el sistema de Cumbres de jefes de Estado que se celebraban anualmente ha perdido su regularidad y la representación de los jefes de Estado, de hecho, las dos últimas cumbres han reunido solo a los ministros de exteriores o cancilleres y no se han conseguido avances substanciales. Asimismo, las cumbres entre la CELAC y la UE no se han celebrado en los últimos cinco años y la próxima se ha retrasado a 2023.

El precedente que ha servido de ejemplo para el establecimiento del Foro China- CELAC es el Foro de Cooperación China-África (FOCAC). El foro establece la celebración de reuniones trienales China y CELAC, en las que se abordan cuestiones de cooperación y ayuda económica, inversiones, estímulo del comercio y posibilidades de préstamos³².

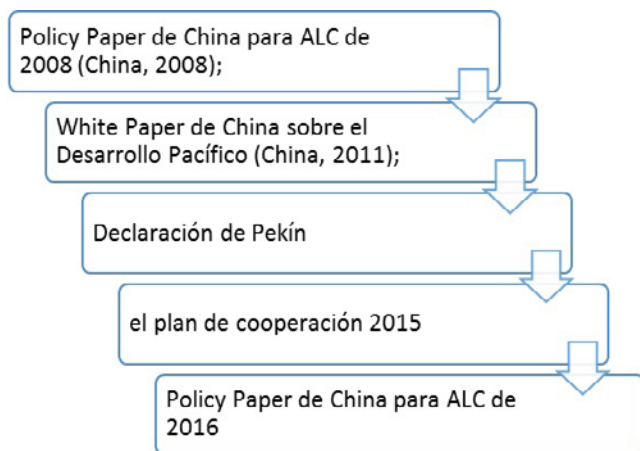


Tabla 1. Principales documentos que orientan la política china con la región de ALC. Elaboración propia

³¹ Caetano, G. y Pose, N. (2020). La debilidad de los regionalismos latinoamericanos frente a los escenarios actuales. *Documentos de Trabajo Fundación Carolina*. N.º 40, 2.ª época. Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2>

³² Vadell, J. (2018). I Foro China-CELAC y el nuevo regionalismo para un mundo multipolar: desafíos para la Cooperación 'Sur-Sur'. *Revista Carta Internacional* 13, 1. Disponible en: doi:10.21530/ci.v13n1.2018.733.

La creación del foro nace no solo como una propuesta de la RPC a la región para consolidar los vínculos y redes de negocios, sino que además se señala que su objetivo es estimular la cooperación Sur-Sur bajo los principios de «la solidaridad, el consenso, la horizontalidad, la no condicionalidad y el respeto a la soberanía de los miembros»³³. Estos principios se han desarrollado a través de una serie de documentos que muestran como el proceso de diálogo birregional ha ido ampliando sus expectativas en consistencia con los intereses de China en la región.

La estrategia de cooperación china apuntaba, en 2015, a una expansión de su presencia en sectores estratégicos como el sector eléctrico y el sector financiero e infraestructura conexión bioceánica. Asimismo, la Declaración de la Primera Reunión Ministerial del Foro, incluyó el anuncio de intenciones de incrementar el volumen de comercio con América Latina a 500.000 millones de dólares y la IED para los diez años siguientes a un total de 250.000 millones, con lo que China le otorgó más relevancia a la región que cualquier potencia occidental³⁴.

Tal como señala Slipack³⁵, tanto en el Consenso de Pekín como en el Plan de Cooperación 2015-2019, se apunta a delinear los trazos de una agenda de cooperación para el desarrollo Sur-Sur, tratando de mostrar una simetría en realidad inexistente entre América Latina y Caribe y China. Estos documentos, como los sucesivos, crean ámbitos de reunión o subforos temáticos entre los países, cuya participación es voluntaria. En realidad, estos documentos delinear la agenda de China hacia la región, dejando como espacios genuinos de negociación las reuniones bilaterales entre el país asiático y cada uno de los países latinoamericanos.

El plan *Made in China 2025*, lanzado en 2015, explicita los objetivos de ascenso tecnológico e intencionalidad de liderar dichos mercados. En 2016, el segundo Documento sobre la política de China hacia América Latina, puso el acento en la cooperación de China en proyectos de desarrollo «verde» y se alinea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 y el Acuerdo de París, lo que constituía una respuesta opuesta a la postura negacionista

³³ Vadell, J. (2018). El Foro China-CELAC y el nuevo regionalismo para un mundo multipolar: desafíos para la Cooperación Sur-Sur. *Revista Carta Internacional* 13, 1. doi:10.21530/ci.v13n1.2018.733.

³⁴ Ídem.

³⁵ Slipack, A. (2022). América Latina en la estrategia del dragón. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/america-latina-en-la-estrategia-del-drago/>

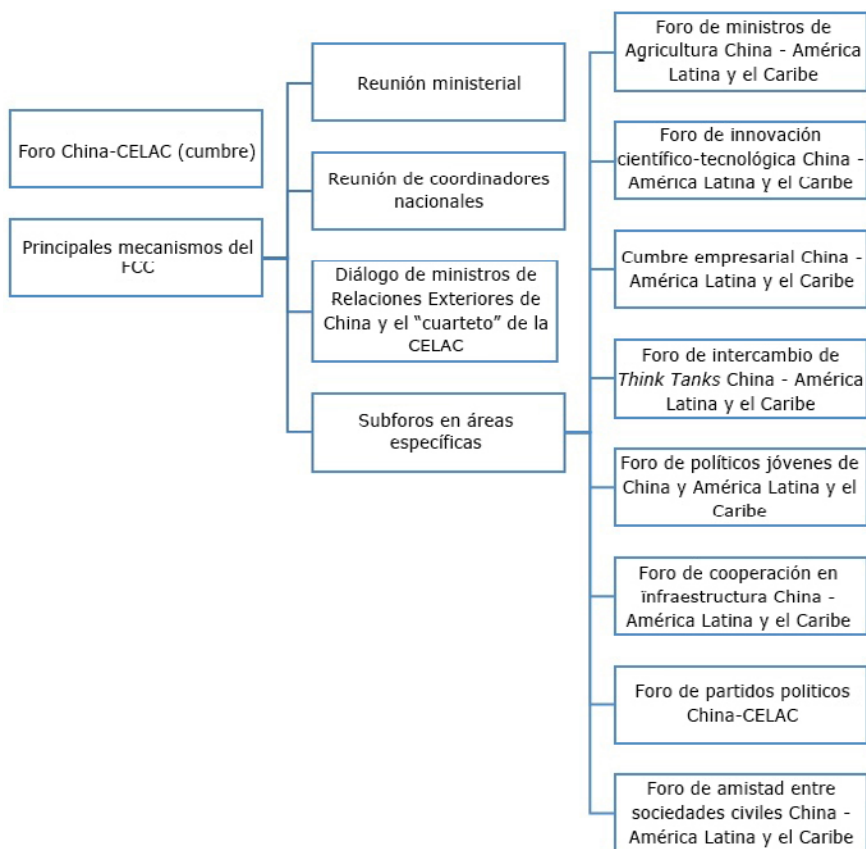


Gráfico 2. Estructura del Foro CELAC CHINA. Elaboración propia con datos: Foro China-CELAC 2022

del cambio climático y antimultilateralista del gobierno estadounidense de Donald Trump³⁶.

En mayo de 2017, el Foro de la Franja y la Ruta para la Cooperación Internacional profundizó la orientación hacia América Latina, invitando formalmente a la región a sumarse a la iniciativa de la Franja y la Ruta de la Seda³⁷. A través de la Segunda Reunión Ministerial del Foro, de enero de 2018, se puso nuevamente el énfasis en los proyectos en infraestructura y energía y en la ya mencionada agenda de desarrollo sostenible, pero también se recogió la diversidad de posturas latinoamericanas alrededor de la iniciativa de la Franja y la Ruta. Hoy, tras un potente ejercicio

³⁶ Ídem.

³⁷ Slipak, A. (2014). América Latina y China: ¿cooperación Sur-Sur o «Consenso de Pekín»? *Nueva Sociedad* (250).

de diplomacia e inversión, 21 países de América Latina y Caribe se han adherido a la Iniciativa.

Más recientemente, el Documento de la Tercera Reunión Ministerial y el Plan de Acción Conjunto 2022-2024 de diciembre de 2021 expresan continuidad con los lineamientos anteriores, pero el diálogo se amplía, al subrayar temas como, la agenda de seguridad, la lucha contra el terrorismo, la corrupción, la necesidad de acciones frente al cambio climático y la lucha contra la pandemia de COVID-19. Asimismo, se exponen el interés en áreas de cooperación como la tecnología digital y nuclear³⁸.

La firma de este Plan de Acción no implica obligaciones para ninguno de los países, pero sí es una expresión de la mayor presencia de China en la tradicional zona de influencia de Estados Unidos, que además atrae por su flexibilidad, mientras que EE. UU. ha ralentizado sus relaciones con América Latina, concentrada su atención en la disputa comercial y geopolítica, y en sus graves problemas internos tras el intento de toma del Capitolio en 2021.

Con respecto a la relación con la región destacan dos aspectos, el primero es el interés por abrir el diálogo con el espacio regional a pesar de que su estrategia comercial y política es estrictamente bilateral. En parte porque la inexistencia de un regionalismo latinoamericano capaz de tomar decisiones y realizar una representación conjunta; en parte porque China tiene una gran capacidad de adaptación y de aprovechamiento de las necesidades particulares de cada país, por lo cual el regionalismo le es útil como espacio de presencia, pero sus intereses se aseguran en el orden bilateral.

En segundo lugar, está la consideración de América Latina respecto a su nivel de desarrollo. Siendo en su práctica mayoría países de renta media (con la excepción de Haití) los países latinoamericanos han visto recortada la presencia y recursos de la cooperación internacional para el desarrollado, y limitada su acceso a sistemas de financiación internacional. La apuesta occidental para estos países, promovida por la OCDE y la Unión Europea, es la del «desarrollo en transición», una consideración que busca superar la «graduación» basada meramente en el PIB per cápita, para ampliar el apoyo a la agenda específica de países que aún presentan grandes y graves retos sociales, económicos y ambientales.

³⁸ Ídem.

La propuesta china, por su parte, se basa en la denominada «cooperación para el desarrollo para la transformación estructural» que contempla iniciativas Sur-Sur y de diversa arquitectura basadas en la búsqueda de intereses comunes, aunque sin estimular metas concretas de desarrollo.

La materialización de las relaciones entre ALC y la RPC: comercio, cooperación y financiación

El posicionamiento de China como un actor clave de la economía mundial es uno de los mayores cambios que han ocurrido en el escenario internacional contemporáneo, como se señaló antes, en el curso de cuatro décadas China pasó de ser un país aislado y subdesarrollado a disputar la hegemonía a EE. UU. En las dos últimas décadas su escalada como actor comercial internacional ha sido imparable.

El rápido crecimiento del comercio y de las inversiones transfronterizas se explica no solo por el crecimiento interno de la economía, sino también por una estrategia explícita de internacionalización que comenzó al final del siglo XX y que se integró en la estrategia de desarrollo económico, tecnológico e industrial del país. En 2019, la RPC fue el segundo país con mayor inversión fuera de sus fronteras tras los Estados Unidos. La inversión extranjera directa (IED) de China pasó de ser menos del 1 % mundial en 1990 a constituir el 11 % en 2020³⁹.

El impulso de un relacionamiento estratégico entre países del sur se promovió en los años noventa. Tal como señala Ríos⁴⁰, y en consistencia con el análisis del discurso político en la concepción china, no se trata de construir una relación de fidelidad sino de establecer un marco de entendimiento preferente basado en la gestión de intereses económicos compartidos y que, por tanto, puede afectar tanto a países como a organizaciones internacionales.

La relevancia comercial china, por su parte, venía creciendo en los primeros años del siglo XXI y se afianzó con la crisis financiera

³⁹ CEPAL. (2021). *La inversión extranjera Directa en América Latina y Caribe 2021*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

⁴⁰ Ríos, X. (2020). *China y Latinoamérica una relación transformadora del Orden Global*. Vol. Cuadernos de China. 3 vols. Caracas, Universidad de los Andes, CEAA, AVECH. [Consulta: 14 de 7 de 2021]. file:///C:/Users/erika/Downloads/AVECH-Cuadernos-de-China-N%C2%BA-3.pdf

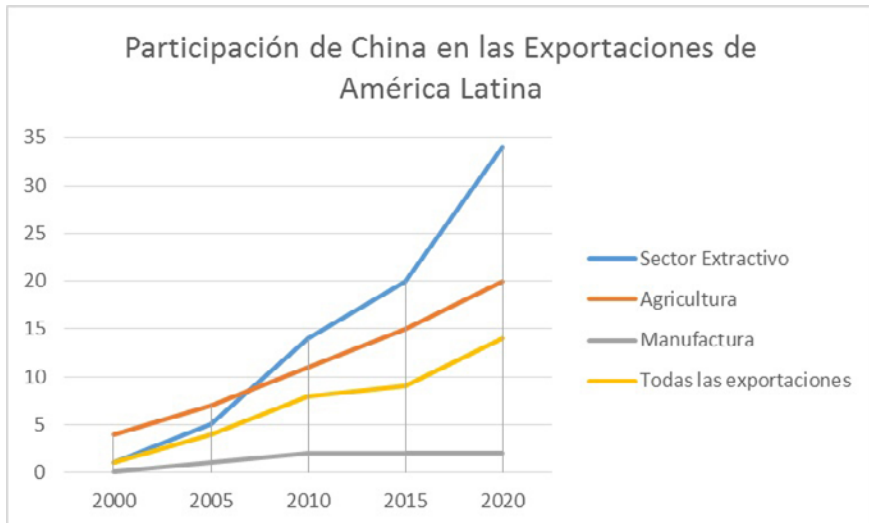


Gráfico 3. Participación de China en las exportaciones de América Latina por sectores. Elaboración propia con datos: Albrighth y Ray Rebecca 2022

internacional de 2008 que supuso la caída de la demanda por parte de la UE y EE. UU.⁴¹.

La evolución del volumen de intercambios comerciales entre China y América Latina ha sido muy veloz en la última década y sigue aumentando a buen ritmo, incluso a pesar de todas las consecuencias de la pandemia. Actualmente China, es el segundo socio comercial de la región y desplazó a la Unión Europea al tercer lugar.

Lo interesante de esta relación es que no es solo un flujo unidireccional, sino que hay una balanza comercial relativamente ajustada entre las dos regiones. Es decir, que existe una alta complementariedad con la región. Sin embargo, esta complementariedad visible en términos agregados desaparece en muchos casos al revisar los datos para cada país y supone un desafío a la creación de cadenas de valor e industrialización de Latinoamérica.

Como puede verse en el gráfico, la mayor parte de la exportación es de materias primas, con un importante peso y sobre todo crecimiento del sector extractivo, lo que está relacionado con el desarrollo de la industria china. El rubro minoritario, en el que

⁴¹ Serbin, A. (2019). La gobernanza en crisis: participación ciudadana y déficit democrático en los procesos de regionalización en América Latina. En: Ardila, M. y Vieira, E. (eds.). *Geopolítica y nuevos actores de la integración latinoamericana*. Bogotá, Universidad Cooperativa de Colombia.

además no hay cambios significativos a lo largo de los veinte años analizados es el de las manufacturas. La complementariedad de las economías china y latinoamericana no está acompañada por un proceso de avance de la capacidad productiva manufacturera latinoamericana ni por una creación de cadenas de valor, ni por transmisión de capacidades.

Es relevante señalar que en América Latina hay por lo menos cuatro espacios subregionales con diferencias muy importantes en su integración a los mercados. El primero es México, una economía grande, productora de bienes primarios y manufacturas con distinta intensidad tecnológica, que está integrado al Acuerdo de Comercio de América del Norte NAFTA; en segundo lugar, Centroamérica, con grandes diferencias entre el Triángulo norte, o Nicaragua con Panamá y Costa Rica. Se trata de países pequeños con fuertes vínculos intrarregionales y en su mayoría integrados a las cadenas de valor norteamericanas, en las que aportan especialmente mano de obra. En tercer lugar, los países andinos, productores de materias primas, fracturados entre sí por su particular geografía, la exportación de bienes primarios tiene considerables diferencias entre ellos, destaca Venezuela por sus reservas petroleras, frente a la mayor diversificación de Colombia y Perú. Finalmente, el Cono Sur, en general grandes productores de materias primas, muy volcados en el comercio extrarregional, aunque con algún peso de las cadenas productivas regionales. Estos últimos son los países que más intensivamente se han volcado al comercio con China⁴².

En un escenario de guerra comercial entre potencias, la dependencia de las materias primas de América Latina se ha convertido en una fortaleza dado que la imposición de aranceles que adelantaron China y EE. UU. no solo aumentó los procesos de las materias primas, sino que también hizo que se expulsaran mutuamente del mercado masivo dejando espacio a otros competidores. En este escenario las economías latinoamericanas, son muy competitivas por su fuerte capacidad de producción que ha permitido a varios países mantener sus exportaciones relativamente estables y ganar liquidez en sus mercados gracias a la entrada de capitales chinos⁴³.

Actualmente se ha firmado tratados de libre comercio con Chile, Perú y Costa Rica, mientras se negocia otros con Panamá,

⁴² Rodríguez Pinzón, E. (2021). *Op. cit.*

⁴³ García Herrero, A. (2019). La guerra comercial entre EE. UU. y China, y sus implicaciones para América Latina. *Pensamiento Iberoamericano* (02). Pp. 65-81.

Colombia y Ecuador⁴⁴. Tal como señala Ríos⁴⁵, no toda la región tiene la misma importancia para China y ello se refleja en las dinámicas de uno y otro signo que sostiene con algunos países, aunque se ha esforzado por mostrar un trato formalmente equitativo. Aun así, la realidad diferenciada de cada uno presupone ajustes inevitables en su enfoque, esto influye a la hora de reflexionar a propósito del tipo de relación a establecer con Pekín.

Otro aspecto relevante de la relación comercial es que China mantuvo relativamente firme su demanda de importaciones desde ALC en 2020, e incluso mostró una expansión en el promedio del año. En 2021 las importaciones desde LAC crecieron al ritmo que sus compras totales (35,5 % y 32,2 %, respectivamente) dando continuidad a la ganancia de cuota de mercado de los países latinoamericanos que pasó de 7,9 % en 2019 a 8,3 % en 2021⁴⁶. Es decir, no solo se ha mantenido la demanda, sino que además actualmente se mantiene un auge exportador.

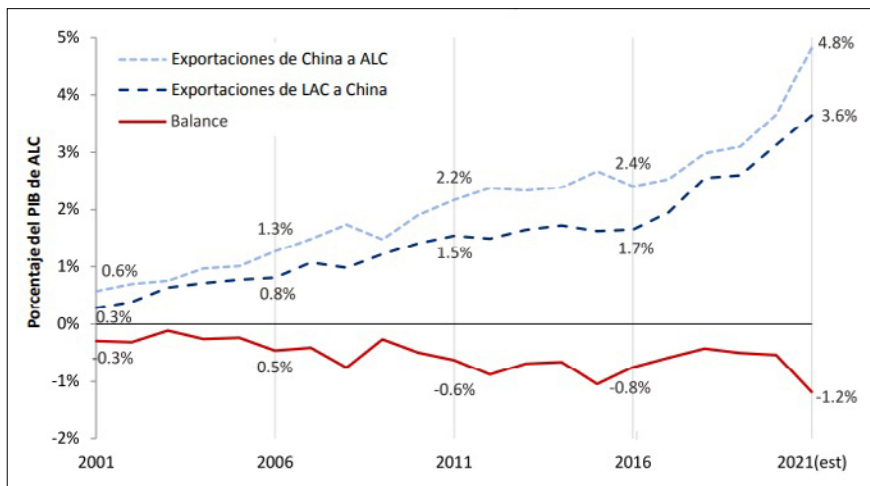


Gráfico 4. Balanza comercial, exportaciones e importaciones entre China y América Latina. Tomado de Albrighy y Ray Rebecca 2022

Por su parte, el déficit comercial de ALC con China alcanzó el 1,2 % del PIB regional, un nivel récord impulsado por el repunte

⁴⁴ Slipack, A. (2022). *Op. cit.*

⁴⁵ Ríos, X. (2019). El estado de las relaciones China-América Latina. *Documentos de Trabajo*. Fundación Carolina.

⁴⁶ Banco Interamericano de Desarrollo. (2021). *Estimaciones de las tendencias comerciales de América Latina en 2021*.

de la producción en China, en medio de los retrasos continuos en la cadena de suministros en ALC⁴⁷.

Como ya se señaló, a medida que la demanda de productos de América Latina ha ido creciendo, lo ha hecho la presencia de productos chinos en los mercados regionales. Como puede observarse en la ilustración 1, en el año 2000, Estados Unidos era el principal origen de las importaciones en América Latina y el Caribe, a excepción de unas pocas naciones como Argentina, Paraguay, Uruguay y Cuba. Actualmente es el proveedor más importante de bienes de Sudamérica, ocupando el primer puesto en las importaciones de algunas de las economías más grandes de la región, tales como Brasil, Argentina, Chile y Perú⁴⁸.



Ilustración 1. Origen de las importaciones mayoritarias en América Latina y el Caribe en 2000 y 2020. Tomado de Statista (2022)

⁴⁷ Albright, Z., Youdon, L. (Nathan) y Ray R. (2022). *Boletín económico China-América Latina y Caribe*, edición 2022. Boston University Global Development Policy Center. Disponible en: https://www.bu.edu/gdp/files/2022/03/GCI-CH-LAC-Bulletin_2022_SP_FIN.pdf

⁴⁸ Pasqualli, M. (2022). Las importaciones chinas predominan en ALC. *Statista*. Disponible en: <https://es.statista.com/grafico/26809/principal-origen-de-las-importaciones-de-bienes-en-latinoamerica/>

EE. UU. se mantiene como el mayor proveedor de mercancías en Colombia, Ecuador, México y toda América Central y el Caribe, excepto en Cuba, cuyo principal proveedor es España. Además, el expansionismo de las importaciones chinas también vino a expensas del comercio intrarregional desplazando a Argentina como el principal origen de las compras de Paraguay, y Brasil dejó de ser la mayor fuente de bienes importados por Argentina⁴⁹.

Ya en 2015 García Herrero⁵⁰ alertaba de que China podía convertirse en el nuevo norte de la región y que las oportunidades podrían transformarse en riesgos si se producía una concentración de exportaciones por país y no por región «dedicarse solo a China y olvidar al resto de los asiáticos» y por sectores concretos «el cobre en Chile o el metal de hierro en Perú». Una profecía que ante la potente reprimarización y baja diversificación de los mercados de ALC parece haberse cumplido.

Además de la vulnerabilidad que significa la dependencia de determinadas materias primas y la concentración en un mercado, en el escenario de guerra comercial y desacoplamiento, reforzado por la invasión de Ucrania, surgen nuevos riesgos para una región fragmentada como América Latina.

En este nuevo escenario, en el que aumenta el proteccionismo comercial no se protege el empleo; perjudica el poder adquisitivo a corto plazo y merma las perspectivas de crecimiento a largo plazo. Dada la debilidad de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la poca representación de los países subdesarrollados y sus intereses se impone la aplicación de la ley del más fuerte al comercio, esto, no solo resulta problemático desde el punto de vista político, también se ha demostrado ineficaz en materia de bienestar social e igualdad. El multilateralismo es el método más eficiente para gestionar la interdependencia⁵¹.

La reprimarización de ALC

La fuerte relación comercial entre China y América Latina ha supuesto un proceso de reprimarización que, aunque aprovecha

⁴⁹ Ídem.

⁵⁰ García Herrero, A. (28/6/2015). Conferencia de presentación del libro: *Sino-Latin American Economic Relations*. Madrid, Casa de América. Disponible en: <https://casa-america.es/economia/sino-latin-american-economic-relations>

⁵¹ González Laya, A. (2019). El comercio internacional en el ojo de la tormenta. *Pensamiento Iberoamericano*. Número 2.

las fortalezas de la región también supone riesgos. América Latina y el Caribe son algunas de las regiones más ricas en materia medio ambiental del planeta. Albergan aproximadamente un 60 % de las especies terrestres conocidas mundialmente, además de importantes especies marinas y de agua dulce. Solamente la Amazonía es el hábitat del 10 % de la biodiversidad conocida en el mundo⁵². Por ese motivo, la riqueza de la región también supone una enorme vulnerabilidad no solo en términos de conservación sino de sostenibilidad de su propia capacidad productiva.

La demanda de productos extractivos y agrícolas ha originado un importante proceso de reprimarización de las economías latinoamericanas, al acentuar la reorientación de estas hacia actividades primarias extractivas o maquilas⁵³, con escaso valor agregado. Asimismo, este proceso viene acompañado por una tendencia a la pérdida de soberanía alimentaria, hecho ligado a la exportación de alimentos en gran escala cuyo destino es el consumo animal o, de modo creciente, la producción de biocombustibles⁵⁴.

También hay una clara pérdida de tejido industrial y poco crecimiento de las cadenas de valor agregado y el comercio intrarregional. Esto supone un problema social, dado que las industrias extractivas y la macro explotación agrícola no son grandes generadoras de empleo, y de hecho el que generan suele ser precario y de baja cualificación.

En este sentido, el orden generado por el «Consenso de las *Commodities*» ha consolidado un estilo de desarrollo «neoextractivista» que genera ventajas comparativas, visibles en el crecimiento económico, al tiempo que produce nuevas asimetrías y conflictos sociales, económicos, ambientales y político-culturales. Esta conflictividad marca la apertura de un nuevo ciclo de luchas, centrado en la defensa del territorio y del ambiente, así como en la discusión sobre los modelos de desarrollo y las fronteras mismas de la democracia⁵⁵. Un ciclo que en América Latina se ve

⁵² Garzón, P., et al. (2021). Banco de Desarrollo de China_ Financiamiento, gobernanza y desafíos socioambientales para América Latina y el Caribe. *Latinoamérica Sustentable*. Disponible en: <https://latsustentable.org/wp-content/uploads/2021/10/Informe-Banco-de-Desarrollo-de-China-LAS.pdf>

⁵³ «Maquilas: Trabajo de manufactura textil parcial realizado por encargo de una empresa». *Diccionario de la Lengua Española*. (2022). Real Academia Española. Disponible en: <https://dle.rae.es/maquila>

⁵⁴ Svampa, M. (2013). Consenso de los *commodities* y lenguajes de valoración en América latina. *Nueva Sociedad* (244).

⁵⁵ Ídem.

agudizado por la tendencia a la represión de las movilizaciones sociales y los efectos de los déficits democráticos⁵⁶.

Particularidades del modelo chino de cooperación al desarrollo

En una época de crisis de multilateralismo y globalización neoliberal y enfrentados a la crisis mundial de la COVID-19, la cooperación china con una región políticamente fragmentada que ha estado dominada durante mucho tiempo por los Estados Unidos ha supuesto el desarrollo de relaciones bilaterales, «minilaterales» y multilaterales⁵⁷. Este proceso se ha materializado a través de la puesta en marcha del ya señalado Foro China CELAC, pero también a través de estrategias como la incorporación de diversos países de la región a la iniciativa de la Franja y la Ruta de la seda, el lanzamiento de la Ruta de la Seda Sanitaria (2017) y más recientemente a través de la diplomacia de vacunas.

Los procesos de adaptación de la cooperación de varios niveles y la proyección del poder blando contribuyen al surgimiento de un escenario híbrido en el que convergen diferentes tendencias geopolíticas. Sin embargo, uno de los aspectos más llamativos y cuestionables es que, tal como ocurre con otros países emergentes, China no sigue el marco del financiamiento para el desarrollo establecido por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE-CAD) y concretamente por los avances que se han conseguido para garantizar la eficacia de la ayuda y evitar problemas como la ayuda ligada o la dependencia. Tampoco hace una diferencia clara entre Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), «otros flujos oficiales» (OFO) y flujos de recursos privados con propósitos de desarrollo⁵⁸.

Pandemia y diplomacia de vacunas

La pandemia de COVID-19 no solo ha sido uno de los fenómenos que más ha marcado las relaciones internacionales contemporáneas. Tanto por el origen del virus en China y su expansión ligada

⁵⁶ Rodrigues, T. y Rodríguez Pinzón, E. (2020). Mano dura y democracia en América Latina: seguridad pública, violencia y Estado de Derecho. *América Latina Hoy* (84).

⁵⁷ Vadell, J. (13/1/2018). El Foro China-CELAC y el nuevo regionalismo para un mundo multipolar: desafíos para la Cooperación Sur-Sur. *Revista Carta Internacional*. doi:10.21530/ci.v13n1.2018.733.

⁵⁸ Ídem.

a la profunda interconexión global, como por la estrategia para enfrentarlo, científica, sanitaria y política.

Hasta ahora no ha habido ningún diálogo que permita establecer una revisión conjunta en el sistema internacional de las cosas que salieron mal. Como señala Milanovic⁵⁹ el error no es solo de China, también está relacionado con las debilidades de los sistemas de investigación y preparación ante los riesgos sanitarios. Estados Unidos suspendió su investigación conjunta con China sobre virus apenas meses antes del brote. Una política permanente de expansión y restricción de la financiación occidental de la Organización Mundial de la Salud (OMS) debilitó a esta institución y la volvió más proclive a apoyar sin cuestionamientos la perspectiva china al inicio de la crisis, incluso cuando esta resultó haber estado equivocada o haber sido engañosa. Asimismo, muchos gobiernos, si no la mayoría, reaccionaron en forma muy deficiente⁶⁰.

Los perdedores últimos de esta «imposibilidad» son los países en vías de desarrollo y pobres, porque, tal como ocurrió con la COVID, tienen menos capacidad para sortear las consecuencias sociales y económicas, y tampoco pueden desarrollar soluciones propias.

Esto ocurrió con el caso de las vacunas contra la COVID. Pocos países contaban con la capacidad para desarrollar en tiempo récord un sistema de inmunización mientras sus sistemas sociales se veían desbordados por la emergencia. Las primeras vacunas fueron desarrolladas y acaparadas por el norte global.

En ese caso, China supo aprovechar muy bien la oportunidad de influencia que se abrió. Ante la lentitud de la voluntad de EE. UU. y la UE para liberar las patentes de las vacunas y la monopolización de las vacunas desarrolladas en Occidente por parte de los países ricos, tanto Rusia como China tuvieron un rol muy relevante por su actitud proclive a llevar las vacunas a los países de renta media y baja. Diseñaron planes para que pudieran acceder e incluso pusieron a su disposición créditos para adquirirlas⁶¹. De hecho, hasta el 70 % de las vacunas que se han inoculado en algunos países de AL son chinas.

⁵⁹ Milanovic, B. (2020). El «comunismo» chino y el coronavirus. *Nueva Sociedad* (Opinión). Disponible en: <https://nuso.org/articulo/el-sistema-politico-chino-y-el-coronavirus/>

⁶⁰ Ídem.

⁶¹ Malamud, C. y Núñez, R. (2021). Vacunas sin integración y geopolítica en América Latina. *ARI*. Real Instituto Elcano. N. 21. Madrid.

En general, China se ha vuelto más proactiva en la gobernanza mundial de la salud desde principios de siglo, sus motivaciones y objetivos van más allá de la voluntad de mejorar la salud y la seguridad humana en los países en desarrollo. A decir de Rubio y Vadell⁶², se trata de una forma de poder blando que cumple los objetivos de la política interna y externa, incluida la seguridad sanitaria, el crecimiento económico y los intereses comerciales.

Esta estrategia representa un anticipo de la proyección de la Ruta de la Seda Sanitaria, una faceta complementaria de la diplomacia económica global que está también configurando una nueva geopolítica sanitaria en la región. Esta estrategia consiguió buenos resultados y afianzó la presencia china mayormente y rusa en menor medida, incluso en países que hasta ahora han mantenido distancia por sus diferencias ideológicas con China como Brasil, Chile o Colombia.

Asimismo, Pekín ha usado su estatus como máximo proveedor de vacunas en la región para sus intereses, por ejemplo, en el aislamiento diplomático de Taiwán. Honduras y Paraguay, los dos países que mantienen lazos formales con la isla no han recibido vacunas. Brasil, que había planteado la posibilidad de bloquear a Huawei como un gesto hacia los EE. UU. cesó en su empeño temiendo las repercusiones en su acceso a las vacunas⁶³.

La estrategia de la Franja y la Ruta de la Seda en Latinoamérica

La Franja y la Ruta de la seda (BRI, por sus siglas en inglés) son dos partes de una ambiciosa propuesta lanzada en 2013 por Xi Jinping, para impulsar corredores económicos, políticos, sociales entre distintos países. El objetivo de la Iniciativa es que estos acuerdos garanticen una mayor interconexión de las economías emergentes y en desarrollo, un objetivo ambicioso pero que puede transformar la geopolítica, un contexto internacional caracterizado por el reacomodo de los liderazgos, la persistencia de crisis económicas en las regiones periféricas y por la crisis del sistema de instituciones multilaterales⁶⁴.

⁶² Rubio, F. y Vadell J. (2021). China, América Latina y la diplomacia de las mascarillas. *Agenda Pública*. Disponible en: <https://agendapublica.es/china-america-latina-y-la-diplomacia-de-las-mascarillas/>

⁶³ Stuenkel, O. (2021). Vaccine Diplomacy Boosts China's Standing in Latin America. *Foreign Policy Arguments*.

⁶⁴ Schulz, S. (3/1/2022). China seduce a casi todo el mundo con La Nueva Ruta de la Seda. *Página 12*. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/392359-china-seduca-a-casi-todo-el-mundo-con-la-nueva-ruta-de-la-se>

Entre los proyectos concretos, se incluyen acuerdos de financiamiento para la construcción de infraestructuras para la conectividad como vías férreas, carreteras, puertos, aeropuertos, y para la producción de energía. Es decir, infraestructuras de carácter estratégico.

A mediados de 2022, 144 países habían firmado el *Memorándum de Entendimiento* para adherirse a la Iniciativa, es decir, casi tres cuartas partes de los 193 países reconocidos por la Organización de las Naciones Unidas, el último de los cuales fue Argentina, que anunció su adhesión en febrero de 2022. De este modo, la Iniciativa de la Franja y la Ruta está compuesta por 44 países de África (81 % del continente), 42 de Asia (93 %), 29 de Europa (61 %), 19 de América Latina y el Caribe (57 %) y 10 de Oceanía (62 %). En todos estos países, China ha firmado acuerdos de cooperación en materia económica, sanitaria, cultural, digital, medioambiental, entre otras áreas⁶⁵. En el caso de América Latina, Brasil, México y Colombia, tres de las grandes economías han descartado (por ahora) hacer parte de la ruta.

En 2020, en el primer año de la pandemia, China batió récord de inversiones no financieras de 17.790 millones de dólares en proyectos concretos enmarcados en la Iniciativa de la Franja y la Ruta. Entre enero y septiembre de 2021, según datos del Ministerio de Comercio de China, el gigante asiático invirtió 14.870 millones de dólares, más que en el mismo periodo de 2020, lo que arroja un total de casi 100.000 millones de dólares volcados desde 2015 a países emergentes y en desarrollo en el marco de la BRI, un monto nada despreciable en un contexto internacional de fuerte contracción económica⁶⁶.

Hay dos características relevantes en este proceso, el primero es el éxito que ha tenido la propuesta entre los países subdesarrollados, lo que en cierta forma demuestra la necesidad de alternativas de desarrollo y un cambio de los relacionamientos y zonas de influencia. La fuerte presencia China en el mundo en desarrollo, no se debe solo a la estrategia de este país, sino a la falta de respuestas alternativas y disminución de la oferta de estrategias de desarrollo de las otras potencias. Tras los atentados de 2001 la priorización de una visión securitaria del desarrollo generó una concentración del interés del mundo desarrollado en las zonas que se consideraban exportadoras de inseguridad, mientras crecían otras brechas entre norte y sur y se desgastaba el apoyo a un

⁶⁵ Ídem.

⁶⁶ Ídem.

multilateralismo poco efectivo para el Sur. Un buen ejemplo, es la problemática existencia de la Organización Mundial del Comercio.

El segundo aspecto relevante de la iniciativa de la Franja y de la Ruta ha sido su retraimiento en los últimos años, a pesar de continuar recibiendo adiciones, como las de Argentina y Nicaragua. Desde el inicio de la pandemia la inversión china se ha estancado⁶⁷, destaca dos restricciones importantes que podrían poner en riesgo la continuación del BRI, al menos en la definición y alcance previsto originalmente: la primera, es la persistencia de la pandemia de COVID, China está lejos ver su final. De hecho, mientras que en la mayoría de los países occidentales se estaba a punto de completar una desescalada de las medidas de contención social en 2022, China enfrentaba grandes confinamientos producto del impacto de las nuevas variantes y de su política de cero COVID. Esto lleva a que mantenga cierres de fronteras y que sufra un parón en su capacidad de producción. El segundo aspecto, es que la economía china está experimentando una desaceleración muy rápida, ejerciendo una presión adicional sobre los bancos para que presten en el país en lugar de en el extranjero, hecho que además se ve acentuado por la prolongación de la pandemia. El esfuerzo por mantener los recursos para solventar las necesidades ha significado una profunda reducción de su capacidad inversora y de financiación fuera.

Asimismo, la capacidad de las empresas chinas para recaudar fondos en moneda fuerte se ha visto limitada por el control más estricto de los reguladores extranjeros con respecto a la cotización de empresas chinas⁶⁸. Esta situación se ve agravada por la situación geopolítica e influye en la modulación de la respuesta China a esta.

El impacto de esta disminución en la disponibilidad de recursos es grave para los países más dependientes de este sistema de financiación, y se suma a la crisis social que está provocando el alza en los precios de los alimentos y los combustibles.

Inversión y financiación: riesgos y oportunidades

Como ya se señaló, los países de Suramérica tienen una mayor relación con China que los de Centroamérica que tienen un mayor

⁶⁷ García Herrero, A. y Freymann, E. (2022). A new kind of Belt and Road Initiative after the pandemic. Bruegel Blog. <https://www.bruegel.org/blog-post/new-kind-belt-and-road-initiative-after-pandemic>.

⁶⁸ Ídem.

encadenamiento productivo con Norteamérica. El segundo, es el acceso al crédito y a la financiación de infraestructuras, rol en el que China ha ganado un papel predominante, especialmente en lo que respecta a algunos países de la región. China ha emitido más de \$ 136.000 millones en crédito a la región desde 2005⁶⁹.

Los créditos asignados entre 2005 y 2019, en este caso destinados a proyectos se han concentrado en algunos países, entre los que Venezuela encabeza la lista con más 62,2 billones de dólares americanos, seguida de lejos por Brasil (29,7 billones) y Ecuador (18,4 billones).

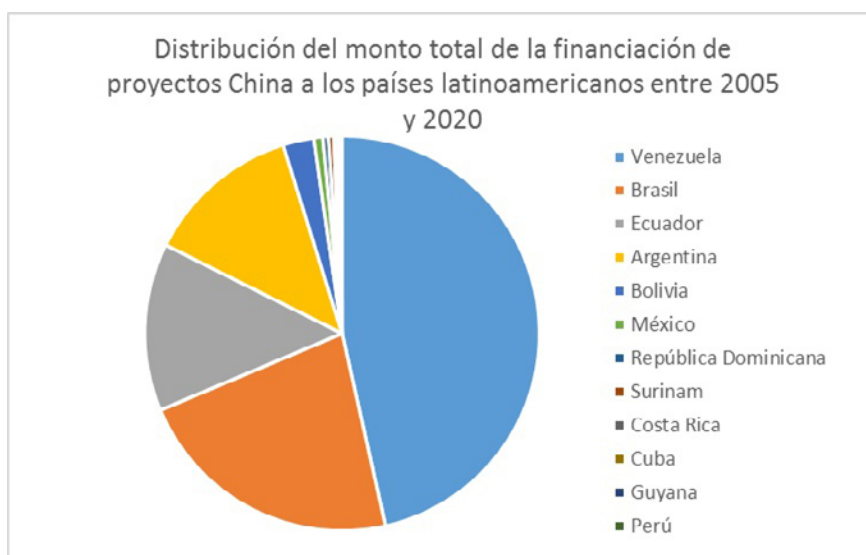


Tabla 2. Financiación China de proyectos por países, desde 2005 hasta 2020. Elaboración propia con datos China Latín América Finance Database, The Dialogue, 2021

Sin embargo, en la ilustración se refleja la disminución de la actividad crediticia China desde el 2015 y su paralización en 2020. El monto actual de préstamos soberanos de China a la región ya no supera al de los otros grandes bancos de desarrollo, por lo que, a partir de 2019, los préstamos soberanos a ALC del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) superaron el récord de China durante el mismo periodo⁷⁰.

⁶⁹ Myers, M. y Ray R. (2021). Shifting Gears: Chinese Finance in LAC, 2020. *The Dialogue*. Disponible en: <https://www.thedialogue.org/analysis/shifting-gears-chinese-finance-in-lac-2020/>

⁷⁰ Ídem.

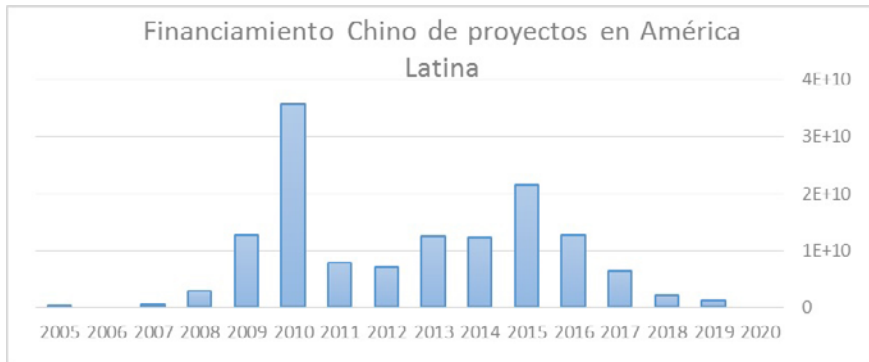


Ilustración 2. Financiamiento chino de proyectos en América Latina, elaboración propia con datos de China Latin América Finance Database, The Dialogue, 2021

Esta situación podría ser temporal, sin embargo, la ralentización de los proyectos, los cambios en la situación interna de China y el cambiante panorama internacional pueden afectar gravemente las expectativas generadas por el proyecto de Franja y Ruta de la Seda. Sin embargo, esta tendencia global de retraimiento no significa que haya una disminución de la presencia a través de los otros instrumentos en América Latina.

Tal como señalan Myers y Ray⁷¹, el efecto combinado de la actividad de los bancos políticos chinos, las iniciativas de cofinanciamiento, el financiamiento de los bancos comerciales y otras formas de préstamos garantizarán una presencia financiera china considerable en la región en los próximos años, potencialmente en una variedad más amplia de proyectos a través de sus tres fondos regionales: el Fondo de Inversión de Cooperación Industrial China-ALC (Fondo CLAI), el Fondo de Cooperación China-ALC (Fondo CLAC) y el Programa de Préstamos Especiales para Infraestructura China-América Latina.

En materia de inversión, los inversores chinos han aprovechado las interesantes oportunidades de compra a medida que los gobiernos luchaban por encontrar los ingresos fiscales necesarios para mitigar el impacto de la pandemia. En 2020 la participación de América Latina y el Caribe en las fusiones y adquisiciones mundiales de China alcanzó el 20 %⁷². De hecho, la mayoría de los acuerdos de fusiones y adquisiciones anunciados durante los últimos dos años en América Latina son privatizaciones de

⁷¹ Ídem.

⁷² CEPAL. (2021). *Op. cit.*

empresas estatales de energía o recursos, como la adquisición por parte de State Grid del 96 % de la Compañía General de Electricidad S. A. en Chile, o la adquisición por parte de Yangtze Power del 13,5 % de participación de Luz del Sur SAA en Perú?⁷³.

En cuanto a la financiación de proyectos permite verificar los principales intereses en la región, la mayor parte de los proyectos financiados son de energía, seguidos por las infraestructuras. Esta distribución de la financiación de determinadas áreas es consistente con la tendencia de la inversión extranjera directa (IED) china que se ha concentrado en la adquisición de empresas de industrias extractivas y de la agroindustria, la generación de energía, los servicios básicos (electricidad, gas y agua) y la infraestructura⁷⁴.

Sin embargo, es interesante apuntar, que la presencia China no está determinada por una estrategia de competencia con los EE. UU., sino por unas relaciones económicas que operan bajo la rigidez de la oferta y la demanda ajustados a los intereses chinos. Sin embargo, sí que opera una competencia en el sentido político, que ha llevado a que Estados Unidos se haya esforzado por promocionar un discurso muy crítico con la política china en la región aludiendo a la «trampa de deuda» o a la pésima calidad de sus intervenciones o acusándola de prácticas económicas «depredadoras»⁷⁵. Por este motivo resulta interesante analizar la presencia China desde un punto de vista de dependencia.

Stallings⁷⁶ plantea un análisis de América Latina y China a partir de un enfoque de dependencia en tres dimensiones: mercado o comercio, influencia (*leverage*) y relacionamiento (*linkage*). Este planteamiento, sugiere que hay dos conjuntos de países según la forma en la que operan estas tres dimensiones.

En el primero, determinado por el mayor de peso del «relacionamiento» están aquellos países que han aceptado las reglas impuestas por China, en ocasiones con contratos algo opacos. Esto amplió la capacidad de influencia y presión de China por encima del contexto del mercado. Esta situación se ve propiciada por su dificultad de acceder a los mercados de financiación

⁷³ García Herrero, A. y Freymann, E. (2022). *Op. cit.*

⁷⁴ Rodríguez Pinzón, E. (2021). *Op. cit.*

⁷⁵ Ríos, X. (2022). China y Latinoamérica una relación transformadora del Orden Global. Vol. *Cuadernos de China*. 3 vols. Caracas, Universidad de los Andes, CEAA, AVECH.

⁷⁶ Stallings, B. (2020). *Dependency in the twenty-first century?* Cambridge, Cambridge University Press.

internacionales. En este grupo se encuentran Venezuela, Bolivia, Ecuador (bajo Correa), Argentina (bajo los Kirchner) y probablemente Perú (bajo Humala). En algunos casos, incluso, se aseguró el reembolso de los préstamos comprometiendo la producción petrolera como en el caso de Ecuador⁷⁷. En estos casos predominó el relacionamiento porque los gobiernos se identificaban con la perspectiva política china ya que buscan distanciarse políticamente de los EE. UU⁷⁸.

Para otros países de la región, que se precian de seguir reglas transparentes y estándares internacionales de gobernanza, domina la dimensión de mercado. En este grupo se encuentran Chile, Colombia, Costa Rica, México, Uruguay y Brasil (la mayor parte del tiempo). Dado que tienen más poder para negociar las reglas del juego y al hacer los acuerdos los llevaron a un terreno de gobernanza internacional del comercio que mejora la calidad de la relación.

Esta evidencia sugiere que las relaciones con China no han fortalecido el desarrollo independiente y tampoco han ayudado a un desarrollo inclusivo. Es decir, no tienen mayor calidad que las inversiones de socios tradicionales. Lo que ha hecho China es promover mercados y capital financiero que han dado tasas de crecimiento positivas durante un tiempo. Esta capacidad de proveer recursos es muy importante para estos países, sin embargo, es problemática.

Como ya se señaló el impacto del proceso de reprimarización repercute en la pérdida de tejido industrial, baja productividad laboral y precariedad, debilitamiento de la seguridad alimentaria y graves riesgos ambientales. Además, no hay una reciprocidad en el apoyo a la empresa latinoamericana ni a la posibilidad de aumentar el valor añadido de su producción y especialmente de sus exportaciones, ni de sus posibilidades de inversión en China⁷⁹.

Bien es cierto que China ha contribuido a la construcción de infraestructuras en la región indispensables para el desarrollo. Sin embargo, hay que prestar atención al uso de compañías y mano de obra china y la baja capacidad de los países para establecer estándares de calidad y de protección de los trabajadores.

⁷⁷ Rodríguez Pinzón, E. (6/4/2021). Ecuador una fábula latinoamericana. *El Español*, Opinión. Disponible en: <https://www.elespanol.com/autor/erika-rodriguez-pinzon/>

⁷⁸ Wise, C. (2020). *Dragonomics: How Latin America Is Maximizing (or Missing Out on) China's International Development Strategy*. London, Yale University Press.

⁷⁹ Stallings, B. (2021). *Op. cit.*

Otra evidencia relevante, es que China actúa como otros prestamistas favoreciendo sus intereses en el ciclo de la inversión, esto es, en proyectos sin licitación competitiva, que beneficien a sus empresas y proveedores⁸⁰.

Otro aspecto importante, para tener en cuenta, es el papel que juega el Banco de Desarrollo Chino (BDC) y las características de su estrategia de préstamos. El BDC es el banco de desarrollo más grande del mundo en términos de activos, préstamos y poder crediticio, y es un instrumento clave para que el gobierno chino cumpla con las políticas de desarrollo económico a nivel nacional e internacional. Desde su ingreso a ALC el año 2005, el BDC ha financiado más de 200 proyectos en 18 países de ALC, la mayoría de los cuales se otorgaron a gobiernos soberanos o entidades con garantías soberanas⁸¹.

Dada su capacidad y peso en la región, incluso a pesar de la disminución del número de empréstitos realizados en los últimos años, el Banco tiene una presencia muy importante en la amortización de deuda soberana en la región. Sin embargo, al estar categorizado como un banco comercial en China, no está obligado a participar en la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda (ISSD). Esto tiene un impacto sobre los países de ALC, más aún ante las consecuencias de la pandemia y las dificultades financieras que han enfrentado los países de renta media.

Asimismo, es importante señalar que el Banco no cuenta con estrategias claras para el manejo de los procesos de concertación social, indispensables para el desarrollo de proyectos de desarrollo en zonas de gran vulnerabilidad social.

La frágil capacidad para gestionar las amenazas en la relación birregional. Medio ambiente y crimen organizado

La entrada de China en América Latina ha sido altamente pragmática, basada en términos de oportunidades, intereses y creando sistemas de relacionamiento diferenciales según la situación de cada país. Sin embargo, en el marco geopolítico hay enormes temores de que la creciente influencia política de China, construida alrededor de su autorrepresentación como líder de las relaciones Sur-Sur, dé paso a una influencia militar. Es decir, que

⁸⁰ Rodríguez Pinzón, E. (2021). *Op. cit.*

⁸¹ Garzón, et al. (2021). *Op. cit.*

opere militarmente en la zona de influencia estadounidense y se convierta en una amenaza.

Lo cierto es que hasta ahora la evidencia de relaciones militares y de presencia militar china en la región es limitada. Se concentra, por un lado, en la compra y venta de material militar. En algunos casos relevante, como en la propuesta argentina de comprar aviones militares chinos. Por el otro, en el establecimiento de lazos de cooperación entre las fuerzas militares de los distintos países, esto es a través de la movilidad de personas entre instituciones de formación militar.

Desde luego, para las visiones más alarmistas y ancladas en una mirada de Guerra Fría, esto supone una amenaza directa. Sin embargo, en la visión de un mundo multipolar, en el que los distintos países de América Latina luchan por escapar de la tutela y restricciones de un alineamiento, estas relaciones son esperables y deseables.

Bien es cierto, que, dada la falta de transparencia y controles democráticos, el acceso a la generación de datos, a través de las infraestructuras de tecnología china, puede ser preocupante. Esto desde luego, requiere de una mayor fortaleza de los países de la región para establecer protocolos y sistemas de protección de los datos de sus ciudadanos y de la explotación de estos.

Sin embargo, más allá de las amenazas «tradicionales» a la seguridad, hay amenazas ambientales mucho más preocupantes generadas por la presencia china en la región. La primera es la de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR). China posee la flota pesquera más grande del mundo y es el país con mayores índices de pesca ilegal: incumple e irrespeta reglamentos, estándares sanitarios, laborales y ambientales. Con el objetivo de satisfacer su demanda interna, el gigante asiático ocasiona un desequilibrio en los ecosistemas marinos incrementando riesgos para las especies en peligro de extinción, aumentando la contaminación de los mares, y dañando la economía de los países afectados⁸².

La necesidad de China de productos del mar representa al menos un tercio de la demanda mundial de pescado, y las proyecciones

⁸² ALSUM (Asociación Latinoamericana de Suscriptores Marítimos). Pesca ilegal: factor irritante en la relación económica entre China y América Latina. Página de hipertexto: *Noticias*, 10/5/2021. Disponible en: <https://alsum.co/noticias/pesca-ilegal-factor-irritante-en-la-relacion-economica-entre-china-y-america-latina/>

futuras muestran un aumento espectacular del consumo. De hecho, se calcula que necesitará entre 6 y 18 millones de toneladas adicionales de productos del mar al año para satisfacer el consumo interno. Esto hace que sus técnicas sean especialmente agresivas y que su enorme flota cubra cada vez más espacio marítimo, con el consecuente impacto sobre los ecosistemas marinos y sobre el sector pesquero de los países afectados por la presencia de barcos chinos ilegales. Asimismo, sus tradiciones de consumo suponen una grave amenaza para especies como los tiburones, cuyas aletas resultan muy apreciadas, solo un barco chino interceptado en aguas de Ecuador había capturado 6.000 de estos animales.

Este fenómeno se ha analizado también en su relación con otros problemas de seguridad, por ejemplo, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en 2011 ha señalado que las flotas de aguas distantes a menudo dependen del trabajo forzoso y que los barcos de pesca se utilizan como barcos nodriza para el contrabando de drogas y armas. Por su parte, la Guardia Costera de EE. UU. afirma que «la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (IUU) ha reemplazado a la piratería como la principal amenaza a la seguridad marítima mundial»⁸³.

La flota china tiene una presencia recurrente en aguas internacionales que rodean la zona económica exclusiva (ZEE) de Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Perú y ocasional en Colombia. Todos estos países han declarado problemas con la presencia de barcos pesqueros chinos en sus aguas tradicionales. Sin embargo, los Estados afectados no se han puesto de acuerdo para controlar y regular la pesca INDNR de forma organizada y efectiva⁸⁴.

Más aún, en las estrategias de defensa y seguridad nacional de los países costeros de América del Sur, la pesca INDNR no se destaca como una de las principales amenazas, por ejemplo, está ausente en la Estrategia de Seguridad Nacional de Argentina 2019, así como en los libros blancos de defensa de Chile y Perú, publicados en 2018 y 2006, respectivamente. En el caso de Ecuador, sí que representa una preocupación relevante, de hecho, en el *Libro Blanco de Defensa de 2018* se menciona la pesca INDNR varias veces⁸⁵.

⁸³ Ídem.

⁸⁴ Pesca con ciencia. (2021). América del Sur pasa por alto la pesca ilegal china a su propio riesgo. *pescaconciencia.com*. <https://www.pescaconciencia.com/2021/11/06/america-del-sur-pasa-por-alto-la-pesca-ilegal-china-a-su-propio-riesgo/>

⁸⁵ Ídem.

La tendencia de depredación de recursos de algunos actores chinos también se ha relacionado con la caza de jaguares en América Latina. Recientes estudios han demostrado que hay una relación directa entre el aumento de caza de estos felinos y tráfico de sus partes en las zonas en las que se establecen proyectos chinos⁸⁶.

La baja capacidad de protección y de imposición de condiciones a China en materia de respeto de la soberanía del territorio o de su actividad ilegal de caza y pesca son una de las muestras de la debilidad de la región que debe abordarse tanto de forma bilateral como regional.

Finalmente es necesario reseñar las preocupaciones acerca de algunos flujos ilícitos que han aumentado en los últimos años con el estrechamiento de las relaciones entre América Latina y China. Se trata del establecimiento de una red entre carteles mexicanos y de China para elaborar fentanilo, que se envía a Estados Unidos⁸⁷.

El fentanilo es un opioide sintético y tiene una altísima capacidad de generar adicción a corto tiempo. Esta sustancia es una de las mayores responsables de la epidemia de muertes por sobredosis que padece EE. UU. En un periodo de un año, han muerto más de 100.000 personas por sobredosis relacionadas con el fentanilo en ese país.

La producción del fentanilo ubicada en China solía enviarse directamente hasta EE. UU., sin embargo, según informes de la Drug Enforcement Agency (DEA), el proceso de tráfico cambió desde 2017, y ahora los carteles mexicanos importan los precursores químicos y elaboran localmente la droga para enviarla después a EE. UU. y otros mercados.

El tráfico de drogas ilícitas supone un gran desafío a nivel internacional. En primer lugar, porque la estrategia de guerra contra las drogas promovida por EE. UU., pero asumida por todos los países, ha demostrado ser un rotundo fracaso y generar enormes daños colaterales, especialmente en América Latina, lo que ha llevado a que numerosas voces en la región urjan un abordaje

⁸⁶ Morcatty, T. Q., *et al.* (2020). Illegal trade in wild cats and its link to Chinese-led development in Central and South America. *Conserv Biol.* Dic. 34(6):1525-1535. doi: 10.1111/cobi.13498.

⁸⁷ Travère, A. (8/12/2020). La conexión asiática del fentanilo con los cárteles mexicanos. *El País*. Disponible en: <https://elpais.com/mexico/2020-12-08/la-conexion-asiatica-del-fentanilo-con-los-carteles-mexicanos.html>

distinto. Sin embargo, un cambio en la estrategia global parece poco probable.

China es uno de los países asiáticos que mantiene una política de cero tolerancia de las drogas, incluso penalizando con la muerte el tráfico de estas sustancias. Esta postura totalmente prohibicionista es un escollo para conseguir nuevas concesiones internacionales que permitan un cambio en la estrategia que aborde la diferenciación del tratamiento de los distintos eslabones de la cadena de producción, tráfico y consumo de drogas. Es indispensable pasar de un enfoque meramente securitario a uno más coherente y eficaz desde el punto de vista social y sanitario, asimismo se requiere una discusión sosegada sobre despenalización y legalización de algunas sustancias.

Lo paradójico de esta cuestión es que a pesar de compartir una postura dura contra las drogas ilícitas Estados Unidos y China también han llevado su disputa a este tema. Estados Unidos ha sancionado a algunas empresas chinas por su participación en la producción y tráfico de fentanilo y China ha recriminado las sanciones, por su falta de objetividad al juzgar a otros países y por sus acciones «poco constructivas»⁸⁸.

En el marco de esta nueva disputa, América Latina no tiene una buena prospectiva. Los carteles y redes criminales se fortalecen a la vez que la estructura internacional de lucha contra las drogas se enreda en la disputa geopolítica. Esta situación dificulta la representación de los intereses latinoamericanos (de por sí fragmentados) y los limita en sus capacidades de agencia y emprendimiento normativo.

Conclusiones

La crisis del COVID agudizó las asimetrías globales y los problemas estructurales de América Latina. Los gobiernos tuvieron que hacer grandes esfuerzos para dar respuesta a la pandemia⁸⁹, sin embargo, el margen financiero e institucional era demasiado

⁸⁸ France Press. (16/12/2021). Pekín condena las sanciones de EE. UU. contra empresas chinas por tráfico de opiáceos. *France 24*. Disponible en: <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20211216-pek%C3%ADn-condena-las-sanciones-de-eeuu-contra-empresas-chinas-por-tr%C3%A1fico-de-opi%C3%A1ceos>

⁸⁹ Rodríguez Pinzón, E. y Álvarez, A. (2020). América Latina y el impacto de la pandemia de COVID-19. *Revista Pensamiento Propio* 52. Disponible en: <http://www.cries.org/?p=5694>

estrecho para dar una respuesta adecuada a semejante desafío. La región terminó pagando un altísimo precio y las consecuencias de la pandemia y las restricciones sociales con las que se intentó atajar van a tener repercusiones de largo plazo. En esta situación la inestabilidad causada por la invasión de Rusia a Ucrania y las sanciones con las que se le ha castigado, también tienen una incidencia importante en la región.

Ante tal situación es evidente que América Latina necesita diversificar y gestionar mejor sus relaciones internacionales para ponerlas al servicio de su desarrollo. Un desarrollo que no solo supone crecimiento, sino calidad democrática e institucional.

La creciente relación con China es muy importante en esta estrategia. En primer lugar, por la complementariedad productiva que ha creado un relevante nicho de mercado para los productos latinoamericanos; en segundo lugar, porque los intereses chinos han propiciado una fuerte inversión en proyectos y empresas de la región y en tercer lugar porque permite que los países latinoamericanos amplíen sus fuentes y posibilidades de financiación.

La presencia China en la región tiene características especiales que la diferencian de la estadounidense y europea, en primer lugar, por su dinámica comercial. En segundo lugar, porque China se presenta como un país del sur global buscando romper con dinámicas de dependencia norte sur tradicionales. En tercer lugar, porque este país ha construido un relato en el que intenta encajar las particularidades de su sistema político en una crítica a la democracia occidental.

Lo cierto es que a pesar del encaje político e ideológico que ha construido China, la relación se caracteriza por la asimetría y el pragmatismo. Estrategias como el Foro China América Latina le dan un mayor peso político, para China la relación se construye bilateralmente y ajustándose a las características, pero también a las debilidades de los distintos países. No es por tanto de extrañar que países con regímenes autocráticos o historial de quiebras económicas encuentren respaldo financiero en China, pero también que dicha financiación esté sujeta a las condiciones que el prestamista decida. A mayor capacidad de actuar en el mercado, mayor capacidad de negociar las condiciones de la financiación y de sus condiciones.

A su vez, el auge del proceso de reprimarización ha alimentado el crecimiento del PIB latinoamericano, pero tiene poca repercusión en materia de empleo (estable, formal y de calidad), graves

implicaciones en materia de sostenibilidad y de conflictividad social y ha producido una desindustrialización de la región.

Otro de los aspectos problemáticos de la relación tiene que ver con las prácticas extractivas de China, por ejemplo, en materia de pesca ilegal. América Latina, fragmentada como región no ha construido la capacidad de gestionar conjuntamente y, por tanto, con mayor fortaleza, desafíos comunes como este y otros impactos ambientales.

Es prácticamente unánime en la región la percepción de que habría que tener muy poca visión de futuro para poner coto a las relaciones con China»⁹⁰. La financiación China, puede apalancar el crecimiento y el desarrollo, pero también puede convertirse en una maldición en manos de gobiernos inescrupulosos o ineptos⁹¹. Asimismo, la irresponsabilidad fiscal hace más dependiente la economía de los recursos extractivos y a su volatilidad en una economía global en riesgo de crisis.

Sin embargo, corresponde solo a los gobiernos latinoamericanos y a sus diversos actores plantear las características y estrategia de la relación con China en general. No se puede culpar a China por la situación de la región⁹². China sigue sus intereses y los países latinoamericanos tienen que definir cuáles son los suyos y como conseguirlos⁹³. Un requerimiento clave para una mejor relación es menos pasividad en la relación vis a vis con China, tanto en la estrategia unilateral como en la multilateral, tanto en la relación con China como con las demás potencias, América Latina debe decidir cómo quiere encajar en el mundo, como va a conseguir su desarrollo, cuál es el precio que está dispuesta a pagar y hacerlo realidad.

⁹⁰ Ríos, X. (2019). *Op. cit.*

⁹¹ Gallagher, K. *The China Triangle: Latin America's China boom and the fate of the Washington Consensus*. New York, Oxford University Press.

⁹² Stallings, B. (2020). *Op. cit.*

⁹³ Gallagher, K. (2016). *Op. cit.*