

CHINA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ENTRE LA INTERDEPENDENCIA ECONÓMICA Y LA COMPETENCIA GEOPOLÍTICA

La presencia de China en América Latina y el Caribe (ALC) empezó por la necesidad de la primera de aprovisionarse de materias primas abundantes, pero también fue acompañada de una estrategia de incentivos económicos aprovechando la endémica dependencia regional de la financiación externa y su gran déficit de infraestructuras. Hoy, China no oculta la batalla por el liderazgo del Sur Global y pone a la región en la tesitura de redefinir su lugar en un mundo abocado a una creciente competencia geopolítica.



Anna Ayuso
Investigadora sénior,
CIDOB

CIDOB REPORT
11- 2023

En las últimas dos décadas, China se ha ido consolidando como un actor de creciente influencia en América Latina y el Caribe (ALC), convirtiéndose en el segundo socio comercial de la región –el primero para algunos países, especialmente para los exportadores de materias primas situados en América del Sur– y en un potente inversor y financiador. Esa penetración económica ha venido acompañada de un aumento de su presencia en foros y organismos regionales, así como de la proliferación de acuerdos bilaterales. Para conseguirlo, China ha desplegado una estrategia de inversiones y préstamos junto con un discurso reivindicativo del auge del Sur Global que encaja con las narrativas antihegemónicas y poscoloniales que proliferan en la región. Su estrategia se vio favorecida por el predominio de gobiernos progresistas en numerosos países de ALC durante la primera década del siglo XXI que defendían una autonomía estratégica frente a la larga historia de políticas injerencistas principalmente de Estados Unidos, pero también de otras potencias occidentales tradicionales hoy en declive (Ríos, 2019).

China ha buscado socios estratégicos en la región como Brasil, aunque sin descuidar el acercamiento a pequeños países del Caribe y América Central, como Nicaragua, El Salvador o Cuba, con

los que, debido a su vulnerabilidad a las crisis económicas ha generado relaciones de dependencia que le proporciona aliados regionales. Incluso ha conseguido penetrar en países con fuertes lazos e interdependencia económica con Estados Unidos, como México. Esta estrategia se ha visto favorecida por una falta de atención generalizada a los problemas de la región por parte de Estados Unidos, además de un creciente proteccionismo que se acentuó durante la Administración Trump, que no ha sido modificado significativamente por la Administración Biden. La penetración económica también se ha beneficiado de las debilidades de la cooperación regional latinoamericana, dañada por la polarización política y la fragmentación, lo que ha facilitado las estrategias bilaterales de la diplomacia china.

LA INFLUENCIA CHINA EN ALC ES MULTIDIMENSIONAL Y BUSCA CREAR VÍNCULOS QUE LE ASEGUEN NO SOLO SOCIOS ECONÓMICOS PARA CUBRIR SUS INTERESES Y SATISFACER LA DEMANDA DE RECURSOS ESTRATÉGICOS, SINO TAMBIÉN APOYOS A SUS ASPIRACIONES GEOPOLÍTICAS.

Como en otras partes del mundo, la implantación de la influencia China en ALC es multidimensional y busca crear vínculos que le aseguren no solo socios económicos para cubrir sus intereses económicos y satisfacer la demanda de recursos estratégicos, sino también apoyos a sus aspiraciones geopolíticas como potencia mundial y regional. Esto último incluye el cuestionamiento de orden liberal hegemónico en la segunda mitad del siglo xx.

El comercio como palanca de entrada y las inversiones como instrumento de consolidación

El comercio fue la vía natural de entrada de China en la región, favorecida por el alto grado de complementariedad del país asiático como un ávido consumidor de materias primas en plena modernización y expansión económica, y por ser esta una región exportadora de productos agrícolas, minerales e hidrocarburos.

El auge de la potencia asiática contribuyó al incremento de la demanda global de materias primas, lo que dio lugar a un superciclo de crecimiento de los precios de estas durante más de una década. Ello contribuyó decisivamente al crecimiento económico de los países de ALC, pero a costa de profundizar el patrón extractivista de sus economías. Esto tiene sus riesgos, entre los que destaca la desaceleración económica durante episodios de caídas de los precios de las materias primas, las cuales experimentan un elevado grado de volatilidad. También supone la consolidación de un modelo de inserción internacional que contribuye poco a

la diversificación y a la dinamización de las bases productivas para dotar de un mayor valor añadido a la industria local y mejorar la calidad del empleo.

Entre los años 2000 y 2014 el comercio entre China y ALC se expandió con una media del 27% en términos anuales (Ríos, 2019). A pesar de las crisis económicas, el comercio se mantuvo relativamente estable y China se convirtió en el principal socio comercial de países como Brasil o Chile. Además, el país asiático firmó acuerdos de libre comercio con Chile (2005), Perú (2009) y Costa Rica (2010), aunque su intento de apertura de negociaciones con Uruguay se encontró con la oposición de los demás socios de Mercosur¹ (Goodman, 2023). Las relaciones comerciales son particularmente intensas con América del Sur, que exporta a China un 24% del total de sus exportaciones; en cambio, para México y América Central este país sigue siendo un socio minoritario. Por parte de China, ALC supone el 8,6% del total de sus importaciones², siendo especialmente relevante el sector agroalimentario, ya que casi el 25% las importaciones agroalimentarias de China proceden de la región latinoamericana, según el [Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura](#) (IICA).

EL INCREMENTO DE LA DEMANDA CHINA DE MATERIAS PRIMAS DIO LUGAR A UN SUPERCICLO DE CRECIMIENTO DE LOS PRECIOS QUE CONTRIBUYÓ AL CRECIMIENTO ECONÓMICO DE LOS PAÍSES DE ALC, PERO A COSTA DE PROFUNDIZAR EL PATRÓN EXTRACTIVISTA DE SUS ECONOMÍAS.

Durante la primera década del siglo xxi, el comercio de China supuso un superávit para ALC, sobre todo para América del Sur donde se encuentran sus principales socios, aunque con México la situación ha sido totalmente opuesta, dado que no es exportador de materias primas. Sin embargo, pronto China empezó a penetrar en todos los mercados de ALC con productos manufacturados de bienes de consumo e intermedios –como maquinaria–, haciendo competencia a las producciones nacionales y las importaciones de otros países, reduciendo el superávit hasta generar balanzas negativas. Ello ha provocado que incluso los pocos países que mantienen un superávit comercial con China, como Brasil, sean renuentes a conceder a China un mayor acceso al mercado doméstico.

1. Formalmente el Tratado de Mercosur prohíbe la negociación de acuerdos comerciales por separado a los integrantes del grupo.

2. Véanse las tablas 2 y 3 del anexo al final de este volumen.

Tras la fuerte implantación comercial, llegó en primer lugar el incremento de los préstamos y, en segundo lugar, las inversiones. Lo primero se dirigió a los gobiernos a través del Banco de Desarrollo de China (BDC) o el Banco de Importación y Exportación (Eximbank) y se produjo sobre todo en el periodo 2005-2016, concentrándose inicialmente en Venezuela (44%), Brasil (26%), Ecuador (12%) y Argentina (11%) (CEPAL, 2018). Esta distribución muestra un claro sesgo a favor de países que en esos momentos tenían gobiernos de izquierdas. Respecto a las inversiones, estas alcanzaron un pico en 2015 y, ante las dificultades tanto políticas como económicas de países como Venezuela,

LAS INVERSIONES Y LAS LICITACIONES CHINAS SE HAN VISTO FAVORECIDAS POR LA FALTA DE CONDICIONALIDAD DE LAS OPERACIONES FINANCIERAS DEL PAÍS ASIÁTICO, QUE NO PONE REQUISITOS POLÍTICOS Y MANTIENE ESTÁNDARES SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES MÁS LAXOS QUE LOS OCCIDENTALES.

Ecuador y Argentina, y para evitar impagos, China otorgó préstamos de rescate a Venezuela y Ecuador entre 2009 y 2016 por un valor acumulado equivalente al 15% y el 14% de sus PIB, respectivamente, siendo estos dos países los más beneficiados a nivel global por la ayuda financiera china, tan solo por detrás de Pakistán. No obstante, el país de la región al que China ha dedicado más recursos en total ha sido Argentina, a través del uso de líneas de liquidez de emergencia del Banco Central de China, utilizadas como préstamos de rescate³.

Hoy, América del Sur sigue aglutinando casi el 90% de las inversiones de China en ALC⁴, concentradas en Brasil, Argentina y Perú (CEPAL, 2018), aunque también se han incrementado las inversiones en México. En Perú destacan las inversiones mineras, mientras que en Brasil y Argentina

destacan las del sector energético. En el caso de Argentina, una de las iniciativas que ha suscitado mayor controversia, tanto local como regional, ha sido la relacionado con el acuerdo con la China National Nuclear Corporation para duplicar la importancia de la generación de energía nuclear en el país, aunque también están previstas inversiones en **hidrocarburos**, concretamente, en el yacimiento de Vaca Muerta.

Estos proyectos han ido acompañados de una gran participación en la construcción de grandes infraestructuras. La ventaja de las constructoras chinas son sus préstamos flexibles, rápidos y sencillos, así como sus me-

3. Véase el capítulo de Burguete en este volumen.

4. Véase la tabla 5 del anexo al final de este volumen.

nores costes de ejecución, lo que les permite participar exitosamente en licitaciones o negociar directamente con los gobiernos para obtener concesiones de obra pública para la construcción de puentes, ampliación de puertos, vías ferroviarias o líneas de alta tensión. Sin embargo, han empezado a surgir problemas –como ocurrió con la **represa hidroeléctrica de Coca Codo Sinclair en Ecuador**– con graves defectos de obra o, más recientemente, con la concesión para construir el metro de Bogotá que acumula **retrasos e incumplimientos**. La realización de las inversiones y las licitaciones chinas se han visto favorecidas por la falta de condicionalidad de las operaciones financieras del país asiático, que no pone requisitos políticos y mantiene estándares sociales y medioambientales más laxos que los occidentales. Pero ello provoca críticas de algunos sectores de la sociedad civil, que denuncian la violación de derechos humanos fundamentales, a lo que se une el carácter oneroso de muchas de estas operaciones que comprometen los recursos futuros de los gobiernos.

El enfoque regional y la «cooperación Sur-Sur»

Aunque los primeros acercamientos de China a la región fueros bilaterales y económicos, este país ha desplegado una estrategia regional que le ha llevado a establecer vínculos e incluso adquirir la condición de miembro en organismos regionales como, por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Si bien Estados Unidos sigue siendo el **principal financiador de esta institución**, China se integró como miembro en 2009 y, aunque su cuota de participación en el presupuesto ordinario es baja, ha ido incrementando su participación con contribuciones voluntarias, lo que demuestra su interés por participar en instituciones económicas con un fuerte carácter regional. Asimismo, la potencia asiática ha firmado numerosos acuerdos de colaboración con el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF), junto con otros bancos y fondos subregionales.

Este enfoque regional también fue visible en el plano político y diplomático, con la elaboración de una política para ALC en 2008, posteriormente renovada en 2016 con el *Documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe*. En el período transcurrido entre ambas políticas, China estableció relaciones de cooperación que han ido ampliándose enmarcadas dentro del esquema de «cooperación Sur-Sur». Un esquema que, poniendo el foco en el mutuo beneficio basado en un partenariado igualitario, fue extendiéndose desde los ámbitos económicos a sectores como la cooperación científica y técnica, la educación y la cultura. En 2012, en un discurso en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el entonces primer ministro chino Wen Jiabao propuso crear un Foro de Cooperación China-América Latina junto con un mecanismo de diálogo

periódico. Dos años más tarde, el presidente Xi Jinping acudió a la Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en La Habana donde se creó el Foro CELAC-China (FCC), inaugurado en enero de 2015. También se estableció una institucionalidad con cumbres, reuniones periódicas ministeriales, coordinaciones nacionales y subforos temáticos. Paralelamente, China se comprometió a aportar un paquete financiero de 35 millones de dólares consistente, mayoritariamente, en créditos, una parte de los cuales se destinó al Fondo de Cooperación China-ALC y al Crédito Especial China-América Latina para infraestructura.

En la segunda reunión ministerial del FCC, celebrada en 2018, se aprobó la Declaración Especial sobre la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés) en la que se invitaba a los países de ALC a unirse al proyecto. Los primeros en sumarse fueron países pequeños de América Central y el Caribe, seguidos de Bolivia, Argentina, Chile y Perú, alcanzando un total de 21 estados de ALC. Al respecto, destacan las ausencias de Brasil y México, que no forman parte. En la tercera reunión ministerial del FCC, en 2021, en la que también participaron la CEPAL y el BID, se ampliaron las áreas de cooperación a ámbitos sociales, medioambientales y culturales, con acuerdos entre universidades, becas de estudios, creación del foro de *think tanks* y los institutos Confucio que, en 2022, llegaron a más de 40 en toda ALC. La declaración final reiteró la voluntad de «promover la construcción de una red de cooperación abierta, inclusiva, integral y equilibrada». Por último, la imagen de China en la región también se vio muy favorecida por su cooperación durante la COVID-19, cuando puso a disposición de los países de ALC vacunas mucho antes que las potencias occidentales.

El creciente componente geopolítico

En los inicios de su entrada en la región, China se esforzó en despolitizar su presencia; sin embargo, a medida que se han ido incrementando las tensiones geopolíticas globales, su influencia en el área latinoamericana también se ha puesto de manifiesto. Por ejemplo, si hace dos décadas, ALC era la región donde Taiwán mantenía un mayor número de relaciones diplomáticas oficiales, estas han ido decayendo en favor de la República Popular China. En la actualidad, sólo siete países de la región –situados principalmente en el Caribe, además de Paraguay– reconocen a Taiwán frente a catorce a principios del presente siglo.

Asimismo, además de su activismo en reducir el apoyo a Taiwán en ALC, el respaldo que ha dado China a países como Venezuela, Nicaragua y Cuba, todos ellos sometidos a sanciones por parte de Estados Unidos, ha incrementado las tensiones regionales. Eso no ha impedido que China man-

tenga una cooperación pragmática con gobiernos de distinto signo, ya que la mayoría de los países de ALC ni quieren, ni pueden prescindir de China como uno de sus principales socios. No obstante, algunas iniciativas generan tensiones, como el acuerdo con Argentina firmado en 2012 para instalar la base espacial *Estación CLTC-CONAE-NEUQUEN* en la Patagonia que, aunque no tiene uso militar, es objeto de recelo por la opacidad de sus operaciones. La riqueza de ALC en productos estratégicos para la transición tecnológica y energética como el litio y las tierras raras también han alimentado el peso del componente geopolítico de las relaciones de China con la región. Una competencia que se expandió también a la industria tecnológica donde la *rivalidad con Estados Unidos* ha llevado a la potencia estadounidense a tomar medidas restrictivas contra China para evitar la penetración de Huawei y su tecnología 5G en ALC. No obstante, estas acciones han tenido poco eco en ALC, ya que la infraestructura de *redes celulares 4G* es mayoritariamente de Huawei. Además, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador y el Salvador ya están usando o han decidido usar tecnología de Huawei en equipamiento 5G (Roy, 2023)

Por último, otra iniciativa que va más allá de ALC, pero con impacto geopolítico en la zona, es la relativa a los BRICS (Brasil, Federación Rusa, India, China y Sudáfrica). China supo sacar partido de las ambiciones de presencia global de Brasil para reforzar una nueva red de influencia que se erige como contrapeso a las potencias occidentales. El anuncio de la ampliación del grupo en la cumbre de agosto 2023 en Sudáfrica, con 6 nuevos miembros entre los que se encuentra Argentina, supuso un respaldo al liderazgo global de China en un momento en que la guerra de Ucrania ha puesto de relieve el creciente distanciamiento entre ALC y las posiciones occidentales. Estas iniciativas le sirven a Beijing para presentarse como un líder del Sur Global que clama por un orden internacional más equilibrado. Sin embargo, ese discurso no puede ocultar las tensiones geopolíticas que afloran en la región y las reticencias de algunos sectores de ALC que recelan de la creciente influencia de una potencia autoritaria sobre la región.

**ADEMÁS DE SU
ACTIVISMO EN
REDUCIR EL APOYO
A TAIWÁN EN ALC, EL
RESPALDO QUE HA
DADO CHINA A PAÍSES
COMO VENEZUELA,
NICARAGUA Y
CUBA, TODOS ELLOS
SOMETIDOS A
SANCIONES POR PARTE
DE ESTADOS UNIDOS,
HA INCREMENTADO
LAS TENSIONES
REGIONALES.**

Referencias bibliográficas

Avendano, Rolando; Melguizo, Angel y Miner, Sean. *Chinese FDI in Latin America: New Trends with Global implications*. Washington: Atlantic Council, 2017.

Brun, Élodie. «Brasil-China. Varios torrentes, un río» en: Lechini, Gladis y Giaccaglia, Clarisa (Eds.) *Poderes emergentes y Cooperación Sur-Sur. Perspectivas desde el sur global*. Rosario, Argentina: UNIR Editora, Universidad de Rosario, 2016.

CEPAL. *Explorando nuevos espacios de cooperación entre América Latina y el Caribe y China*. Santiago de Chile: CEPAL, 2018.

Goodman, Peter S. «Uruguay miró hacia China y aprendió una lección sobre los riesgos del comercio» *The New York Times*, 2023

Guajardo, Jorge; Molano, Manuel y Sica, Dante. *La industria Latinoamericana ¿Y el rol de China cuál es?*. Washington: Atlantic Council, 2016.

Colectivo sobre Financiamiento e Inversiones Chinas, Derechos Humanos y Ambiente (CICDHA) «Derechos Humanos y actividades empresariales chinas en Latinoamérica. Casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela». *Alianza por los Derechos Humanos de Ecuador*, 2022. Disponible en: <https://ddhhecuador.org/2022/03/23/documento/informe-derechos-humanos-y-actividades-empresariales-chinas-en-latinoamerica>

Ministerio de Asuntos Exteriores de China. *ABC sobre el Foro China CELAC*. Beijing: Ministerio de Asuntos Exteriores de China, Abril 2016.

Myers, Margaret y Gallagher, Kevin. «Chinese finance to LAC in 2016». *The Dialogue: China-Latin America Report* (febrero de 2017).

Xinhua. «Texto Íntegro del Documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe». *Observatorio de la Política China*, 2016. Disponible en: <https://politica-china.org/secciones/documentacion/texto-integro-del-documento-sobre-la-politica-de-china-hacia-america-latina-y-el-caribe>

Rios, Xulio «El estado de las relaciones China-América Latina» *Documento de trabajo 1/2019, 2º Época* (2019). Fundación Carolina.

Rosales, Osvaldo. *El sueño chino*. Siglo xxi Editores y CEPAL, 2020.

Roy, Diana. «China's Growing Influence in Latin America». *Council on Foreign Relations*, (junio de 2023).

Vadell, Javier Alberto; Brandao Araujo, Roberto y Rojas, Gustavo. «China y la nueva ofensiva financiera en América latina. Los acuerdos con Argentina» en: Lechini, Gladis y Giaccaglia, Clarisa (Eds.) *Poderes emergentes y Cooperación Sur-Sur. Perspectivas desde el sur global*. Rosario, Argentina: UNIR Editora, Universidad de Rosario, 2016.

