

POLICY PAPER

Noviembre / 2017

ISBN: 978-9972-671-47-0



PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

IDEI

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

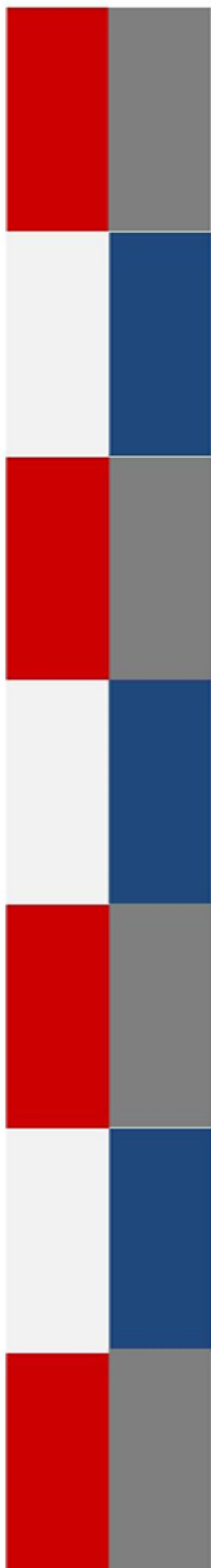


Konrad
Adenauer
Stiftung

LA INSERCIÓN DE CHINA EN ALC Y SU IMPACTO EN LAS RELACIONES CON EUROPA

Fabián Novak
Sandra Namihás

2017



La inserción de china en ALC y su impacto en las relaciones con Europa

1ª ed., noviembre de 2017
ISBN: N° 978-9972-671-47-0

© Pontificia Universidad Católica del Perú
Instituto de Estudios Internacionales (IDEI)
Plaza Francia 1164, Lima 1 – Perú
Email: idei@pucp.edu.pe
Telf.: (51-1) 626-6170
URL: <www.pucp.edu.pe/idei>
<www.facebook.com/ideipucp>

© Konrad Adenauer Stiftung (KAS)
Av. Larco 109, 2º Piso, Lima 18 – Perú
Email: kasperu@kas.de
URL: <www.kas.de/peru>
Telf.: (51-1) 416-6100
URL: <www.kas.de/peru/es>
<www.facebook.com/kasenperu>

Autores:

Fabián Novak, Pontificia Universidad Católica del Perú
Sandra Namihás, Pontificia Universidad Católica del Perú

Derechos reservados, prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Noviembre, 2017

LA INSERCIÓN DE CHINA EN ALC Y SU IMPACTO EN LAS RELACIONES CON EUROPA

Fabián NOVAK y Sandra NAMIHAS*

1 Inserción china en ALC

Desde inicios del siglo XXI, China viene aplicando en América Latina y el Caribe (ALC) una estrategia de inserción pacífica (*soft power*) que obedece a un conjunto de factores (Nacht, 2013, p. 142; Serbin, 2016, p. 40) como son:

- a) La necesidad de satisfacer su gran demanda interna de alimentos y de recursos energéticos;
- b) la necesidad de colocar sus productos manufacturados en nuevos mercados internacionales, entre ellos el de ALC;
- c) el interés de China de contener la estrategia de Taiwán para obtener nuevos reconocimientos en la región como Estado independiente; y,
- d) su interés por convertir a ALC en un aliado político respecto de su visión de la gobernanza global y de su posición como gran potencia.

La inserción de China en ALC no ha sido fruto del azar sino que se apoya en una estrategia especialmente diseñada que ha tenido en cuenta las particularidades de la región latinoamericana y caribeña, en base a objetivos geopolíticos y con el propósito fundamental de construir una asociación estratégica. Dicha estrategia ha sido luego plasmada en sucesivos documentos del Gobierno chino en 2008 y 2016, en los que se aprecia esta firme voluntad. Sin embargo, hasta la fecha, ALC no cuenta con una estrategia de respuesta hacia China; no obstante lo cual el relacionamiento entre estos actores ha tenido un rápido y considerable éxito desde 2001, lo que ha generado que China se convierta en un actor cada vez más relevante en la región, disputando espacios que tradicionalmente han sido ocupados por Europa y EE.UU.

* Este documento ha sido elaborado en base al libro: Novak, F. y Namihás, S. (2017). *La relación de China con ALC y el Perú. Impacto en nuestra relación con Europa*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Fundación Konrad Adenauer. Versión digital del libro en:
<http://www.kas.de/peru/es/publications/50732/>
<http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/110898>

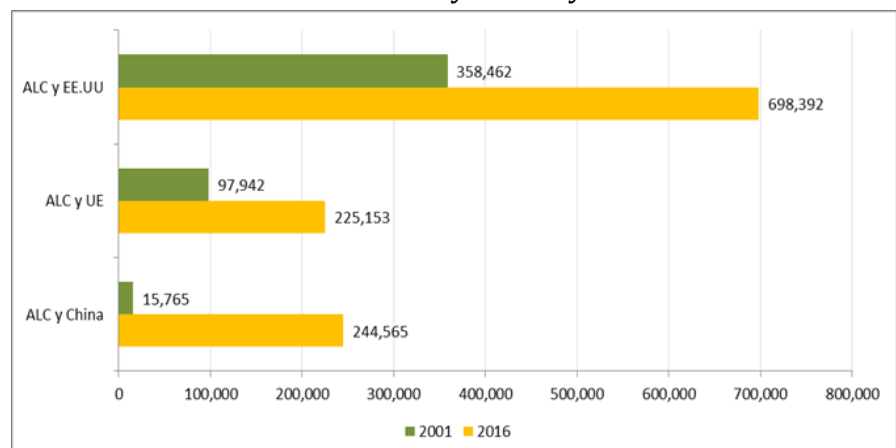
2 El impacto en la relación ALC - UE

Ciertamente, la presencia de China en América Latina y el Caribe viene produciendo diversos efectos en las relaciones entre esta región y Europa comunitaria.

Así, en lo que corresponde al **ámbito político**, China ha logrado en muy corto tiempo establecer *asociaciones estratégicas integrales* con siete países clave de América Latina (Brasil en 2012, México en 2013, Perú, Venezuela y Argentina en 2014, Ecuador y Chile en 2016), en contraposición con la Unión Europea que, tras largos procesos de negociación que han durado —en algunos casos— décadas, ha cerrado acuerdos equivalentes (los denominados *acuerdos de asociación*), pero solo con dos países (México en 1997 y Chile en 2002) y con el bloque centroamericano como tal. Adicionalmente, las asociaciones estratégicas integrales propuestas por China parecerían resultar más amplias que los acuerdos de asociación europeos, pues si bien estos últimos comprenden comercio, cooperación y ámbito político, la propuesta asiática incluye cinco ámbitos muy amplios: profundización de las relaciones políticas; ampliación de la cooperación económica (lo que incluye comercio e inversión); cooperación en el ámbito multilateral y de organizaciones internacionales; mayor conocimiento y cooperación; y, política social de “pueblo a pueblo”. Por otro lado, al igual que la Unión Europea, China ha venido creando con algunos países de la región —como el Perú— mecanismos de diálogo político al más alto nivel, aunque diferenciándose del viejo continente, nuevamente, en la velocidad para crear tales mecanismos. Por tanto, China no busca solamente con ALC asociaciones de carácter económico o comercial sino también convergencias políticas.

En lo que corresponde al **ámbito comercial**, el crecimiento del intercambio entre América Latina y el Caribe con China en el periodo comprendido entre 2001 y 2016, ha sido más rápido pero también más significativo que el producido entre dicha región y Europa en ese mismo periodo. Como consecuencia de ello, China ha desplazado a Europa como segundo socio comercial de la región.

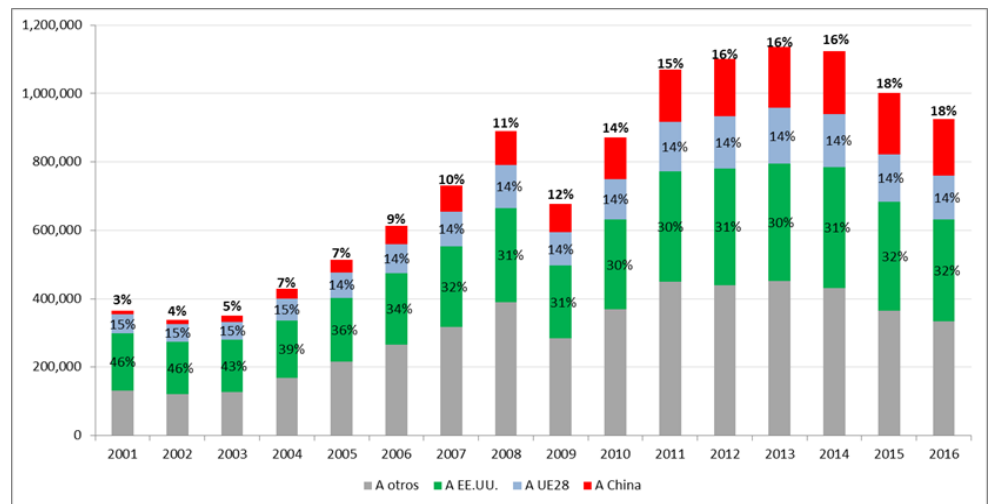
Gráfico N° 1
Crecimiento del comercio entre ALC y sus mayores socios 2001-2016



(Fuente: ITC, 2017. Elaboración: propia.)

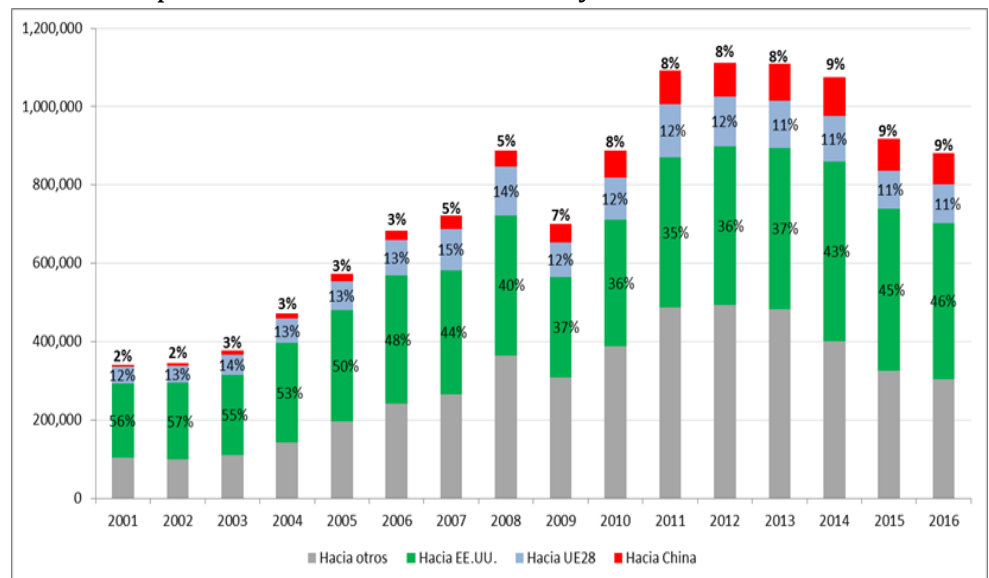
Más específicamente, China ha desplazado al bloque europeo como segundo proveedor de ALC —dado que, entre 2001 y 2016, las importaciones de productos chinos se han incrementado en la región de 3% a 18% del total de sus importaciones— y todo indica que, en no mucho tiempo, también lo desplazará como segundo destino de las exportaciones de esta región; recordemos que en 2001 las exportaciones de ALC hacia China representaban solo el 2% de las exportaciones totales de la región, mientras que en 2016 representó el 9%.

Gráfico N° 2
 Importaciones hacia ALC desde sus principales socios



(Fuente: ITC, 2017. Elaboración: propia.)

Gráfico N° 3
 Exportaciones de América Latina y el Caribe hacia China

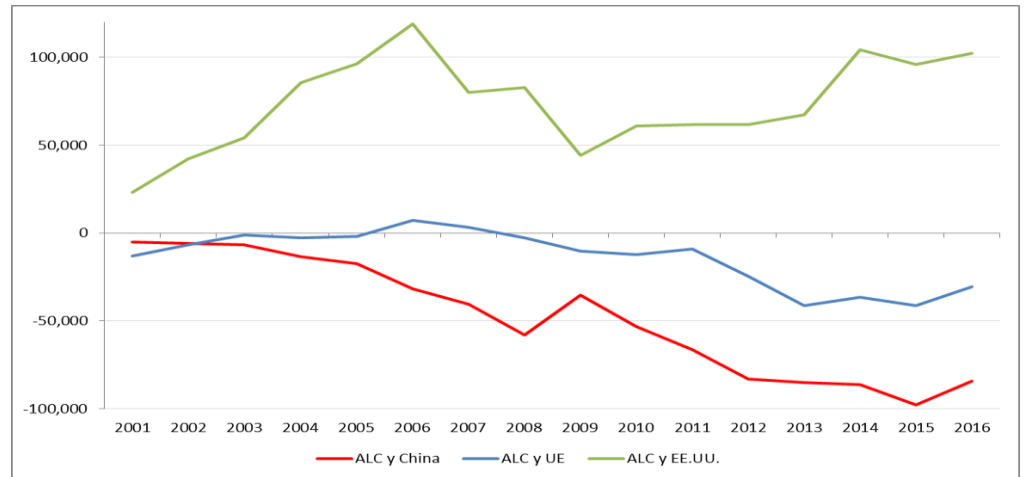


(Fuente: ITC, 2017. Elaboración: propia.)



Sin embargo, es también pertinente subrayar que las exportaciones de ALC hacia la Unión Europea son más diversificadas —incluyendo un significativo porcentaje de productos no tradicionales— que las que se dirigen hacia China, involucrando además a pequeñas y medianas empresas latinoamericanas que tienen un importante impacto en el empleo. Asimismo, si bien para ALC su balanza comercial tanto con China como con Europa es deficitaria, los márgenes de este déficit son mucho más amplios en el primer caso.

Gráfico N° 4
Balanza comercial entre ALC y sus mayores socios



(Fuente: ITC, 2017. Elaboración: propia.)

Sobre el impacto en el **ámbito de la inversión**, la Unión Europea se mantiene como el mayor inversionista de fuente identificable en América Latina y el Caribe, encontrándose China aún lejos de alcanzar tales niveles de inversión. Así, mientras los flujos anuales de inversión de las empresas chinas en la región registraron un promedio anual de poco más de 13 mil millones de dólares en los últimos cinco años (2012-2016), solo España (en 2015) realizó una inversión equivalente a los 20.596 millones de dólares (CEPAL, 2016, p. 34).

Por lo demás, la inversión europea cubre una amplia gama de países en la región mientras que la inversión china se concentra básicamente (en un 73%) en solo dos países sudamericanos (Brasil y Perú). En cuanto a los sectores materia de la inversión habría que señalar que, en el caso de la Unión Europea, su inversión hacia la región se dirige fundamentalmente a infraestructura, mercados financieros, telecomunicaciones y energía. En el caso de China, la naturaleza de la inversión hacia ALC viene cambiando, pues en los últimos años, más de la mitad de esta se dirige al sector de servicios (finanzas, electricidad, energías renovables y transporte) a diferencia de lo que ocurría anteriormente donde la mayoría de la inversión se concentraba en petróleo, gas, minería y metales, estructuras de capital intensivo que implicaban un bajo nivel de empleo en los países receptores (Avendaño et al, 2017, p. 6).



Por último, la inversión europea en la región proviene esencialmente de empresas privadas a diferencia de la china que en más de un 80% es de origen estatal. Este panorama podría ser más complejo de definir en el futuro a partir de la masiva adquisición de empresas europeas por parte de China que se viene dando en los últimos años.

En cuanto al **ámbito financiero**, es preciso indicar que los préstamos chinos a ALC (125 mil millones de dólares al 2015) superan cuantitativamente y en forma amplia los créditos otorgados por instituciones financieras europeas como también los préstamos brindados por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y el Banco de Exportación e Importación de EE.UU., considerados individualmente o en conjunto; de manera tal que China se ha convertido en el primer soporte financiero de la región latinoamericana y caribeña.

Sin embargo, se debe precisar que los préstamos chinos se extienden a países que no han tenido o no tienen acceso a crédito por parte de las instituciones financieras antes mencionadas. Asimismo, estos créditos se dirigen en un 87% a sectores específicos tales como energía, minería, infraestructura, transporte y construcción, a los que, por ejemplo, el Banco Mundial solo dirige el 34% de sus préstamos y el BID el 29%; por el contrario, estas dos últimas instituciones financieras dirigen el grueso de sus préstamos a sectores sociales como salud, desarrollo y medio ambiente, que carecen de financiamiento chino. Estas dos características llevan a concluir que los préstamos chinos serían complementarios más que sustitutos para la región a los otorgados por las instituciones financieras de Europa y EE.UU.

En el **ámbito de la cooperación**, si bien China viene aportando a diversos países de la región montos no reembolsables y donaciones, aún está lejos de significar una competencia para Europa comunitaria, más aún por los ámbitos tan diversos e importantes en los que la cooperación europea se concentra. En efecto, si nos atenemos al concepto tradicional de cooperación para el desarrollo, la Unión Europea sigue siendo el mayor donante multilateral en favor de América Latina y el Caribe, mientras que a nivel bilateral lo es EE.UU., seguido de España, Alemania, Canadá, Francia, Noruega, Países Bajos, Suecia, Suiza y el Reino Unido. Esto incluso sin contar la asistencia proporcionada por las ONG y los actores del sector privado (fundaciones, programas, empresas, etc.), pues si así fuera, la brecha sería aún mucho mayor (Erthal y Marcondes, 2013, p. 72). Sin embargo, esta situación podría variar si el bloque europeo continúa con su política de restricción o eliminación de la cooperación hacia países de renta media de la región.

Finalmente, respecto del impacto en el **ámbito militar**, desde 2004 China ha logrado establecer una relación diversificada con ALC a través de masivas visitas de autoridades militares, venta de armas, interacción entre instituciones militares, entrenamiento y educación militar, y participación conjunta en operaciones de paz de Naciones Unidas y la realización de ejercicios militares conjuntos. Sin embargo, esta relación aún no



resulta comparable a la existente entre ALC y Europa, debido a diversos factores: el primero y más importante es el hecho de que China recién se ha incorporado entre los principales países exportadores/proveedores de armas, pero además a gran distancia de los que ocupan los primeros lugares (entre los que se encuentran diversos países europeos); un segundo factor es que las fuerzas armadas así como las escuelas de formación militar latinoamericanas han tenido desde su creación la inspiración y asesoría de las instituciones militares europeas, principalmente de Alemania y Francia, y en ningún caso de China; finalmente, un tercer factor es que la participación conjunta de las Fuerzas Armadas latinoamericanas y europeas en operaciones de paz de las Naciones Unidas y en operaciones de entrenamiento militar es de larga data, superando ampliamente los insipientes contactos desarrollados en este ámbito por parte de China con la región.

3 Factores que han facilitado el avance de China frente a Europa

El impacto de la inserción de China en las relaciones entre Europa y ALC que se acaba de describir es el resultado, en gran parte, de diversos factores que han contribuido a que el Viejo Continente relaje sus relaciones con ALC y deje espacios libres al gigante asiático. Entre estos factores destacan: a) la crisis económica europea iniciada en 2008 como también el surgimiento de diversos problemas políticos al interior de la Unión Europea —como por ejemplo, el crecimiento tanto del euro-escepticismo como de agrupaciones nacionalistas y ultra derechistas, la crisis de los refugiados de 2015 y la del Brexit en 2016—, que la han llevado a concentrar su mirada hacia su propio proceso de integración; b) las crisis externas de la Unión Europea —como la crisis ucraniana en 2014 que tensó las relaciones con Rusia, la crisis en Siria o su lucha contra el terrorismo internacional—, que han reforzado la mirada interna del bloque; c) el debilitamiento de España —país que sirvió siempre de bisagra o puente para el acercamiento con América Latina y el Caribe— como producto de su crisis macroeconómica; y, d) la ampliación de la Unión Europea a países de Europa del Este, con escasos vínculos e interés por ALC.

A todo esto se suman factores que han llevado a América Latina y el Caribe a aproximarse a China más que a Europa en los últimos años. Así: a) China le ha brindado a ALC ingresos económicos que Europa no estaba en posibilidad de otorgarle, por tres motivos fundamentales: i) porque “sus industrias han sido deslocalizadas; ii) tienen una baja demanda agregada; y, iii) su inversión está más diversificada y menos orientada a productos primarios” (Gomis, 2017, p. 507); b) la ventaja de China frente a la lentitud de Bruselas para llegar a acuerdos con ALC de manera mucha más rápida y eficiente; c) la visión pragmática de China para relacionarse con gobiernos de la nueva izquierda o con tintes autoritarios, frente a los que Europa exhibe cautela; y, d) el menor número de condicionales que China impone para la inversión o el financiamiento respecto de Europa.

4

Posibles escenarios futuros entre China y Europa frente a ALC

Sobre los posibles escenarios futuros entre China y Europa en sus estrategias hacia ALC, al menos en el corto y mediano plazo, se vislumbra que será el escenario de competencia el que continúe dándose. En esta competencia si bien China tiene una serie de ventajas, ello no niega la existencia de posibilidades para que la Unión Europea retome un mayor protagonismo en la región.

En efecto, la Unión Europea posee algunas ventajas para recuperar espacios en su relación con América Latina y el Caribe. Así, en primer lugar, si bien la Unión Europea resulta siendo un socio con menores capacidades económicas que China, el bloque europeo brinda al mismo tiempo mayores garantías, en tanto comparte con la mayoría de los países que conforman la región latinoamericana y caribeña un conjunto de valores comunes, como la democracia, los derechos humanos, el libre mercado, la protección del medioambiente, la responsabilidad social, la lucha contra la corrupción, entre otros. No debe olvidarse que el desarrollo económico no garantiza el desarrollo social, la democracia ni el fortalecimiento de la institucionalidad. En segundo lugar, Europa tiene un mayor conocimiento de la región en tanto sus relaciones datan desde el descubrimiento del Nuevo Mundo, lo que no sucede con China, con quien la profundización de las relaciones se ha dado prácticamente en el siglo XXI. En tercer lugar, existen ámbitos en el campo comercial, financiero, de las inversiones y de la cooperación donde China no está muy interesada en intervenir, lo que puede ser aprovechado por Europa. Finalmente, en cuarto lugar, de continuar sin variaciones el modelo de inserción chino, este puede tender al agotamiento y ralentizar la economía de América Latina y el Caribe vía su demanda primaria y no inclusiva de pequeñas y medianas empresas, tan importantes para el crecimiento económico de esta región; lo que contrasta con la relación entre Europa y ALC, donde lenta pero progresivamente se vienen insertando productos no tradicionales y las PYMES.

REFERENCIAS

Avendaño, R., Melguizo, A. y Miner S. (2017). *Chinese FDI in Latin America: New trends with global implications*. Washington D.C.: Atlantic Council / OECD Development Center.

CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2016*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Erthal, A. y Marcondes, D. (2013). Cooperación china en América Latina. Las implicancias de la asistencia para el desarrollo. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 47, setiembre, 69-85.

Gomis, M. (2017). De coexistencia a convivencia: la reformulación de las relaciones América Latina y el Caribe – Unión Europea frente a China y su impacto en la gobernabilidad. En E. Pastrana y H. Ghering. (Eds.). *La proyección de China en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá y Fundación Konrad Adenauer.

ITC – International Trade Center. (2017b). *Trade Map*. Recuperado de http://www.trademap.org/countrymap/Product_SelProduct_TS.aspx?nvpm=3||||TOTAL||2|1|1|2|2|1|1|1|1

Natch, P.A. (2013). El dragón en América Latina: Las relaciones económico-comerciales y los riesgos para la región. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, número 45, setiembre, 141-154.

Novak, F. y Namihas, S. (2017). *La inserción de China en ALC y el Perú. Su impacto en la relación con la UE*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y la fundación Konrad Adenauer (KAS).

Serbin, A. (2016). América Latina y el Caribe frente a los desafíos de un nuevo entorno global: el impacto de la nueva bipolaridad China-Estados Unidos y los mega-acuerdos. En E. Pastrana y S. Jost (Eds.). *Incidencias Regionales y Globales de la Alianza del Pacífico* (pp. 25-66). Ciudad de México: Editorial Gedisa, Pontificia Universidad Javeriana, Fundación Konrad Adenauer, y KA Center for International Relations and Security Studies.

Vera, D., Defelipe, C. y Castro, R. (2017). La estrategia de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe. En E. Pastrana y H. Ghering (Eds.). *La proyección de China en América Latina y el Caribe* (pp. 471-501). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá y Fundación Konrad Adenauer.