

Cooperación china en América Latina. Las implicaciones de la asistencia para el desarrollo

China's Cooperation in Latin America: Implications for Development Assistance

Adriana Erthal Abdenur

PhD por Princeton University. Coordinadora general del Centro de Estudios e Investigaciones sobre los Brics y profesora del Instituto de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Río, Brasil.

Correo electrónico: abdenur@puc-rio.br

Danilo Marcondes de Souza Neto

Candidato a PhD, Departamento de Política y Estudios Internacionales, University of Cambridge, Reino Unido.

Correo electrónico: dm595@cam.ac.uk

Fecha de recepción: febrero 2013

Fecha de aceptación: junio 2013

Resumen

En el último decenio, la cooperación china en América Latina y el Caribe ha ganado fuerza, impulsada no solo por el comercio creciente, sino también por los vínculos políticos, tecnológicos, culturales y de seguridad que se han diversificado progresivamente. Si bien esta cooperación ha generado beneficios tangibles, también ha provocado nuevas dinámicas de competencia, incluso entre los actores involucrados en la asistencia para el desarrollo. Este artículo examina algunos de los impactos de la cooperación china, a partir de la investigación sobre los riesgos y oportunidades, tanto como las reacciones de los donantes respecto al involucramiento chino. Nuestro análisis destaca cuatro tendencias que se pueden intensificar debido al aumento de la cooperación china en la región: cambios de prioridades, desplazamiento de donantes, exclusión de la sociedad civil y fragmentación regional.

Descriptores: China, desarrollo, cooperación, América Latina y el Caribe, Sur-Sur, asistencia.

Abstract

Over the past decade, Chinese cooperation in Latin America and the Caribbean has gained momentum, propelled not only by growing trade, but also by increasingly diverse political, security, technological, and cultural ties. While this cooperation has brought tangible benefits, it has also generated new dynamics of competition, including among the actors involved in development assistance. This article examines some of the effects of Chinese cooperation, looking at the risks and opportunities as well as other donors' reactions to China's involvement. Our analysis highlights four key trends that may be intensified by an upsurge in Chinese cooperation: priority shifts, donor displacement, civil society exclusion, and regional fragmentation.

Key words: China, Development, Cooperation, Latin America, South-South, Assistance.

Introducción

Durante los últimos diez años, la cooperación china en América Latina y el Caribe (ALC) ha ganado fuerza, impulsada no solo por el comercio creciente, sino también por los vínculos políticos, tecnológicos, culturales y de seguridad que se han diversificado progresivamente. Si bien esta cooperación ha brindado asistencia necesaria y ha generado beneficios tangibles para muchas partes de la región, también ha provocado tensiones y competencia. El presente artículo examina varios de los efectos de la cooperación china dentro de un grupo de actores en ALC; específicamente, analizamos el impacto de esta cooperación en las estrategias y en el comportamiento de los principales actores de la asistencia para el desarrollo (AD), tanto como las oportunidades y riesgos que puede generar un aumento importante en la cooperación china en la región (señalado por fuentes oficiales chinas desde 2012¹).

Nuestro objetivo no es especular sobre los efectos generales de esta propuesta para el desarrollo de la región, lo cual es una tarea que cae fuera del ámbito del presente artículo. Más bien, buscamos identificar algunos de los beneficios y dificultades de las actividades chinas en América Latina y el Caribe para una amplia gama de organismos donantes del Sur y del Norte, organizaciones multilaterales e instituciones socias (incluso entidades del sector privado y civil) que ayudan a dar forma a la asistencia para el desarrollo en la región. Más específicamente, nos enfocamos en dos dimensiones interrelacionadas de la cooperación china con ALC: la primera es la experiencia concreta acumulada por China en ALC hasta el momento y los mecanismos a través de los cuales otros actores de asistencia para el desarrollo toman en cuenta el rol de China en sus estrategias de desarrollo. Adicionalmente, examinamos la creciente influencia china en la asistencia para el desarrollo de forma más amplia, especialmente a través de su participación en conversaciones multilaterales sobre las normas que regulan la asistencia (incluyendo los debates sobre la “eficacia de la ayuda” de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE). Encontramos que, mientras China ofrece financiamiento abundante y rápido para proyectos de desarrollo en la región, también trae cuatro riesgos claves: cambios de las prioridades temáticas, desplazamiento de donantes, exclusión de la sociedad civil y fragmentación regional.

Es importante entender el impacto continuo de China en la ecología de los actores de la asistencia para el desarrollo en ALC por dos razones principales. Desde una perspectiva académica, la abundante literatura sobre políticas de asistencia, que incluye el análisis de la motivación y estrategias de los donantes, ha prestado poca atención al tema de China como proveedora de asistencia; los pocos estudios que consideran este tema se enfocan en la presencia china en África. El presente estudio

1 “En la Cepal, El Primer Ministro de China propuso un foro de cooperación de alto nivel con América Latina y el Caribe” Comunicado de Prensa de CEPAL, 26 junio 2012. Disponible en <http://tinyurl.com/k2kbfnl>

se basa en la idea de que existe un cambio geopolítico importante –la influencia creciente de China en el mundo– que incide sobre los cálculos estratégicos de los actores principales de la asistencia para el desarrollo en ALC. Además, este estudio tiene implicaciones para las políticas, tanto de donantes como de beneficiarios. Los donantes tienen que adaptarse a las cambiantes circunstancias dentro y fuera del campo del desarrollo y la visibilización del papel jugado por China ayudará a estas organizaciones a reajustarse. Pero, fundamentalmente, los cambios en la asistencia para el desarrollo tienen profundas implicaciones respecto al bienestar de los latinoamericanos.

Es particularmente importante examinar el rol de China en la asistencia para el desarrollo en ALC porque desde 2012 el gobierno de ese país ha evidenciado su deseo de aumentar sustancialmente sus vínculos de cooperación con la región. En junio de 2012, durante una visita a Latinoamérica, el Primer Ministro, Wen Jiabao, propuso la creación de un Foro para la Cooperación entre China y América Latina, y ofreció 1500 millones de dólares en préstamos iniciales –es decir, más que el monto total de ayuda para ALC del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) en 2010 (OCDE, 2012a)–. La escala de la propuesta demuestra que la cooperación china podría cambiar el ámbito de la asistencia para el desarrollo en ALC de modo similar a lo que ya ha sucedido en África.

Asistencia para el desarrollo en América Latina y el Caribe: un ámbito complejo de actores

Si bien es difícil valorar la cooperación china en ALC, es posible sostener que ésta ya ha tenido un impacto en la región. Si bien Estados Unidos sigue siendo su mayor socio comercial, China le sigue de cerca y el comercio entre China y ALC creció de 1000 millones de dólares en el año 2000 a 2420 millones en 2011 (Zhang, 2012). A pesar del creciente desequilibrio comercial a favor de China, que principalmente importa materia prima y exporta bienes manufacturados, la importancia de este país en relación con otros socios comerciantes es cada vez más evidente. China se encuentra posicionada para superar a la Unión Europea como la segunda fuente más grande de bienes manufacturados en ALC (Cepal, 2011). Además, China encabezó el reciente arranque de inversión extranjera (Cepal, 2010) en América Latina. Entre 2005 y 2010, los bancos estatales chinos prestaron 75 000 millones de dólares a la región – más que el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco de Exportaciones e Importaciones de los Estados Unidos–. Solamente en 2010, las inversiones extranjeras directas chinas en ALC llegaron a 15 000 millones, de las cuales el 90% estuvo dirigido a industrias extractivas –una tendencia que es consistente con el análisis más amplio de la asignación de asistencia china– (Gallagher, Irwin y Koleski, 2012; Tan y Bueno de Mesquita, 2013). Esta tendencia también demuestra

las relaciones difusas entre las inversiones y la asistencia brindada por los llamados donantes Sur-Sur.

Aunque la cooperación china en ALC (descrita con mayor detalle a continuación) ha crecido radicalmente durante la última década, su importancia creciente ocurre dentro de un ámbito dinámico y de diversos actores. A pesar de la crisis económica global, los donantes del Norte y las organizaciones multilaterales siguen siendo los principales proveedores de ayuda para ALC; esto se refleja en los flujos de ayuda oficial al desarrollo (AOD). En 2010 los principales donantes bilaterales de la región, en orden de los montos abonados, fueron EEUU, con un promedio de 2200 millones durante el periodo 2008-2010; seguido por España, Alemania, Canadá, Francia, Noruega, Holanda, Suecia, Suiza y el Reino Unido. De lejos, el mayor donante multilateral es la Unión Europea; otros incluyen el Fondo para Operaciones Especiales del BID, el Banco Mundial y las agencias de las Naciones Unidas. Sin embargo, estas estadísticas no incluyen la asistencia proporcionada por las ONG del Norte y los actores del sector privado –empresas y fundaciones como la Fundación de Bill y Melinda Gates, y la Fundación Ford, ambas con programas en ALC–.

En 2010, el principal país receptor en ALC era Haití, cuya porción, del total de fondos, se ha triplicado desde el terremoto de enero de 2010; le siguen Colombia, Nicaragua, Bolivia, Honduras, Brasil, Guatemala, México, El Salvador y Perú (OCDE, 2012b). En todos estos países, los donantes del Norte se han enfocado en programas sociales como educación y salud, –incluyendo los relacionados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio–, programas económicos y cuestiones humanitarias. Estos donantes han impuesto condiciones de gobernanza y transparencia a su asistencia.

La cooperación Sur-Sur, por parte de los antiguos receptores (Brasil, México, Argentina, Venezuela y Colombia) ha crecido sustancialmente durante la última década, impulsada por políticas exteriores más asertivas e intereses económicos crecientes en el exterior (Mawdsley, 2012). Las comparaciones directas con la asistencia oficial al desarrollo (AOD) pueden generar confusión porque los donantes utilizan definiciones amplias de lo que constituye asistencia y cooperación. Por ejemplo, la definición de lo que constituye para China cooperación para el desarrollo es compleja porque este país no utiliza la definición oficial del CAD para la AOD. La cooperación china involucra una mezcla compleja de préstamos en condiciones no concesionarias, créditos a la exportación, ayuda humanitaria, proyectos de infraestructura, inversiones económicas y asistencia técnica en los campos de salud, educación y agricultura –de manera similar a lo que implementan otros donantes que no son del CAD, como Brasil e India. Sin embargo, la importancia creciente de estos donantes se refleja en el fortalecimiento de los organismos de coordinación, entre ellos, la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC) de México y la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), que realiza el 50% de su cooperación en ALC (Cabral y Weinstock, 2010).

Otros donantes que no pertenecen al CAD también son activos en ALC, lo cual refleja el rol cada vez más importante de países de ingreso medio como proveedores de asistencia fuera de sus regiones (Kharas, 2007). A China se suman Rusia, India, Corea del Sur, Turquía e Irán (entre otros), quienes han fortalecido sus vínculos de cooperación con sus socios latinoamericanos y caribeños. Aunque Taiwán ha sido reemplazado por China en varios países latinoamericanos, Taipéi todavía brinda asistencia técnica y humanitaria a Centroamérica. Al igual que China, estos donantes no necesariamente se ajustan a las normas del CAD. A pesar de que México se ha incorporado a la OCDE, ni México ni Brasil (que no es miembro) forman parte del CAD y, como China, dudan en aceptar los principios de la Declaración de París, que son percibidos como dominados por una visión desde el Norte —de todos modos firmaron el documento no como donantes sino como beneficiarios (Paulo y Reisen, 2010)—. Mientras algunos estados ALC están tratando de coordinar una agenda común de asistencia para el desarrollo, los principales actores regionales, particularmente Brasil, se han distanciado de los esfuerzos para coordinar posturas.

En adición a la multitud de actores estatales (ministerios y otras instituciones nacionales, gobiernos provinciales y municipales, así como otras agencias sub-nacionales), la cooperación Sur-Sur dentro de ALC también involucra a actores no estatales. El sector privado se ha transformado en un actor cada vez más activo, aunque su rol en la cooperación no esté claramente definido. Empresas constructoras brasileñas realizan importantes proyectos de infraestructura en ALC a través de amplios acuerdos de cooperación y muchas veces con financiamiento a las exportaciones del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) del Brasil. Empresas multinacionales como Vale y Petrobras (una empresa de economía mixta) se han convertido también en actores importantes en proyectos gestionados por el Estado a través de programas y fundaciones de responsabilidad social empresarial.

La históricamente robusta sociedad civil de ALC, la cual ha jugado un rol fundamental en la democratización de la región y durante el periodo de ajustes estructurales, también está involucrada en la cooperación. Las ONG, instituciones de investigación, organizaciones religiosas y sindicatos se han hecho particularmente relevantes en la implementación y monitoreo de los programas sociales de las agencias donantes. Entidades de la sociedad civil también realizan sus propios proyectos de cooperación, a veces circunvalando completamente los canales estatales y trabajando a través de redes de intercambio de conocimientos. Algunas organizaciones han jugado un papel indispensable durante las crisis humanitarias, especialmente desde el terremoto de 2010 en Haití; otras (a veces con fondos de países del Norte) están trabajando para fortalecer el rol de la sociedad civil en la cooperación Sur-Sur o cuestionar la transparencia y legitimidad de la asistencia en conjunto (tres entidades de la sociedad civil brasileña enviaron representantes a la delegación brasileña del 4to Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo en Busan, Corea del Sur, en

2011)². Algunas organizaciones son muy críticas del CAD, mientras otras cuestionan las prácticas sociales, ambientales y de evaluación de la cooperación Sur-Sur. Grupos brasileños han expresado su preocupación en relación con el impacto del gasto de la cooperación brasileña en el financiamiento público de iniciativas domésticas, en tanto ciertos activistas señalan que a pesar de que la ABC dependa frecuentemente de las organizaciones de la sociedad civil para implementar proyectos, éstas tienen poco poder en términos de la formulación de políticas extranjeras³.

La asistencia para el desarrollo en América Latina se caracteriza además por cambiantes configuraciones institucionales. Algunas iniciativas regionales de gran escala han languidecido, mientras pequeños acuerdos comerciales y de cooperación proliferan (incluso acuerdos de libre comercio con China). Hugo Chávez solicitó en varias ocasiones que la Organización de los Estados Americanos (OEA) fuera disuelta, especialmente desde la crisis política en Honduras en 2009; la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) fue fundada como una alternativa. Mercosur (Mercado Común del Sur) ha sufrido una fragmentación política, especialmente tras la suspensión de Paraguay en 2012. A la vez, nuevos agrupamientos subregionales han emergido, entre ellos la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y el Consejo de Seguridad Sudamericano (CDS). La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) actualmente está llevando adelante varios trabajos de infraestructura, pero todavía le queda por demostrar su capacidad a través de la finalización de grandes proyectos. El Banco del Sur, proyecto iniciado en 2009, planea invertir en programas sociales y en infraestructura, pero esto aún no se ha puesto completamente en marcha.

74

La cooperación china en ALC

Aunque China ha cooperado con otros países para su desarrollo desde la década del cincuenta, se convirtió en un actor importante a nivel global solamente después de la Guerra Fría, sobre todo desde el momento en que el gobierno empezó a fomentar activamente la internacionalización de las empresas chinas en los años noventa. Desde entonces, no solo que el alcance y el estilo de las prácticas de cooperación china traen nuevos beneficios y tensiones para las poblaciones locales, sino que otros donantes han empezado a incorporarlas también en sus cálculos políticos. Como resultado, la influencia china ha crecido sustancialmente en el Sur global, donde se presenta como un país amigo en desarrollo que busca una “situación beneficiosa para todos (*win-*

2 “Cooperação Sul-Sul, sociedade civil e setor privado são destaques no 4º Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda”. En *Abong Report* N° 494, 20 diciembre 2011 en <http://tinyurl.com/l3nfn4n>

3 Notas de la reunión “Brasil, BRICS y la participación ciudadana” que tuvo lugar el 27 noviembre 2012 en la Secretaría de la Presidencia en São Paulo.

win situation)”. El *Libro Blanco sobre Ayuda Extranjera* de 2011 de China enfatiza la relevancia de tales iniciativas de cooperación para los objetivos de desarrollo de este país, mientras destaca su rol como una potencia emergente responsable (Consejo del Estado, 2011). El gobierno chino frecuentemente cita los principios de no injerencia, no condicionalidad y beneficio mutuo para contrastar su forma de cooperación con la ayuda del Norte. Al mismo tiempo, y de modo similar al de otros países, China utiliza la asistencia para avanzar en sus metas económicas y objetivos políticos en el exterior e incluso para asegurarse recursos naturales y reducir la influencia de sus rivales. La prensa de países occidentales consideró la visita de Xi Jinping a Trinidad y Tobago, Costa Rica y México, en junio de 2013, como motivada parcialmente por el deseo de contrarrestar los vínculos históricos de Estados Unidos en Centroamérica y el Caribe⁴.

En el caso de ALC, es importante entender la cooperación china en términos de la creciente trascendencia que China atribuye a la región desde el inicio de las reformas económicas chinas. Al final de los ochenta, Deng Xiaopong declaró que las relaciones entre China y América Latina eran un ejemplo de relaciones Sur-Sur en función de los negocios conjuntos, transferencia de tecnología y beneficio mutuo (Reiss, 2000). Hitos significativos tuvieron lugar a principios de los noventa, cuando el Presidente Yang Shangkun se convirtió en el primer jefe de Estado chino en visitar la región. Otras visitas de importancia siguieron en 1995, cuando el presidente Li Peng hizo una gira por América Latina y el Caribe, y en 2001, cuando el presidente Jiang Zemin visitó la región y enfatizó en la cooperación Sur-Sur. El presidente Hu Jintao estuvo en ALC en 2004, 2005, 2008 y 2010, y Beijing ha sido anfitriona de varias visitas de los jefes de Estado de países de ALC (Yeh, 2008). Un documento de políticas dirigidas a ALC, de 2008, establece los intereses estratégicos de China en su cooperación con ALC (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2008). Desde la perspectiva china, esta cooperación sirve no solo para avanzar en las relaciones económicas, sino también en los objetivos geopolíticos e incluso para erosionar el poder de los Estados Unidos sin confrontarlos directamente (Yang y Chen, 2010). A nivel político y diplomático, ALC (como África) ofrece a China una manera de ampliar el apoyo del que disfruta en organizaciones multilaterales como las Naciones Unidas. En relación con la política de “Una sola China” de Beijing, ALC puede ser más importante que África: mientras África tiene más votos en la Asamblea General de las NNUU, la mayoría de los países que reconocen a Taiwán (12 de 23) están en Centro América y el Caribe, frente a cuatro países africanos que mantienen relaciones con Taiwán⁵.

Las acciones cada vez más proactivas de China con respecto a ALC no solamente consolidan nuevas asociaciones, sino que también abren el camino para las empresas chinas. La ecología regional de actores en la asistencia para el desarrollo ha cambiado,

4 Ver, por ejemplo, el artículo “From Pivot to Twirl”. En *The Economist*, 8 junio 2013. Visita 15 de junio del 2013 en <http://tinyurl.com/kbepdsy>

5 “List of Taiwan’s diplomatic allies”, en <http://tinyurl.com/mrdyse7>

aunque, a diferencia de África, en ALC todavía no existen indicaciones de una “carretera de ayuda” encabezada por China⁶. Hasta el momento, se ha sentido el impacto de este país de dos maneras: primero, a través de sus prácticas concretas y su experiencia acumulada en ALC y, segundo, a través del rol de China en las conversaciones multilaterales sobre la asistencia para el desarrollo.

En 2009, China adjudicó 13% de su asistencia extranjera a ALC, frente al 46% colocado en África y 33% en Asia (Consejo de Estado, 2011). El Ministerio de Comercio y el Banco de Importación y Exportación de China gestionan la mayoría de estos fondos. La cooperación china no es uniforme a lo largo de la región, sino que varía de acuerdo con los recursos, instituciones, intereses y políticas locales (Ellis, 2009; Gallagher y Porzecansk, 2010; Santiso, 2007). El gobierno chino ha hecho esfuerzos para fortalecer los vínculos con estados claves en la región por medio del diálogo y alianzas estratégicas. China ha prestado 10 000 millones de dólares a la empresa brasileña Petrobras y 20 000 millones a Venezuela, préstamos que serán reembolsados en forma de petróleo. Ecuador, una fuente prometedora de petróleo, y Chile, un importante socio comercial, también han recibido un trato especial junto con desembolsos importantes. En algunos casos, China ha utilizado la asistencia para desplazar a Taiwán de la región (una preocupación estratégica y continua de China, pues, como se ha dicho, 12 países de ALC mantienen relaciones diplomáticas con Taipéi). La estrategia ha tenido cierto éxito: en 2004, Dominica cambió el reconocimiento de Taiwán por el de la República Popular China (RPCh); en 2005, Granada siguió el ejemplo, y en 2007, Costa Rica cambió también de bando. Entre los países latinoamericanos y caribeños que formalmente reconocen a Taipéi, muchos tienen vínculos crecientes con la RPCh o buscan activamente su cooperación. Honduras, por ejemplo, anunció a finales de 2012 que buscaría relaciones comerciales con Beijing, una acción criticada por el gobierno de Taiwán⁷. Además, en 2013 funcionarios hondureños señalaron que el país debía crear vínculos con la RPCh en función de que el país es miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y con el motivo de aprovechar oportunidades comerciales y de inversión (Kaiser, 2010)⁸.

A diferencia del enfoque en programas sociales de los donantes del Norte, China ha hecho grandes inversiones en ALC en la explotación minera, la exploración de petróleo y la infraestructura relacionada. Una parte de la infraestructura de transporte apoyada por China va dirigida a aumentar la integración subregional. China le ha prestado 10 000 millones de dólares a Argentina para el mejoramiento de sus trenes subterráneos y ferrocarriles, incluyendo una línea hacia Bolivia (Kaiser, 2010).

6 “Paving the Road to Prosperity: Japan focuses on infrastructure aid once again, this time in Africa” en <http://tinyurl.com/l44ydar>

7 “Honduras plans to office in China unacceptable to Taiwan Minister of Foreign Affairs”. En *Honduras News*, 23 diciembre 2012. Disponible en <http://tinyurl.com/marsyg8>

8 “Honduras open to diplomatic ties with China: Minister”. En *The Straits Time*, 17 de mayo del 2013. Disponible en <http://tinyurl.com/lv95fuy>

La empresa nacional de electricidad State Grid está participando en la fase inicial de selección de ofertas para una línea ferroviaria de alta velocidad entre Río de Janeiro y São Paulo. Empresas chinas construyeron el gasoducto Gasene, en Brasil, y otras tantas están realizando ofertas para la construcción de la represa Belo Monte. En Surinam, China ha prometido invertir 6000 millones de dólares en un puerto de aguas profundas y una carretera, con el objetivo de facilitar el comercio entre ALC y China. Este fuerte énfasis de la inversión en infraestructura puede haber influido en el BID y su aumento de iniciativas en infraestructura.

China también ha aumentando su cooperación militar con ALC. Hasta hace poco, este país proveía de equipos no mortíferos y de apoyo logístico a la región (Marcella, 2012). Sin embargo, existe evidencia de que esas ventas y subvenciones se han diversificado. En 2012, Venezuela pidió ocho helicópteros chinos Z-9C/D que se utilizan para la guerra antisubmarina y para misiones de búsqueda y rescate. Con el encargo reciente de su primer portaaviones, el Liaoning, China también estableció un acuerdo de cooperación para la capacitación de personal de portaaviones con Brasil (Thaler, 2010). El Foro de Alto Nivel para la Defensa de China y América Latina, creado en noviembre de 2012 con la presencia de líderes militares de seis países latinoamericanos, puede fortalecer tales vínculos⁹.

En adición a sus socios estratégicos, China también ha ofrecido su cooperación y asistencia económica a un pequeño grupo de países latinoamericanos que han estado sumidos en la pobreza por mucho tiempo. Algunos países latinoamericanos forman parte de los 49 países más pobres del mundo, los cuales se han beneficiado del programa de condonación de préstamos de China¹⁰. En 2006, China canceló la deuda de Guyana, que debía pagarse en 2004, y la de Bolivia, que vencía en 2007 (Hongbo, 2011). Algunos países pequeños, como Dominica, parecen estar pidiendo préstamos con la esperanza de que eventualmente sean condonados¹¹.

Adicionalmente, China se ha acercado activamente a países cuyas relaciones con Estados Unidos y los donantes europeos últimamente han sufrido tensiones debido a diferencias políticas profundas o a desacuerdos episódicos. Así, China ha provisto a Cuba de más de 70 proyectos de cooperación para el desarrollo en las áreas de salud, agricultura, educación y exploración de petróleo (Feinberg, 2011). El presidente Hugo Chávez, cuando aceptó un préstamo chino de 20 000 millones, contrastó la asistencia china con la ayuda de los países del Norte, diciendo que el préstamo chino “no tenía nada que ver con los injustos” términos impuestos por las agencias multi-

9 “China a América Latina fortalecerá relações militares”, Embaixada da RPC no Brasil, 21 noviembre 2011. Disponible en <http://tinyurl.com/kh57xjc>

10 “China forgives 377 foreign debts”. En GB Times, 2 de diciembre del 2008. Disponible en <http://tinyurl.com/mp-p7l48>

11 “State house construction will go ahead as planned—Timothy”. En Dominica News Online, 6 de febrero del 2011. Disponible en <http://tinyurl.com/mjzp66g>

laterales como el FMI, anteriormente prestador de Venezuela¹². En 2012, justo después de que Estados Unidos suspendiera 3 millones de dólares de ayuda a Nicaragua como parte de su campaña de presión contra el Presidente Daniel Ortega, y a pesar de los vínculos formales con Taipéi, China lanzó una ambiciosa iniciativa de objetivos de cooperación con Nicaragua, incluso planes para un canal seco, que costaría 30 000 millones de dólares (Valladares, 2012). En 2005, empresas chinas entraron en los mismos campos de petróleo que US Occidental Petroleum había abandonado en Ecuador. El desplazamiento de donantes también se evidencia en la cooperación militar: el Ejército boliviano, antes dominado por oficiales entrenados en Estados Unidos, fue purgado por el presidente Evo Morales, quien desde entonces fortaleció relaciones con China. De este modo, el país asiático ha ocupado –tanto política como literalmente– los espacios que los donantes de países del Norte y sus socios han dejado vacantes.

El impacto del involucramiento de China en las iniciativas regionales de ALC todavía es ambiguo. En 1997, China prohibió inicialmente la creación de una misión de las Naciones Unidas para monitorear el acuerdo de paz en Guatemala por sus relaciones con Taiwán. Era la primera vez que China utilizaba su poder de voto en el Consejo de Seguridad en 25 años¹³. La misión fue aprobada después de que Guatemala dejara de apoyar la aplicación a las Naciones Unidas hecha por Taiwán. Años después, parece que China ha cambiado de opinión, pues en 2004 China envió policías para la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah) y envió asistencia adicional después del terremoto en 2010, a pesar de las relaciones entre Haití y Taiwán (para finales de 2012, China se había retirado progresivamente de la Minustah¹⁴). China se hizo miembro del BID a inicios del 2009, con una contribución inicial de 350 millones a una variedad de programas, y tiene el estatus de observador permanente, tanto como un fondo común de cooperación en la OEA. Este país no ha tenido mucho éxito en sus intentos de forjar relaciones con el Mercosur, aunque la suspensión de Paraguay (que mantiene relaciones con Taipéi) en 2012 podría posibilitar la negociación de un acuerdo entre el Mercosur y China. A finales de 2012, los líderes del Mercosur reiteraron su interés en fortalecer las relaciones comerciales y los vínculos de inversión con China¹⁵.

Aún donde los países donantes del Norte mantienen una presencia importante, la cooperación china ha empezado a sustituirlos en sectores y espacios específicos. Esta

12 “Venezuela Receives First Installment of \$20 Billion Chinese Loan”. En *Latin American Herald Tribune*. Disponible en <http://tinyurl.com/kvmlt3z>

13 “China, in Rare U.N. Veto, Bars Guatemala Mission”. En *New York Times*, 11 de enero de 1997. Disponible en <http://tinyurl.com/nxwxfy9>

14 “UN Mission’s Contributions by Country”. En *United Nations*, 31 de diciembre del 2012. Disponible en <http://tinyurl.com/ksdvkam>

15 “Mercosur looks to enhance economic ties with China, EU”. En *Xinhua*, 8 de diciembre del 2012. Disponible en <http://tinyurl.com/kutvtdo>

tendencia ocurre durante un periodo en el que muchos de los donantes están bajo presiones políticas o presupuestarias vinculadas con la crisis económica, han reducido o reestructurado sus roles en la asistencia para el desarrollo y buscan delimitar nuevas prioridades temáticas (especialmente oportunidades económicas y de seguridad). En marzo de 2011, por ejemplo, el Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos envió una carta al Parlamento en la se definieron recortes presupuestarios para la asistencia, un cambio del sector social al sector económico y un enfoque en “oportunidades para las iniciativas privadas”. La lista de beneficiarios de ayuda fue reducida, quedando completamente excluida ALC (aunque el Ministerio recomendó que la presencia holandesa en Colombia, Guatemala y Nicaragua no fuera eliminada completamente por motivos de estabilidad regional)¹⁶. Esta carta señala “estrategias de salida” detalladas que describen maneras de terminar las alianzas de desarrollo establecidas (Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, 2011).

Reino Unido y Estados Unidos también redujeron su asistencia a ALC, abriendo caminos nuevos para China. Reino Unido recortó su ayuda a ALC, especialmente a los países de ingresos medios, debido a prioridades geográficos cambiantes y limitaciones presupuestarias (ODI, 2008). Al inicio de 2008, el Departamento para el Desarrollo Internacional de este país (DFID por sus siglas en inglés) tenía 12 personas en Managua, 9 en Brasilia y 8 en La Paz; sin embargo en septiembre de ese año cerraron sus oficinas en La Paz y en abril del 2009 en Managua (la oficina en Brasil cuenta todavía con 8 miembros) (DFID, 2009). En diciembre de 2012, Reino Unido anunció que recortaría la ayuda en general debido a su menor crecimiento económico¹⁷. Como se ve, la reducción en la capacidad de ayuda del Norte y el cambio de sus prioridades ha posibilitado que China no solamente defina nuevos espacios para intervenir en la región sino que también sustituya a los donantes de los países del Norte en los espacios que han dejado vacíos.

En algunos lugares, nuevas rivalidades parecen estar emergiendo entre donantes del Sur. En 2012, BNDES de Brasil, que anteriormente tenía proyectos substanciales en Ecuador, previo a un desacuerdo diplomático en 2008, que resultó en la expulsión de Odebrecht del país, había anunciado que iba a proveer de 90,2 millones de dólares para la planta hidroeléctrica Manduriacu¹⁸. Esa iniciativa podría haber sido motivada por el deseo de mantener una presencia en Ecuador frente al auge repentino de la asistencia china. En otros países, actores del sector privado de los países latinoamericanos involucrados en la cooperación para el desarrollo están perdiendo terreno

16 “Plan de Holanda contempla cortar cooperación a Nicaragua y otros 18 países” En *La Jornada*, 1 de abril del 2011. Disponible en <http://tinyurl.com/lk7ga6w>

17 “UK aid budget takes hit in chancellor’s autumn statement”. En *The Guardian*, 5 de diciembre del 2012. Disponible en <http://tinyurl.com/myz3ydm>

18 “Brazilian Financing for the Hydroelectric Manduriacu, in Ecuador”. En *Odebrecht Noticias* N°. 296: 5, noviembre 2012.

allí donde las empresas chinas traen a sus propios trabajadores y tanto los bancos del Norte como los de ALC están luchando por competir con sus contrapartes chinas (Gallagher, Irwin y Koleski, 2012).

Donantes del Norte han empezado a tomar acciones frente a esta pérdida de terreno, buscando nuevos puntos de entrada a la cooperación Sur-Sur. La cooperación triangular, en la que un donante del CAD o un socio de una agencia multilateral colaboran con un país “eje” para dar asistencia a un tercer país, es cada vez más común (McEwan and Mawdsley, 2012). Entre los países latinoamericanos, Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México han actuado como “socios eje” en tales acuerdos (China, en cambio, ha sido reacia a participar en tales arreglos). La Agencia Japonesa de Cooperación Internacional, una pionera en esta área, también trabaja con El Salvador y Chile y recientemente publicó una guía para ampliar la cooperación triangular (JICA, 2012). Donantes de los países del Norte también buscan participar en la cooperación Sur-Sur a través de iniciativas ad hoc como el financiamiento de talleres y publicaciones sobre la cooperación Sur-Sur. El Banco Mundial ha creado plataformas para fomentar el intercambio de conocimiento Sur-Sur y DFID de Reino Unido recientemente financió propuestas de redes de organizaciones para investigar los vínculos crecientes entre Brasil y África¹⁹. Otros han apoyado la construcción de redes de la sociedad civil que son activas en la cooperación Sur-Sur, en parte como una acción preventiva para contrarrestar la influencia creciente del estilo de cooperación china basada en el Estado.

Además de perjudicar la influencia del Norte en ALC y generar una nueva competencia para los donantes del Sur, la sustitución de otros donantes por parte de China crea nuevas dinámicas políticas en torno al desarrollo. Durante su campaña de reelección en 2012, el presidente Hugo Chávez anunció que había obtenido un préstamo de 4000 millones de China para la construcción de vivienda en Venezuela²⁰. Además, los fondos chinos son atractivos para países con acceso limitado a préstamos de los mercados internacionales debido a problemas presupuestarios, como Argentina y Ecuador. A su vez, China ha utilizado su provisión de infraestructura para asegurar su acceso a las materias primas de los países latinoamericanos, especialmente de granos como la soya. Debido a que algunos países han restringido la compra de tierra por parte de extranjeros (una acción preventiva a los intentos chinos), China ha adoptado por una estrategia de intercambio de soya y maíz –proveniente sobre todo de Brasil y Argentina– por infraestructura agrícola. También existen relaciones explícitas de reciprocidad relacionadas con la “ayuda condicionada”, lo cual requiere que los beneficiarios contraten empresas chinas –una práctica que también es común

19 “The Brazilian Development Model for Africa: Evidence and Lessons”. En *DFID Tender Notice 5974*. Disponible en <http://tinyurl.com/mdujbrm>

20 “China vai emprestar mais US\$ 4 bi para a Venezuela, anuncia Chávez”. En *Valor Econômico*, 13 diciembre 2011. Disponible en <http://www.valor.com.br/internacional/1136724/china-vai-emprestar-mais-us-4-bi-para-venezuela-anuncia-chavez>

entre los donantes del Norte, incluso de Estados Unidos—. Esta competencia debilita el negocio de los proveedores latinoamericanos de materiales, experticia y mano de obra local y puede dificultar la transferencia de tecnología y de conocimientos hacia los países latinoamericanos.

A su presencia directa en ALC, China suma su influencia en el campo de la asistencia para el desarrollo en la región, a través de su creciente rol e impacto en conversaciones sobre las normas de la asistencia para el desarrollo. La propia escala de la cooperación china y sus divergencias con los donantes de la OCDE ha alimentado el debate sobre la “agenda de la eficacia de la ayuda”. La supuesta negligencia de China respecto a temas importantes para los donantes del CAD, como sostenibilidad ambiental, derechos humanos y monitoreo y evaluación plantea dudas sobre su compatibilidad con la estructura actual de la asistencia para el desarrollo (Brautigam, 2010). Mientras los donantes del CAD tienden a promover el fortalecimiento de las instituciones democráticas, China insiste en la no interferencia y la no condicionalidad (con excepción de la ruptura de vínculos con Taiwán). Al hacer esto, China perjudica la influencia política y estratégica del Norte en ALC, lo que incluye el acceso a recursos naturales, alineamientos políticos, oportunidades económicas y posicionamiento estratégico. Esta postura puede crear nuevas presiones para que los propios donantes latinoamericanos se distancien de la agenda de Busan.

Efectivamente, en la cumbre de Busan en 2011, China dejó claro que no estaba lista para apoyar una alianza para el desarrollo global²¹. Algunos políticos latinoamericanos y ONG han sido abiertamente críticos con las “nuevas” prácticas de cooperación. Algunas de estas críticas están dirigidas a iniciativas de gran alcance como el grupo BRIC y el G-20, mientras otras enfatizan el rol de China. En Perú y Ecuador, por ejemplo, empresas chinas se han visto envueltas en conflictos con grupos indígenas y autoridades locales sobre desacuerdos laborales, fiscales y medioambientales²². La sociedad civil cada vez está más preocupada de que su papel en la asistencia para el desarrollo pueda disminuir dado que China negocia la cooperación estrictamente a nivel estatal. Iniciativas oficiales chinas para fomentar la cooperación entre ONG chinas y sus contrapartes latinoamericanas²³ han sido descartadas como gestos simbólicos, especialmente cuando algunos académicos y funcionarios chinos las describen como arreglos puramente utilitarios de la política exterior (Liu and Shen, 2009).

21 Alden, Chris y Elizabeth Sidiropoulo (2012) “Special Report: Busan and the Emerging Aid Architecture”. Instituto de Asuntos Internacional de Sudáfrica, 11 de enero del 2012. Disponible en <http://tinyurl.com/n2lz6uc>

22 Zaitchik, Alexander (2013). “To Get the Gold, They Will Have to Kill Every One of Us”. En *Salon*, 10 de febrero del 2013. Disponible en <http://tinyurl.com/mdgasda>

23 “Chinese NBOs, Brazilian Pers Discuss Cooperation on Disarmament”. En *Xinhua*, 22 de noviembre del 2011. Disponible en <http://tinyurl.com/mk7y9g5>

Conclusiones

La cooperación china en ALC crece en un momento en el que la crisis económica global reconfigura los intereses y las capacidades de los donantes de los países del Norte como proveedores de asistencia, al tiempo que la cooperación Sur-Sur se extiende y diversifica. La escala y estilo de la cooperación china en ALC –aun para los proyectos que se encuentran simplemente esbozados– complican la situación para los donantes y socios dentro de la región. Por un lado, si la abundancia de crédito chino amplía las opciones financieras disponibles para los países latinoamericanos, por otro lado China ha generado nuevas tensiones y nuevas dinámicas de competencia –inclusive la sustitución de actores del norte y del sur– y posiblemente ha reforzado la fragmentación política. En algunos países, China puede desplazar a los interesados en el campo de la asistencia para el desarrollo para ALC, especialmente allí donde no se puede establecer una división complementaria de esfuerzos en la implementación de proyectos.

Además, existen indicios de que el gobierno chino está listo para aumentar de una manera significativa sus vínculos de cooperación con ALC. En junio de 2012, mientras el Presidente Hu Jintao asistió a la Cumbre del G-20 en Los Cabos, México, el Primer Ministro visitó Brasil, Uruguay, Argentina y Chile. Durante una ponencia en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), el primer ministro Wen propuso la creación de un foro para la cooperación entre China y Latinoamérica y enfatizó en el deseo de China de fortalecer sus alianzas en temas de “cooperación estratégica, comercio y seguridad alimentaria”. Como primer paso, China ofreció 5 000 millones de dólares para el desarrollo industrial y una línea de crédito con el Banco de China por 10 000 millones para infraestructura²⁴. Con respecto al comercio exclusivamente, Wen propuso un aumento de flujos comerciales a 400 000 millones en cinco años respecto de los 242 000 millones de inversión actual. Desde aquel momento, otros funcionarios del gobierno han reafirmado este mensaje²⁵. Durante su visita a América Latina en junio de 2013, el Presidente Xi Jinping prometió 3000 millones de dólares en préstamos blandos a los ocho jefes de Estado caribeños que se reunieron con él en Puerto España.

Puede ser que China esté aplicando las lecciones aprendidas de su cooperación con África para institucionalizar y expandir sus vínculos con ALC. En diciembre de 2012, un artículo de la Agencia de Noticias Xinhua declaró que las relaciones regionales tenían una “oportunidad histórica sin precedentes”²⁶. El lenguaje del artículo reflejó, casi palabra por palabra, la caracterización que el gobierno chino hizo de las relaciones entre China y África en el momento que buscaba ampliar su cooperación

24 “At ECLAC, Chinese Premier Proposes High-level Cooperation Forum with Latin America and the Caribbean”. Comunicado de prensa de Cepal, 26 junio 2012. Disponible en <http://tinyurl.com/n6bq3ya>

25 Ver por ejemplo Zhang (2012).

26 “China and Latin America Accelerate Relations”. En *Xinhua*, 21 de diciembre del 2012. Disponible en <http://tinyurl.com/lwo2zvg>

en el continente africano²⁷. En función de las experiencias de China en África, donde el Foro para la cooperación entre China y África (Focac) ha servido como un espacio para aumentos importantes de la asistencia china a esa región, la reproducción de un foro equivalente en América Latina puede hacer que la asistencia sea menos ad hoc y más grande en su escala. Al mismo tiempo, tales foros pueden ser más beneficiosos para China porque permiten que Beijing negocie de una manera unilateral con una variedad de estados a través de un solo acuerdo que no es realmente horizontal ni multilateral. Un análisis comparativo de la experiencia china en África y ALC ayudará a clarificar lo que significa su cambiante rol para los actores participantes.

Desde el discurso del Primer Ministro Wen en Santiago y a partir de la visita del Presidente Xi Jinping a Centroamérica y el Caribe ha habido un escaso debate público o político en ALC sobre la propuesta de China, no solamente entre las instituciones estatales, sino también entre los actores del sector privado y las entidades de la sociedad civil involucradas en la cooperación Sur-Sur. Además, la falta de un diálogo sostenido sobre la cooperación china impide el desarrollo de una respuesta coherente a nivel regional, tanto a la presencia china y sus intereses en ALC como a cuestiones generales en torno a las normas de la asistencia para el desarrollo. Finalmente, un diálogo regional puede ayudar a los interesados locales –dentro y fuera del campo de la asistencia para el desarrollo– a aprovechar la cooperación con China y a mitigar algunos de los desequilibrios expuestos.

Bibliografía

- Brautigam, Deborah (2010). *China, Africa and the International Aid Architecture*. African Development Bank Working Paper N° CVII.
- Cabral, Lidia and Julia Weinstock (2010). *Brazilian Technical Cooperation for Development: Drives, Mechanism and Future Prospects*. London: ODI.
- DFID (Department for International Development del Reino Unido) (2009). *Annual Report 2008*. London: Great Britain Parliament House of Commons International Development Committee.
- CEPAL (Economic Commission for Latin America and the Caribbean) (2011). *People's Republic of China and Latin America and the Caribbean: Ushering in a new era in the economic and trade relationship*. Santiago: Cepal.
- _____ (2010). *The People's Republic of China and Latin America and the Caribbean: Towards a Strategic Partnership*. Santiago: Cepal.
- Ellis, R. Evan (2009). *China in Latin America: The Whats and Wherefores*. Boulder: Lynne Rienner.

²⁷ "President Hu Jintao Meets with South African President Zuma". En Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular de China, 26 de marzo del 2012. Disponible en <http://tinyurl.com/m3s8mwt>

- Feinberg, Richard (2011). "Reaching Out: Cuba's New Economy and the International Response". *Latin American Initiative*. Visita noviembre de 2011 en <http://tinyurl.com/k4wlb7h>
- Gallagher, Kevin P.; Irwin Amos and Katherine Koleski (2012). *The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America*. Washington: The Inter-American Dialogue.
- Hongbo, Sun (2011). "La ayuda al exterior de China em América Latina". En *Infobae*, Visita 8 enero 2011 en <http://tinyurl.com/kawca6m>
- Kaiser, Tiffany (2010). "China Loans Argentina Money to Almost Match U.S. in High Speed Rail". En *Daily Tech*-. Visita 22 de julio del 2010 en <http://tinyurl.com/2eptno>
- Kharas, Homi (2007). "The New Reality of Aid". *Brookings Blum Roundtable*. Visita 1 de agosto del 2007 en <http://tinyurl.com/kya2b8s>
- JICA (Japanese International Cooperation Agency) (2012). "Scaling Up South-South and Triangular Cooperation". Conference Volume Prepared for the Global South South-South Development Expo 2012. Vienna.
- Liu Hongwu and Shen Beili (2009). *African NGOs and Sino-African Relations*. Beijing: Shijie Zhishi Chubanshe.
- Marcella, Gabriel (2012). "What is the Chinese Military Doing in Latin America?". *Americas Quarterly: China's Global Rise: Implications for the Americas*, N° 6, Vol. 1: 67-69.
- Mawdsley, Emma (2012). *From Recipients to Donors: Emerging Powers and the Changing Development Landscape*. London: Zed Books.
- McEwan, Cheryl and Emma Mawdsley (2012). "Trilateral Development Cooperation: Power and Politics in Emerging Aid Relationships". *Development and Change*, N° 43, Vol. 6: 1185-1209.
- Netherlands Ministry of Foreign Affairs (2011). *Letter to the House of Representatives presenting the spearheads of development cooperation policy*. En <http://tinyurl.com/mqdwxe5>
- OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos) (2012a). *Aid disbursements to countries and regions (DAC2a)*. Paris: OCDE.
- _____ (2012b). *Development Aid at a Glance: Statistics by Region – America*. Paris: OCDE.
- Paulo, Sebastian and Helmut Reisen (2010). "Eastern Donors and Western Soft Law: Towards a DAC Donor Peer Review of China and India?". *Development Policy Review*, N° 28, Vol. 5: 535-552.
- Gallagher, Kevin and Roberto Porzecansk (2010). *The Dragon in the Room: China and the Future of Latin American Industrialization*. Palo Alto: Stanford University Press.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos (2011). *Letter to the House of Representatives presenting the spearheads of development cooperation policy*. Disponible en <http://tinyurl.com/n6z2gfx> .

- Ministerio de Relaciones Exteriores de la RPCh (2008). “China’s Policy Paper on Latin America and the Caribbean”. Beijing: Ministerio de Relaciones Exteriores. Ministry of Foreign Affairs.
- Yang, Hongxi and Kaiming Chen (2010). “Zhongguo duiwai yuanzhu: Chengjiu, jiaoxun he liangxing fazhan” (China’s Foreign Aid: Achievements, Lessons Learned, and Healthy Development). *Guoji zhanwang* (World Outlook), N° I: 49–50.
- Santiso, Javier (2007). *The Visible Hand of China in Latin America*. Paris: OCDE Development Centre.
- Tan, Bann-Seng and Bruce Bueno de Mesquita (2013). *Does Chinese Foreign Aid Giving Differ from Other Donor Nations?*. New York University Working Paper. Visita 18 de enero del 2013 en <http://tinyurl.com/lew3dwt>
- Thaler, Kai (2010). “Using BRIC to Build at Sea: The Brazil-China Aircraft Carrier Agreement and Shifting Naval Power”. *IPRIS Viewpoints*. Visita enero del 2010 en <http://tinyurl.com/msyf9lg>
- Valladares, Danilo (2012). “China Invests in Central America – But It Isn’t Buying”. En *Inter Press Service*. Visita 1 de noviembre del 2012 en <http://tinyurl.com/ly-g854p>
- Yeh, Hui-Chi (2008). “China’s Growing Foreign Aid to Latin America and its Implications”. *Journal of Asia-Pacific Studies*, N° 1, Vol.6: 1-36.
- Zhang Kunsheng (2012). “On Strengthening China’s Relations with Latin American and Caribbean Countries under New Situation”. *China International Studies*. Washington: CSIS.