

PRIMERAS CONTRIBUCIONES AL DEBATE DE LA FRANJA Y LA RUTA DE CHINA EN AMÉRICA LATINA

FIRST CONTRIBUTIONS TO THE DEBATE ON CHINA'S BELT AND ROAD INITIATIVE IN LATIN AMERICA

Daniel Francisco Nagao Menezes¹
Faculdades de Campinas (FACAMP)
nagao.menezes@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-9151-5699>

Recepción: 12 de febrero de 2024
Revisión: 16 de febrero de 2024
Aprobación: 23 de marzo de 2024

RESUMEN

Cuando China invitó a los países latinoamericanos a participar en la Iniciativa de la Franja y la Ruta, alimentó las expectativas de una relación mucho más estrecha y productiva con la región. Sin embargo, en la práctica, hay poca evidencia de que esto sucediera incluso antes de la pandemia de coronavirus. El artículo muestra que ni las declaraciones de política de China ni las tendencias en las relaciones económicas indican un cambio sustancial en las relaciones sino-latinoamericanas y que la Iniciativa de la Franja y la Ruta representa un replanteamiento de las relaciones existentes y la continuación de las tendencias que han estado en marcha desde la crisis financiera mundial.

PALABRAS CLAVE

China, América Latina, Ruta de la Seda, Geopolítica.

ABSTRACT

When China invited Latin American countries to participate in the Belt and Road Initiative, it fueled expectations of a much closer and more productive relationship with the region. However, in practice, there is little evidence that this happened even before the coronavirus pandemic. The article shows that neither China's policy statements nor trends in economic relations indicate a substantial change in Sino-Latin American relations and that the Belt and Road Initiative represents a rethinking of existing relations and the continuation of trends that have been underway since the global financial crisis.

KEYWORDS

China, Latin America, Silk Road, Geopolitics

¹ Doctorado en Derecho Político y Económico de la Universidad de Presbiteriana Mackenzie.

INTRODUCCIÓN

La Iniciativa Belt and Road (BRI) es una pieza central de la diplomacia internacional china. Fue lanzado en 2013 por el presidente Xi Jinping con propuestas para desarrollar una nueva Franja Económica de la Ruta de la Seda y una Ruta Marítima de la Seda del siglo XXI. América Latina no se consideró parte del BRI cuando se estableció por primera vez y el documento de política del gobierno chino sobre América Latina, emitido en 2016, no se refirió a él. Posteriormente, China invitó a los países latinoamericanos a participar en el BRI en el Foro Ministerial China-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en Santiago en enero de 2018. Según el último recuento, diecinueve países de América Latina y el Caribe (ALC) han firmado hasta el BRI.

Desde su lanzamiento, el BRI ha sido fuente de intenso debate. Sus partidarios afirman que representa una nueva forma de cooperación internacional destinada a crear un tipo de globalización y desarrollo más inclusivo y equitativo basado en una cooperación de “ganar-ganar” en contraste con el tipo de globalización liderada por Occidente en los últimos años (Ferdinand, 2016; Liu y Dunford, 2016; Swaine, 2015; Vangeli, 2018; Xu, 2019). Fuentes chinas se refieren al Espíritu de la Ruta de la Seda caracterizado como “paz y cooperación, apertura e inclusión, aprendizaje mutuo y beneficio mutuo” (RPC, 2015).

Los críticos, particularmente en Occidente, lo ven en términos geoestratégicos como un desafío a la hegemonía estadounidense y un intento de exportar el modelo chino de desarrollo (Clarke, 2017; Fasslabend, 2015; Fukuyama, 2016). Tales afirmaciones fueron asumidas por miembros de la administración Trump. En 2018, el asesor de seguridad nacional, John Bolton, declaró que el BRI se trataba de “avanzar en el dominio global chino” (Jones y Hameiri, 2020: 3).

Ambos lados del debate ven el BRI como un cambio radical en la estrategia internacional de China. Sin embargo, una tercera perspectiva cuestiona si el BRI es realmente un cambio tan dramático como afirman tanto los partidarios como los críticos, enfatizando la continuidad con políticas regionales anteriores, como la campaña Great Western Development lanzada en 1999/2000 (Jones y Zeng, 2019; Summers, 2016) o la estrategia “Go Global” de apoyo a la expansión exterior de las empresas chinas que se pusieron en marcha durante los primeros años del siglo XXI (Yu, 2017). Algunos van tan lejos como para afirmar que el BRI es poco más que un ejercicio de cambio de marca para las políticas y proyectos existentes, lo que lleva a que se lo describa como “Vino viejo en una botella nueva” (Chen, 2020).

Esto plantea la pregunta de si la extensión del BRI a América Latina está generando un cambio significativo en las relaciones entre China y los países de la región. ¿Ha llevado a vínculos económicos más estrechos con China? ¿Han cambiado los motores de las relaciones de China con América Latina? ¿Ha contribuido el BRI a un cambio en la naturaleza de la participación de China en la región, pasando del énfasis en el comercio a una relación más integral basada en proyectos de infraestructura, coordinación de políticas, integración financiera y turismo?

El artículo evita las visiones polarizadas de las relaciones chino-ALC que prevalecen en gran parte de la literatura al realizar un análisis detallado de las tendencias recientes. Argumenta que no ha habido un cambio radical en la participación de China en América Latina, sino

más bien una continuación de las tendencias existentes que han ido evolucionando durante las últimas dos décadas, particularmente desde la crisis financiera mundial. Este es un tema importante porque implica que es probable que continúen algunos de los problemas que han afectado las relaciones sino-latinoamericanas en el pasado, como la recomercialización de las exportaciones y la desindustrialización o los impactos sociales y ambientales de las inversiones y los proyectos chinos. para plantear desafíos en el futuro previsible.

La siguiente sección del artículo analiza los orígenes del BRI y la forma en que ha evolucionado con el tiempo, con especial atención a la literatura sobre sus impactos económicos. La sección “América Latina y el BRI” considera la extensión del BRI a ALC e identifica los países que han firmado memorandos de entendimiento (MOU) del BRI con China. También analiza la literatura previa sobre la participación de la región en el BRI. La sección “Los impactos del BRI en las relaciones económicas entre China y ALC” analiza si el BRI representa un cambio significativo en la participación de China en ALC. Compara las prioridades establecidas en los memorandos de entendimiento de la BRI con declaraciones políticas chinas anteriores sobre la región. También proporciona un análisis empírico de las tendencias en las relaciones económicas entre China y ALC y considera las diferencias entre aquellos países que han firmado MOU BRI y aquellos que no lo han hecho. Una sección final presenta algunas conclusiones preliminares con respecto al BRI y LAC.

1.2 El BRI en la vista de China

Los elementos clave del BRI fueron anunciados en dos discursos pronunciados por el presidente Xi Jinping en 2013 en Kazajstán y Indonesia. En Kazajstán, propuso el desarrollo de una nueva Franja Económica de la Ruta de la Seda que uniera por tierra a China, Asia Central, Asia Meridional, Rusia y Europa. En Indonesia, anunció un plan para una Ruta Marítima de la Seda del siglo XXI, que unirá a China con el Sudeste Asiático, el Sur de Asia, el Pacífico Sur, Oriente Medio y África Oriental por mar. Estas iniciativas se reunieron en 2014 bajo la etiqueta “One Belt, One Road” (OBOR) y posteriormente se denominaron BRI. En 2015, el gobierno chino lanzó su Plan de Acción sobre la Iniciativa de la Franja y la Ruta (RPC, 2015). El BRI consta de “Cinco Prioridades de Cooperación”: coordinación de políticas; conectividad de las instalaciones; comercio sin trabas; integración financiera; y vínculo de persona a persona (Valderrey et al., 2020).

La conceptualización del BRI se ha ampliado geográficamente desde que se lanzó por primera vez. La terminología de la Ruta de la Seda no solo evocaba la historia pasada de China cuando era una potencia mundial líder, sino que también implicaba un contexto geográfico específico. Las primeras formulaciones se referían a tres rutas terrestres específicas y dos rutas marítimas. Estos se mostraron en mapas elaborados por el gobierno chino.

Unos sesenta países fueron identificados originalmente como parte del BRI. Con el tiempo, sin embargo, el BRI llegó a definirse de manera mucho más amplia. En enero de 2021 había 140 países inscritos en la iniciativa (Green Belt and Road Initiative Center, 2021). Esto generalmente implica un MOU con China. Estos comprometen a los socios a mejorar la coordinación y profundizar la cooperación mutuamente beneficiosa y se refieren a las áreas cubiertas por

las cinco prioridades de cooperación. Estos acuerdos no son jurídicamente vinculantes, pero proporcionan un marco para las relaciones de China con sus socios.

1. El impacto del BRI en las relaciones económicas con China

Hay una literatura extensa y de rápido crecimiento sobre el BRI. Un estudio bibliométrico reciente abarcó 1583 artículos académicos publicados en inglés entre 2013 y 2019 (Cao y Alon, 2020). Cuando se incluyen fuentes en idioma chino, la cantidad de estudios del BRI es mucho mayor con una revisión sistemática que identifica 15,930 artículos (Teo et al., 2020). La literatura se ha centrado en una serie de temas diferentes que involucran una variedad de disciplinas, incluidas las relaciones internacionales, la política, la economía, la geografía, la gestión y los estudios ambientales. Los temas discutidos incluyen los impulsores que llevaron a la adopción del BRI (Cai, 2017; Johnston, 2019; Swaine, 2015; Yu, 2017); el impacto en la gobernanza global (Carrai et al., 2020; Chun, 2017); las implicaciones políticas en términos de la expansión de la influencia china y el “poder blando” (Schaffer, 2021; Voon y Xu, 2020); y las consecuencias ambientales de los proyectos de infraestructura BRI (Ascensão et al., 2018; Teo et al., 2019, 2020).

Uno de los temas centrales cubiertos en la literatura ha sido los impactos económicos del BRI en términos de comercio, inversión extranjera, proyectos de infraestructura y financiamiento. Dado que este es el enfoque de este artículo, estos estudios se analizan con más detalle en esta sección. Sorprendentemente, aunque han pasado ocho años desde que se lanzó por primera vez el BRI, ha habido relativamente pocos estudios que hayan realizado análisis ex post de los efectos en las relaciones económicas con China. Muchos de los estudios existentes son predicciones basadas en modelos de simulación de efectos potenciales, en lugar de análisis empíricos de impactos reales. Los estudios han analizado el comercio bilateral, la Inversión Extranjera Directa (OFDI) china en el exterior, los proyectos de infraestructura y la deuda.

Hay una serie de razones para esperar que la participación en el BRI conduzca a vínculos más estrechos con China, entre otras, el hecho de que ha sido una política característica del presidente Xi Jinping. Más específicamente, el comercio se promueve a través de la coordinación de políticas que incluye explícitamente la facilitación del comercio, la reducción de las barreras comerciales y la promoción de las Zonas Económicas Especiales. También se espera que el comercio aumente a largo plazo debido a las reducciones en los costos de transporte y logística provocadas por la inversión en infraestructura que es fundamental para el BRI. Varios estudios empíricos de los países originalmente incluidos en el BRI han estimado que, como resultado, el comercio aumentará significativamente (Baniya et al., 2020; Cui y Song, 2019; Konings, 2018; World Bank, 2019; Yu et al., 2020).

La promoción de la inversión también es una parte importante de la coordinación de políticas a través de medidas de facilitación, reducción de barreras a la inversión y firma de acuerdos de inversión y doble tributación. Se ha sugerido que es más fácil para las empresas chinas obtener aprobación de inversión y obtenerla más rápidamente cuando los proyectos pueden clasificarse como transacciones relacionadas con BRI (Hillman, 2018). La participación en el BRI también puede brindar mayor seguridad a los inversores debido a la señal que envía en términos de reducción de la incertidumbre y el riesgo político (Du y Zhang, 2018). Los nuevos proyectos

de infraestructura crean oportunidades para que las empresas chinas ingresen al mercado como proveedores y prestadores de servicios. Varios estudios empíricos han encontrado que el BRI ha llevado a un aumento de la OFDI china en los países que inicialmente estaban cubiertos por la iniciativa (Chen y Lin, 2018; Du y Zhang, 2018; Sutherland et al., 2020; Yu et al., 2019). En otro estudio, Kang et al. (2018) encuentran que el BRI ha contribuido a un cambio en el tipo de inversión china en los países participantes de la búsqueda de recursos a la búsqueda de mercados.

Dado que la infraestructura juega un papel tan central en el BRI, existe una gran expectativa de que impulsará la participación de empresas chinas en proyectos de construcción en los países participantes. La investigación sobre las implicaciones del BRI en términos de infraestructura se ha centrado en los impactos de la conectividad mejorada en el comercio y la inversión, en lugar de si ha llevado a un aumento en los proyectos de infraestructura per se. Sin embargo, se ha afirmado que el 90 por ciento de la construcción china en el extranjero entre 2014 y 2019 se realizó en países involucrados en el BRI (Scissors, 2020).

El último aspecto que se ha discutido en la literatura reciente sobre los impactos económicos del BRI ha sido el papel de las finanzas chinas (Lai et al., 2020; Liu et al., 2020). Gran parte de la infraestructura ha sido financiada por la política china y los bancos comerciales y una parte significativa de los préstamos chinos en los últimos años se ha destinado a los países BRI. Un estudio empírico ha encontrado que los países que firman el BRI han recibido significativamente más préstamos de China que los que no lo han hecho (Zhang y Fang, 2020). La otra cara del aumento de los préstamos es el creciente endeudamiento de los países involucrados, lo que genera preocupaciones sobre la sostenibilidad de la deuda de varios países (Bandiera y Tsiropoulos, 2020; Hurley et al., 2018). Sin embargo, se ha cuestionado la opinión de que China está practicando la "diplomacia trampa de la deuda" a través de la implementación del BRI (Brautigam, 2020; Jones y Hameiri, 2020).

II. América Latina y el BRI

2.1 La Extensión del BRI a LAC

América Latina no estaba incluida en el concepto original de OBOR y existía cierta preocupación de que la iniciativa desviaría la atención de China de la región (Jenkins, 2019). El segundo documento de política de China sobre América Latina emitido en 2016 no se refirió a él (RPC, 2016). Sin embargo, en mayo de 2017, en una reunión con el presidente argentino Macri en el Foro de la Franja y la Ruta en Beijing, el presidente chino, Xi Jinping, describió a América Latina como una "extensión natural de la Ruta Marítima de la Seda del siglo XXI" (IISS, 2018). En enero de 2018 en el Foro China-CELAC en Santiago, el Ministro de Relaciones Exteriores de China invitó a los países latinoamericanos a participar en el BRI y los participantes firmaron una "Declaración Especial sobre la Iniciativa de la Franja y la Ruta" (CELAC, 2018).

Panamá, que rompió con Taiwán y estableció relaciones diplomáticas con Beijing en 2017, ya se había convertido en el primer país de ALC en firmar un MOU BRI con China en noviembre de 2017, antes de la reunión China-CELAC. En 2018, quince países más de la región firmaron MOU (Antigua y Barbuda, Bolivia, Chile, Costa Rica, Cuba, Dominica,

República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Granada, Guyana, Perú, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela), y otros tres en 2019 (Barbados, Jamaica y Perú). Según el último recuento, diecinueve países de la región habían firmado acuerdos BRI con China. Sin embargo, hay catorce países de ALC que no lo han hecho. Nueve de estos son países que aún mantienen relaciones diplomáticas con Taiwán, pero también incluyen las economías más grandes de la región, Brasil, México, Argentina (aunque ha habido informes de que está a punto de unirse) y Colombia.

Estos memorandos de entendimiento siguen un formato común y proporcionan un marco general amplio sin compromisos específicos. Comienzan con un preámbulo general sobre la cooperación con China. Luego, la primera sección establece los objetivos, incluidos vínculos políticos y económicos más estrechos, y principios de cooperación tales como el progreso en el que todos ganan, el respeto por las preocupaciones de los demás y el respeto por las leyes nacionales y los compromisos internacionales. La segunda parte del MOU identifica las cinco áreas de cooperación que son fundamentales para el BRI: coordinación de políticas; conectividad de las instalaciones; comercio sin trabas; integración financiera; y vínculo de persona a persona. Otras dos secciones establecen los modos de cooperación, incluidos los intercambios de alto nivel, el intercambio de información y la formación, y los mecanismos de cooperación. Los modos y mecanismos se discuten en términos muy generales sin mencionar arreglos institucionales específicos.

La inclusión de ALC como parte del BRI generó grandes expectativas en la región. Estos incluían no sólo una expansión significativa de las relaciones económicas, sino también cambios en su forma que resolverían algunos de los problemas planteados por estas relaciones en el pasado. La secretaria ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Alicia Bárcena, al hablar en el Foro de la Ruta de la Seda 2018 en París, afirmó que para ALC “BRI ofrece oportunidades para diversificar y mejorar la calidad de sus vínculos económicos con China y, más específicamente, puede ayudar a atraer inversiones muy necesarias en infraestructura, industria y servicios”. (CEPAL, 2018). Incluso, el canciller boliviano, Diego Pary Rodríguez, ha afirmado que “La Franja y la Ruta y la cooperación de América Latina y el Caribe con China jugarán un papel decisivo en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible” (citado en Bermúdez Liévano, 2019).

2.1 Estudios del BRI en América Latina y el Caribe

Dado que el BRI se extendió a ALC tan recientemente, no sorprende que la mayor parte de la literatura discutida en la sección anterior no cubra la región. Ninguno de los artículos citados en la encuesta de Blanchard (2021) o la revisión sistemática de Cao y Alon (2020) se centran en ALC. Sin embargo, ha habido una creciente literatura sobre BRI y LAC que incluye tanto libros editados como artículos de revistas. Algunos de los temas que han dominado la literatura sobre el BRI en general también se pueden encontrar en el caso de ALC, aunque el hecho de que haya llegado recientemente a la región significa que el análisis de los impactos reales ha sido limitado.

Varias colecciones editadas sobre el BRI y América Latina aparecieron en el mismo año en que la iniciativa se extendió a la región (Guo y Mera, 2018; Jiang y Mallimaci, 2018; Orozopa,

2018). Estos volúmenes reunieron contribuciones de académicos de China y América Latina que discutieron la naturaleza del BRI y las oportunidades y desafíos que presentó para ALC. Los capítulos individuales consideraron diferentes aspectos del BRI o las implicaciones para las relaciones de China con países particulares dentro de la región. Aunque muchos de los países que han firmado MOU BRI se encuentran en el Caribe, ha habido relativamente pocos estudios que se hayan centrado específicamente en el área (Gonzalez-Vicente, 2021; Oosterveld et al., 2018)

Muchos de los comentaristas del BRI en ALC lo consideran un cambio significativo en la relación con China (Herreros, 2018; Oropeza et al., 2018; Zhang, 2019; Zottele y Zottele, 2020). Sin embargo, algunos han cuestionado esto, sugiriendo que la inclusión de ALC en el BRI no refleja un cambio importante y es simplemente una nueva etiqueta para las relaciones que ya existían entre China y la región (Ferchen, 2021; Serrano-Moreno et al., 2020). Esto es paralelo al debate internacional sobre si el BRI es realmente nuevo, discutido anteriormente.

Los estudios del BRI en ALC también discuten los motivos que llevaron a su extensión a la región. Al igual que en la literatura general sobre la BRI, los impulsores identificados incluyen factores geoestratégicos, intereses económicos y política interna china (Fonseca, 2017; GREFI, 2019; Herreros, 2018). Sin embargo, mientras que a nivel global el BRI se discute principalmente en términos de los intereses económicos y geoestratégicos de China, su extensión a ALC fue en parte a instancias de los actores regionales que presionaron para que se incluyera a la región (Myers, 2018). Esto sugiere que la inclusión de ALC en el BRI no fue parte de una “gran estrategia” china, sino el resultado de los intereses de una variedad de actores tanto en China como en ALC (Oliveira y Myers, 2021). El papel de la agencia local también es importante para comprender por qué algunos países de la región no han firmado MOU BRI con China (Serrano-Moreno et al., 2020).

La discusión de los impactos del BRI se ha centrado en las oportunidades y desafíos que representa para la región. Estos incluyen la gama de temas que se discuten en la literatura general sobre el BRI. En términos de impactos económicos, Zhang (2019) comenta que BRI podría generar una mayor conectividad y flujos comerciales y de inversión, un gran impulso para estas economías.

En términos de comercio, existe la expectativa de que no solo aumentarán los flujos bilaterales, sino que también habrá una diversificación de las exportaciones de la región lejos de su concentración actual en una pequeña cantidad de productos primarios que han llevado a las críticas de China- Relaciones comerciales de ALC. Existe una esperanza similar de que el BRI conducirá no solo a un aumento en la cantidad de OFDI china en la región, sino también a un mayor énfasis en los sectores de manufactura y servicios en lugar de las industrias extractivas.

Las mayores expectativas del BRI en ALC han girado en torno al impacto que puede tener en la infraestructura (Jiang y Mallimaci, 2018, Segunda Parte; Leiva, 2020). La región se caracteriza por una grave brecha de infraestructura que se considera un factor clave en el bajo rendimiento económico. El Banco Interamericano de Desarrollo estima que el déficit ronda los USD 150 000 millones al año o alrededor del 2,5 % del producto interno bruto de la región (PIB; Cavallo y Powell, 2019; Serebrisky et al., 2015). Se estima que la falta de inversión en

infraestructura en una muestra de seis países de ALC ha reducido la tasa de crecimiento del PIB en alrededor de un 1 % anual (Cavallo y Powell, 2019). Dado el énfasis del BRI en la conectividad de la infraestructura y la expansión global de las empresas chinas en el sector, particularmente en África, no sorprende que se vea como un importante beneficio potencial de la participación de ALC.

Vinculada a las expectativas de participación china en la infraestructura, ha estado la esperanza de que la región reciba una mayor financiación de la política china o de los bancos comerciales. En el pasado, los préstamos chinos a la región se han concentrado en relativamente pocos países (Venezuela, Ecuador, Brasil y Argentina). Dada la escala del financiamiento requerido para cerrar la brecha de infraestructura, es vital aumentar los recursos.

Los autores que no consideran el BRI como un cambio importante en las relaciones entre China y ALC se muestran escépticos sobre sus probables impactos económicos (Ferchen, 2021; Serrano Moreno et al., 2020). De manera similar, el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos comenta que “es poco probable que la reciente ola de actividades relacionadas con BRI en la región de ALC traiga un cambio fundamental a las relaciones económicas entre China y ALC” (IISS, 2018: ix).

Se han identificado varios problemas económicos potenciales que podrían surgir con el BRI. Estos incluyen una profundización de las relaciones comerciales desiguales, una mayor competencia por las empresas locales y un mayor endeudamiento. Sin embargo, los defensores de la participación de la región en el BRI creen que estos problemas pueden evitarse o mitigarse mediante políticas apropiadas (Fonseca, 2017; Zhang, 2019). Los críticos de la extensión del BRI a ALC han establecido paralelismos con las relaciones coloniales anteriores, destacando el hecho de que intensificará la dependencia de las exportaciones de productos básicos y las importaciones de bienes y servicios de alto valor de China, en lugar de fortalecer la conectividad regional (Ellis, 2019). También señalan la falta de transparencia en los acuerdos firmados con China (Dreyer, 2019).

Como en otros lugares, también se han planteado preguntas sobre las implicaciones geopolíticas de la extensión del BRI a LAC. Tales preocupaciones son particularmente frecuentes en los EE. UU., donde los políticos de derecha ven el BRI como una mayor expansión de la influencia china en la región y un desafío a la hegemonía estadounidense. En 2018, el entonces secretario de Estado de los EE. UU., Mike Pompeo, advirtió a los países de ALC sobre los riesgos de vínculos más estrechos con China (King, 2018). También ha habido preocupaciones sobre los impactos ambientales potenciales del BRI en la región. Estos se han centrado particularmente en proyectos de infraestructura. Ninguno de estos son temas nuevos en el contexto de los debates sobre las relaciones entre China y ALC (Jenkins, 2019).

III. Los impactos del BRI en las relaciones económicas entre China y ALC

Esta sección considera si las relaciones económicas de China con América Latina han cambiado significativamente con la inclusión de la región dentro del BRI. Lo hace de varias maneras. Primero, en línea con la literatura general sobre si el BRI es realmente “nuevo”, considera hasta qué punto las “Cinco Prioridades de Cooperación” del BRI difieren de las

prioridades anteriores identificadas en las relaciones de China con la región, tanto en términos de declaraciones y práctica. En segundo lugar, analiza si ha habido un aumento significativo en el comercio chino, la OFDI, los proyectos de infraestructura y los préstamos en América Latina desde que la región se incluyó como parte del BRI y si ha habido un cambio en la importancia relativa de los diferentes tipos. de las relaciones económicas. Finalmente, analiza las diferencias entre los países de la región que han firmado MOU BRI con China y los que no lo han hecho.

3.1 ¿Qué hay de “nuevo” en el BRI en América Latina?

Aunque la política exterior de China se ha vuelto más asertiva bajo la presidencia de Xi Jinping, las relaciones con el Sur Global continúan basándose en los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica establecidos por primera vez por Zhou Enlai en la década de 1950. Estos son el respeto mutuo por la soberanía y la integridad territorial de cada uno; no agresión mutua; la no injerencia mutua en los asuntos internos; igualdad y beneficio mutuo; y convivencia pacífica. Fueron reiterados en el Plan de Acción sobre la Iniciativa de la Franja y la Ruta (RPC, 2015).

En sus relaciones con América Latina, las declaraciones oficiales chinas durante las últimas dos décadas se han referido consistentemente al “desarrollo común”, “beneficio mutuo” y “ganar-ganar” en lo que Strauss (2012) llama una lógica de complementariedad. Los dos documentos de política chinos sobre América Latina y el Caribe (PRC, 2008, 2016) se refieren a una asociación integral y cooperativa que implica igualdad, beneficio mutuo y desarrollo común. Referencias similares al beneficio mutuo y el desarrollo común aparecen en los MOU BRI firmados entre China y varios países de ALC. Existe una clara continuidad en la forma en que China enmarca sus relaciones con la región antes y después de que el BRI se extendiera para incluir a ALC. Más específicamente, como se muestra en el resto de esta subsección, las cinco prioridades de cooperación del BRI no son tan diferentes de las áreas de cooperación anteriores destacadas en las relaciones entre China y ALC.

3.2 Coordinación de políticas

Si bien la coordinación de políticas se considera una garantía importante para implementar el BRI, lo que esto significa en la práctica es bastante vago. El Plan de Acción sobre la Iniciativa de la Franja y la Ruta se refiere a la alineación de estrategias y políticas de desarrollo a nivel regional y la construcción de mecanismos de comunicación e intercambio de políticas macroeconómicas (PRC, 2015). Un comentarista chino identifica cuatro aspectos de la coordinación de políticas entre China y América Latina: comunicación de estrategias de desarrollo; alineación de los planes de desarrollo; enlaces de mecanismos y plataformas; y cooperación en proyectos específicos (Xu, 2019). Sin embargo, muchos de los ejemplos de coordinación de políticas dados por Xu son anteriores a la entrada de los países de ALC en la BRI. Estos incluyen el Fondo de Cooperación China-América Latina, el Fondo de Cooperación de Capacidad de Producción China-América Latina, el Fondo de Cooperación de Productos China-Brasil y el Préstamo Especial China-América Latina para el Desarrollo de Infraestructura, todos los cuales se establecieron en 2014 o 2015. Del mismo modo, ejemplos de cooperación en proyectos específicos incluyen el Proyecto Hidroeléctrico Coca Codo Sinclair en Ecuador adjudicado en 2009 y finalizado en 2016, y el proyecto Ferrocarril

Bioceánico, propuesto por el presidente Xi en 2014 y aún no acordado. No hay evidencia de que la firma de memorandos de entendimiento BRI con China haya llevado a una mayor coordinación con los países individuales de ALC.

3.3 Conectividad de las instalaciones

El segundo pilar del BRI y el que ha recibido más atención es la infraestructura, que incluye carreteras, vías férreas, puertos, oleoductos y gasoductos, redes eléctricas, cables ópticos y otras redes de comunicación. La infraestructura también fue una de las principales áreas identificadas para la cooperación entre China y ALC a partir del Documento de Política de 2008 en adelante. Fue una de las áreas enumeradas en el Plan de Cooperación China-CELAC para 2015-2019, elaborado antes de que ALC fuera invitada a participar en el BRI. El Plan incluía una referencia específica a alentar “a las empresas chinas y de la CELAC a participar en proyectos clave para la integración de América Latina y el Caribe y la mejora de la conectividad e intercomunicación entre China y los países de la CELAC” (Foro China-CELAC, 2015). El Foro de Cooperación en Infraestructura China-ALC se creó en 2015 y se lleva a cabo anualmente desde entonces. Por lo tanto, el impulso de China para una mayor participación en el desarrollo de infraestructura en ALC ya estaba en marcha antes de la inclusión de la región como parte del BRI.

3.4 Comercio e inversión sin trabas

El BRI tiene como objetivo aumentar el comercio y la inversión a través de la reducción de barreras y una mayor facilitación. Las medidas propuestas incluyen acuerdos de libre comercio y acuerdos bilaterales de inversión y doble imposición con otros países (RPC, 2015). El comercio ha estado en el centro de las relaciones económicas entre ALC y China durante las últimas dos décadas. Fue la primera área de cooperación económica enumerada en los Documentos de Política sobre la región de 2008 y 2016 con los tratados de libre comercio (TLC) y la facilitación del comercio mencionados específicamente. China ya había firmado tres TLC en ALC con Chile (2006), Perú (2010) y Costa Rica (2011) antes de que se anunciara por primera vez el BRI. Desde entonces ha habido negociaciones para un TLC con Panamá y un estudio de factibilidad conjunto con Colombia, pero hasta el momento no se han firmado más acuerdos comerciales con países de la región. Aunque China tiene una serie de Acuerdos Internacionales de Inversión con países de ALC, además de los capítulos de inversión contenidos en un acuerdo comercial bilateral, todos estos ya estaban en vigor antes de que cualquier país de la región firmara MOU BRI con China. No hay evidencia de que el BRI haya jugado un papel importante en la reducción de las barreras al comercio y la inversión con China.

3.5 Integración Financiera

El BRI tiene como objetivo una mayor integración financiera entre China y los países participantes a través de canjes de divisas y una mayor cooperación en la regulación financiera. Tanto los Documentos de Política sobre América Latina y el Caribe de 2008 como los de 2016 también identificaron la cooperación financiera como un área a fortalecer y pidieron una mayor cooperación regulatoria. El Plan de Cooperación China-CELAC para 2015-2019 también menciona explícitamente la colaboración entre las autoridades reguladoras financieras

y los Bancos Centrales. Aunque no hay una mención explícita de acuerdos de intercambio de divisas en ninguno de estos documentos, China ha establecido acuerdos de intercambio de divisas con algunos países de ALC como parte de sus esfuerzos por internacionalizar el renminbi. El más importante de ellos es con Argentina por CNY 130 mil millones (García Herrero et al., 2020). El acuerdo con Argentina no estaba relacionado con el BRI que se firmó originalmente en 2009 y posteriormente se renovó y amplió en 2018. Al momento de redactar este documento, Argentina aún no ha firmado un MOU BRI. Chile tiene un swap de CNY 50 mil millones, que se acordó originalmente en 2015 y posteriormente se incrementó en 2020, pero no hay indicios de que este aumento esté relacionado con BRI.

3.6 Vínculo de pueblo a Pueblo

La prioridad final identificada como parte del BRI cubre una variedad de relaciones que incluyen intercambios de estudiantes, turismo, cooperación en salud y en ciencia y tecnología, así como intercambios entre organizaciones políticas, gobiernos locales y organizaciones no gubernamentales. Ninguno de estos es nuevo en términos de la política china hacia ALC, ya que se destacó tanto en los Documentos de política de 2008 y 2016 como en el Plan de cooperación China-CELAC para 2015-2019. Incluso el más antiguo de estos documentos contiene secciones sobre intercambios entre legislaturas, partidos políticos y gobiernos locales, sobre turismo, ciencia, tecnología y educación, sobre salud e intercambios entre pueblos (PRC, 2008).

Ninguna de las prioridades clave identificadas en el marco oficial chino del BRI representa un nuevo punto de partida para las relaciones entre China y ALC. Todos han sido parte de las declaraciones de política de China y de las iniciativas conjuntas con la región antes de que los países de ALC fueran invitados a participar en el BRI. Sin embargo, aunque la retórica no ha cambiado, todavía es posible que la realidad sobre el terreno se haya alterado y esto se analiza en la siguiente sección.

3.7 Tendencias en las relaciones económicas entre China y ALC

El crecimiento significativo de las relaciones económicas de China con América Latina se remonta a principios del siglo XXI y su adhesión a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001. Inicialmente, estas relaciones económicas se basaron casi en su totalidad en el comercio con una rápida expansión de tanto las importaciones latinoamericanas desde China como, con el auge de las materias primas que comenzó en 2002, el aumento de las exportaciones de la región a China. A raíz de la crisis financiera mundial de 2008, la OFDI china y los préstamos bancarios a la región comenzaron a crecer significativamente, al igual que la participación de empresas chinas de construcción e ingeniería en proyectos de infraestructura (Hiratuka, 2018).

Esta sección considera la forma en que las relaciones chino-ALC han evolucionado en las últimas dos décadas y pregunta si hay indicios de un cambio significativo desde que la región fue invitada a participar en el BRI a principios de 2018. Un problema importante en el análisis el impacto del BRI en LAC es el corto período de tiempo desde que la región fue invitada a unirse. Esto, junto con el impacto disruptivo de la pandemia de la enfermedad por coronavirus 2019 (COVID-19) en la economía mundial en 2020, significa que, en efecto, solo hay un año,

2019, en el que basar un análisis empírico de los cambios provocados por la BRI. Por lo tanto, es importante ubicar los desarrollos recientes en el contexto de las tendencias y patrones a más largo plazo en las relaciones económicas entre China y ALC.

3.8 Comercio

Las exportaciones y las importaciones chinas desde ALC crecieron rápidamente desde el momento en que China se unió a la OMC hasta la crisis financiera mundial que condujo a un paréntesis en 2009. El crecimiento se reanudó rápidamente después de 2009 hasta el final del auge de las materias primas en 2012, cuando el comercio comenzó a estancarse y luego caer a medida que las economías de China y ALC se desaceleraron y los precios de las materias primas cayeron. Tanto las importaciones como las exportaciones cayeron a su nivel más bajo en 2016 antes de recuperarse nuevamente cuando los precios de las materias primas comenzaron a repuntar.

El comercio entre China y ALC aumentó significativamente entre 2017 y 2019. Las importaciones chinas de la región aumentaron en más de la mitad y las exportaciones a ALC en un 30 % en dos años. El hecho de que el comercio comenzara a recuperarse antes de que ningún país latinoamericano participara en la BRI sugiere que esto no fue necesariamente un factor significativo en el renovado crecimiento del comercio. El comercio bilateral comenzó a recuperarse a partir de 2016 y para 2019 había alcanzado niveles récord. En el caso de las importaciones chinas, esto se explica en parte por la recuperación de los precios de las materias primas.

Los datos también muestran el aumento constante de la participación de China en el comercio de ALC desde 2001. Para 2019, representaba el 18 % de las importaciones de la región y el 12 % de sus exportaciones. Sin embargo, la participación de China tanto en las importaciones como en las exportaciones no ha aumentado significativamente desde 2018.

3.9 Inversión extranjera

El crecimiento de la OFDI china en ALC comenzó más tarde que el crecimiento del comercio, y solo se volvió significativo después de la crisis financiera mundial. Los datos oficiales chinos sobre la distribución de la OFDI por país son problemáticos porque se basan en el país inicial y no en el destino final de la inversión (Jenkins, 2019). Dado que el Ministerio de Comercio (MOFCOM) registra que una gran parte de la inversión en el exterior se destinó a Hong Kong y varios paraísos fiscales, en particular las Islas Vírgenes Británicas y las Islas Caimán, el destino final no está claro. Esto significa que el nivel oficial de OFDI china en ALC (excluyendo los paraísos fiscales del Caribe) subestima el verdadero alcance de la participación de las empresas chinas en la región. Un estudio del Banco Central de Brasil estimó que alrededor del 90 % de las inversiones de empresas chinas en Brasil entre 2010 y 2016 se realizaron a través de terceros países y, por lo tanto, no se incluyeron en las cifras del MOFCOM (BCB, 2018).

Debido a que las cifras oficiales subestiman el verdadero alcance de la OFDI china en ALC, en la Figura 3 se incluyen dos estimaciones no oficiales basadas en informes de los medios y anuncios corporativos. El American Enterprise Institute (2020) China Global Investment Tracker (CGIT) proporciona datos sobre inversiones chinas por valor de USD 100 millones o

más, según fuentes corporativas (Scissors, 2020). Una segunda fuente no oficial es el Monitor de la OFDI China en América Latina y el Caribe elaborado por la Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China (2020). La base de datos no está restringida a inversiones de más de USD 100 millones e incluye significativamente más transacciones que la CGIT. Por ejemplo, registra 136 inversiones chinas en la región entre 2017 y 2019 en comparación con solo 38 en la base de datos de CGIT.

También existen limitaciones a estas fuentes no oficiales, ya que los proyectos planificados pueden no llevarse a cabo al final y los montos de inversión cotizados pueden no ser siempre confiables. Este enfoque también está sesgado hacia grandes proyectos y puede pasar por alto inversiones más pequeñas.

Los flujos anuales de OFDI china hacia ALC desde 2003. Confirma que las cifras reportadas por MOFCOM (excluyendo las Islas Caimán y las Islas Vírgenes Británicas) son considerablemente inferiores a las estimaciones no oficiales. Aunque el valor exacto de las transacciones de OFDI registradas cada año por la CGIT y el Monitor difieren, en parte debido a las diferencias en el momento en que se registran, las tendencias son en general similares. El monto acumulado de inversión china en ALC entre 2005 y 2019 fue prácticamente idéntico para las dos fuentes no oficiales en USD 130 mil millones, a pesar de que el monitor registra más transacciones. (Esto puede deberse a que algunas de las transacciones incluidas en la base de datos CGIT nunca se materializan y el Monitor excluye estas transacciones).

Las tres fuentes confirman que los flujos de inversión chinos han sido mayores desde la crisis financiera mundial. Sin embargo, no ha habido un aumento significativo en los flujos de OFDI de China hacia ALC en su conjunto en los últimos años. Según el monitor, la inversión fue un 2,3 % más alta en 2019 que el promedio de 2013-2017, mientras que los datos de la CGIT muestran una caída del 2 % en el mismo período.

China sigue siendo mucho menos importante como fuente de SIED para la región que en términos de comercio. No se clasificó entre los diez principales inversores de la región en 2018 según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Informe de Inversiones Mundiales, 2020. Incluso si se utilizan las estimaciones no oficiales más altas de la OFDI china, China todavía está muy rezagada. detrás de la Unión Europea y Estados Unidos como fuente de OFDI para ALC (Jenkins, 2019: 229). No hay evidencia de que el nivel general de la OFDI china haya sido impulsado por la llegada del BRI a la región.

3.10 Proyectos

Una mayor participación china en proyectos de infraestructura es una de las oportunidades clave identificadas en la literatura sobre el BRI en ALC. ¿Hay alguna evidencia hasta ahora de que tales esperanzas se están realizando? Como fue el caso con la OFDI china, existen estimaciones oficiales y no oficiales disponibles para los proyectos chinos. La Oficina Nacional de Estadísticas de China publica cifras sobre lo que se denomina “cooperación económica”, que son proyectos realizados por empresas chinas en el extranjero. Las dos fuentes no oficiales que brindan información sobre la OFDI china también brindan datos sobre los contratos chinos. El American Enterprise Institute ha incluido contratos en su base de datos durante

varios años. Recientemente, la Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China ha agregado un informe y base de datos del Monitor de la infraestructura China en América Latina y el Caribe a su Monitor del OFDI China (Dussel Peters, 2020). A diferencia de las cifras oficiales, que se refieren a proyectos terminados, las fuentes no oficiales incluyen proyectos cuando se anuncian o firman los contratos.

Históricamente, la participación china en proyectos de infraestructura en ALC ha sido bastante limitada. Las tres series indican mayores niveles de actividad desde la crisis financiera mundial. Sin embargo, todos alcanzaron su punto máximo en 2015 y no hay evidencia de que hayan sido impulsados en los últimos años debido al BRI (Figura 4). La participación china en proyectos de infraestructura en ALC ha sido mucho más limitada que en África subsahariana (Jenkins, 2019).

3.11 Préstamos

El área final donde se ha expandido la presencia económica de China en ALC es la financiera. Desafortunadamente, no hay una cifra oficial publicada sobre los préstamos chinos a la región o el monto de la deuda que la región tiene con China. La base de datos de finanzas de China y América Latina proporciona estimaciones de los préstamos otorgados por el Banco de Desarrollo de China (CDB) y el Banco Exim de China a los gobiernos y empresas estatales de ALC anualmente. Los datos se recopilan de una variedad de fuentes, incluidos informes gubernamentales, bancarios y de prensa tanto en China como en los países prestatarios. No cubre todos los préstamos chinos a la región, ya que los bancos comerciales chinos también comenzaron a prestar en los últimos años. La base de datos puede subestimar las finanzas chinas en ALC al no incluir algunos préstamos, pero igualmente puede ser una sobreestimación porque los préstamos se cancelan o una línea de crédito no se utiliza por completo. Sin embargo, los datos se verifican cuidadosamente y es la única fuente disponible para indicar los montos involucrados anualmente. Como muestra la Figura 5, los préstamos chinos eran mínimos antes de 2007, pero se volvieron sustanciales en el momento de la crisis financiera mundial. En su apogeo en 2010, los préstamos chinos a ALC fueron significativamente mayores que los otorgados por el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo (Gallagher et al., 2012). Aunque los préstamos disminuyeron después de 2010, volvieron a alcanzar su punto máximo en 2015.

Las finanzas chinas del CDB y el China Exim Bank han caído drásticamente desde 2015. Esta caída ha continuado desde que los países de ALC comenzaron a unirse al BRI, por lo que el nivel en 2019 fue el más bajo desde 2008. La desaceleración de los préstamos se debe en parte a que los bancos de política toman medidas para reducir el riesgo crediticio y proteger sus activos existentes en la región. La crisis económica en Venezuela, el principal destino de los préstamos chinos en el pasado, ha significado que el país no haya recibido ningún préstamo nuevo desde 2016. Los retrasos en proyectos importantes en Bolivia y Perú también han influido en los préstamos chinos. También hay señales de que la demanda de préstamos chinos por parte de los gobiernos de ALC ha disminuido (Myers y Gallagher, 2020). Los factores internos dentro de China que presionan a los bancos para que des apalanquen también han contribuido a la desaceleración de los préstamos en el extranjero (Mingey y Kratz, 2021).

Un segundo indicador de la participación financiera de China en ALC es la deuda soberana total pendiente de la región con China. Un estudio reciente de Horn et al. (2019) ha estimado el endeudamiento total de los países con China y la Figura 5 muestra el total para ALC extraído de su base de datos. Esto muestra que la deuda creció desde niveles muy bajos a mediados de la primera década del siglo XXI hasta casi USD 110 000 millones en 2016. Sin embargo, los indicios son que a medida que disminuyeron los nuevos préstamos y se pagaron los antiguos, la deuda total a China ha disminuido en los últimos años. Aunque estos datos solo llegan hasta 2017, no hay razón para creer que el BRI ha aumentado el acceso de ALC a las finanzas chinas y el nivel general de endeudamiento con China.

IV. Importancia relativa de las diferentes relaciones económicas

El BRI generó expectativas en América Latina de que conduciría a una ampliación de las relaciones con China más allá del énfasis anterior en las relaciones comerciales, a través de una mayor participación china en proyectos de inversión e infraestructura. De hecho, ya se estaban produciendo cambios en la importancia relativa de los diferentes tipos de relaciones económicas después de la crisis financiera mundial. Los datos muestran el tamaño del stock de OFDI china en la región, la deuda pendiente con China y el valor anual de los contratos cumplidos en relación con el comercio total entre China y ALC. Todos estos índices aumentaron significativamente después de 2008, lo que indica una ampliación de las relaciones económicas entre China y ALC, alejándose del fuerte énfasis en el comercio. Sin embargo, esta tendencia al alza solo duró hasta 2015 o 2016 antes de revertirse. La OFDI, los préstamos y los contratos siguen siendo más importantes, tanto en términos absolutos como en relación con el comercio, de lo que eran antes de la crisis financiera. Sin embargo, no hay indicios de que el BRI haya contribuido a una relación más equilibrada entre el comercio y otros vínculos económicos entre China y la región.

4.1 Una comparación de países BRI y no BRI en América Latina y el Caribe

Aunque no hay evidencia de que las relaciones económicas de ALC en su conjunto hayan cambiado significativamente desde que la región fue incluida como parte del BRI, es posible que esto refleje el hecho de que algunos países, incluidas las economías más grandes de la región, no han firmado el BRI. MOU con China. Esto ofrece una oportunidad para comparar la situación de los dos grupos de países.

Esto se hace adoptando un enfoque de “diferencia en diferencia”, que es una técnica ampliamente utilizada para evaluar el impacto de los cambios de política (Fredriksson y de Oliveira, 2019). Esto implica identificar un grupo de tratamiento que ha estado sujeto a una política particular y un grupo de control que no lo ha hecho. En este caso, el grupo de tratamiento está formado por aquellos países que han firmado un BRI MOU con China, mientras que el grupo de control son los países restantes de ALC que no lo han hecho. La primera “diferencia” en este método es la que existe entre los grupos de tratamiento y control. La segunda “diferencia” se refiere a los cambios que se producen a lo largo del tiempo, es decir, una comparación “antes y después”. Al observar los cambios en los resultados de los dos grupos, el enfoque de "diferencia en la diferencia" controla otras diferencias no observadas entre países que afectan sus relaciones económicas con China, como la especialización en productos como los minerales que tienen una gran demanda en China. Este método se utiliza

en esta sección para analizar los efectos del BRI en el crecimiento del comercio, la OFDI, los proyectos y los préstamos de China con los países de ALC.

El período durante el cual es posible realizar comparaciones es una limitación en la aplicación de este método. Como se señaló anteriormente, dado que la mayoría de los países de ALC firmaron MOU BRI en 2018, solo hay un período muy corto para el cual es posible hacer una comparación. El último año en el que es posible hacerlo es 2019 debido a la disponibilidad de datos y al impacto de la pandemia de coronavirus. Dado que varios de los indicadores clave de las relaciones económicas entre China y ALC fluctúan de un año a otro, se utilizaron los valores anuales promedio entre 2013 y 2017 para indicar la situación antes de que los países se unieran al BRI. Sería deseable también haber tenido varios años de datos posteriores al BRI para fines comparativos.

Otra razón por la que hubiera sido preferible haber podido analizar un período más largo es que puede haber un retraso entre la firma de un BRI MOU y el impacto que se siente. Si bien es posible que el comercio responda con bastante rapidez a los cambios provocados por la participación en la BRI, es probable que otros cambios tarden más en materializarse. A continuación, se analizan los flujos comerciales reales, pero la atención se centra en términos de OFDI, préstamos y proyectos en los anuncios y no en los montos realmente ejecutados.

4.2 Comercio

Aunque el comercio con China en su conjunto aumentó después de 2017, una comparación de los países que firmaron memorandos de entendimiento de la BRI y los que no, sugiere que esto no fue una consecuencia de la BRI. En el primer grupo de países, el comercio total con China fue un 15 % más alto en 2019 que en promedio en el período de cinco años que finalizó en 2017, mientras que en el último grupo el aumento del comercio fue más del doble de ese nivel. Más de dos tercios del comercio de China con ALC en 2019 fue con países que no habían firmado un MOU BRI

Cuando se consideran las tendencias de países individuales, surge que, aunque el comercio total entre China y la región aumentó significativamente, diez países vieron una reducción en el comercio en 2019 en comparación con antes. De estos diez países que no vieron crecer el comercio, seis habían firmado memorandos de entendimiento con China. Por lo tanto, firmar un MOU BRI no garantizaba que crecería el comercio con China. Al mismo tiempo, diez de los catorce países que no tenían MOU pudieron aumentar su comercio con China. Por lo tanto, tal acuerdo no era una condición necesaria ni suficiente para la expansión del comercio.

4.3 Inversión extranjera

Como se vio anteriormente, no ha habido un aumento significativo en los flujos anuales de OFDI china hacia ALC en los últimos años, aunque debido a su naturaleza acumulativa, el stock ha aumentado. Sin embargo, cuando se compara la evolución de la OFDI en países con MOU BRI con China con la de países no BRI, existe una clara divergencia. Según la base de datos Monitor, en el período 2013-2017, los países que se incorporaron posteriormente representaron el 40 % de las entradas de OFDI de China en la región. En contraste, en 2019, el mismo grupo de países aumentó su participación a más del 80 por ciento. Mientras que los países que no pertenecen a la BRI vieron caer la nueva OFDI en más del 70 por ciento entre

2013-2017 y 2019, los países de la BRI duplicaron con creces su inversión entrante desde China (Tabla 2). Los datos del CGIT revelan un patrón similar, aunque no tan marcado. La participación de los países BRI en la nueva OFDI china aumentó de poco más de un tercio a casi el 60 por ciento durante el mismo período.

Si bien esto sugiere que los países que se unieron al BRI fueron destinos más favorecidos para la OFDI china, no siempre es así. Cuando la inversión china se desagrega por país, se puede ver que dos países, Chile y Perú, representaron la mayor parte del aumento de la OFDI en los países BRI de la región. La mayoría de los países con MOU BRI con China tuvieron un nivel de inversión más bajo en 2019 que el promedio de 2013-2017. Por otro lado, ninguno de los países que no habían firmado un MOU para 2019 tuvo una inversión mayor que en el período anterior.

Hay dos advertencias que deben hacerse. En primer lugar, todavía es pronto y solo se dispone de datos de un año desde que la mayoría de los países de la región ingresaron al BRI. En segundo lugar, la entrada en el BRI no fue necesariamente la principal causa de nuevas inversiones en aquellos países donde aumentó. El hecho de que solo unos pocos países experimentaron un mayor nivel de inversión sugiere que pueden haber intervenido otros factores.

4.4 Proyectos de infraestructura

Dado el subregistro de contratos en 2019 en la base de datos de CGIT, los datos del Monitor son más útiles para analizar el impacto del BRI. En general, el nivel de contratos en ALC anunciado en 2019 fue un 12% más alto que el promedio de 2013-2017. Aún más sorprendente cuando se consideran los países que habían firmado MOU BRI con China, el valor de los contratos aumentó en más del 80 por ciento durante el mismo período, mientras que aquellos países que no lo habían hecho experimentaron una caída del 15 por ciento. Por lo tanto, al igual que con la inversión, hay un cambio relativamente pequeño en el nivel general acompañado de un cambio significativo en la distribución hacia los países que están suscritos al BRI.

Observar los cambios en los proyectos chinos en países individuales revela un patrón más complejo. Entre 2013 y 2019, se informó la construcción china en diecisiete países de ALC, de los cuales diez habían firmado memorandos de entendimiento BRI para 2019. De estos, cuatro tenían un valor de proyectos más alto en 2019 que el promedio en 2013-2017, mientras que seis tenían un valor total más bajo. En el caso de los siete países sin tales MOU, cuatro también reportaron un aumento, mientras que el nivel cayó durante el mismo período en los otros tres. Como en el caso de la OFDI, los resultados agregados reflejan cambios en un pequeño número de países. El aumento en los países BRI es el resultado de un gran aumento en Perú, mientras que la caída en los países no BRI refleja una gran caída en Argentina (parcialmente compensada por un aumento significativo en Colombia). Esto nuevamente sugiere que la participación en el BRI no ha sido un determinante clave de la ubicación de los proyectos.

4.5 Préstamos

Los préstamos generales de los bancos de política a ALC en 2019 fueron menos del diez por ciento de sus préstamos promedio a la región entre 2013 y 2017. Los préstamos cayeron drásticamente tanto para los países con BRI MOU como para aquellos que no habían firmado

un acuerdo. con china Solo cuatro países recibieron préstamos nuevos de los bancos oficiales chinos en 2019 y solo dos recibieron más en ese año que en 2013-2017. El mayor receptor en 2019 fue República Dominicana con un préstamo de USD 600 millones para mejorar el sistema de distribución de electricidad del país. Esto siguió a que el gobierno cambiara el reconocimiento diplomático de Taiwán a la República Popular China (RPC). La mayoría de los países que firmaron memorandos de entendimiento BRI no obtuvieron ningún préstamo nuevo de China en 2019 o recibieron mucho menos que en el período anterior. Está claro que la inclusión de ALC en el BRI no desató una nueva ola de préstamos a la región por parte de los bancos políticos chinos.

CONCLUSIONES

El BRI llegó tarde a ALC, cinco años después de que fuera lanzado por el presidente Xi Jinping. Cuando se invitó a los países de la región a participar en 2018, surgieron expectativas de que esto generaría cambios significativos en las relaciones entre China y ALC. Sin embargo, como muestra este artículo, hay motivos para el escepticismo sobre el impacto que está teniendo el BRI en la región. Ninguna de las prioridades de cooperación del BRI es nueva en comparación con las políticas chinas anteriores hacia la región. No ha habido un cambio radical en las relaciones económicas entre China y ALC en comparación con las tendencias que se han observado desde la crisis financiera mundial una década antes, ni ha habido diferencias sistemáticas entre los países que firmaron memorandos de entendimiento BRI con China y los que lo hicieron. no.

Esto plantea la pregunta de por qué tantos países de la región han optado por participar en el BRI en ausencia de beneficios claros al hacerlo. Los países que han firmado memorandos de entendimiento con China tienden a ser los países más pequeños de la región y los que más dependen de China para los mercados de exportación, las inversiones extranjeras o los préstamos. Es posible que temieran que la no participación en el BRI podría haberles hecho perder terreno en comparación con los que sí se unieron. Los países que no tienen BRI MOU no eran elegibles porque continúan reconociendo a Taiwán y no tienen relaciones diplomáticas con la República Popular China, o eran las economías más grandes de la región. Tienen economías más diversificadas y es probable que atraigan inversiones y proyectos chinos, independientemente de si participaron oficialmente en el BRI. Un análisis más detallado a nivel de país de la toma de decisiones involucrada en la participación en el BRI sería un tema importante para futuras investigaciones.

Una segunda pregunta es por qué el BRI no ha tenido un impacto económico más significativo en la región. Cuando se anunció por primera vez, la BRI se centró en el desarrollo de vínculos entre China y Europa a través de Asia Central, Oriente Medio y el Océano Índico. La evidencia de los países que participaron inicialmente en el BRI, antes de su expansión a ALC, indica que hubo efectos positivos en términos de aumento de la OFDI, proyectos y préstamos chinos. Sin embargo, con el tiempo este enfoque se diluyó con la extensión a un número creciente de países, de modo que para cuando llegó el BRI a ALC, muchos otros países ya estaban involucrados. A medida que se expandió el BRI, es posible que los recursos chinos disponibles se dispersaran más, reduciendo las ganancias de la participación. La preocupación expresada en China por la sobre extensión del BRI refleja esto (Oliveira y Myers, 2021). Así, aunque

la concepción más amplia del BRI hizo posible que los países de ALC se unieran, también redujo las ventajas de la participación.

Solo ha habido un período de tiempo corto para evaluar el impacto del BRI en LAC, sin embargo, la evidencia revisada aquí no sugiere que haya llevado a un cambio radical en las relaciones. Dados los impactos de la pandemia de COVID-19 en la economía china y en ALC, es difícil predecir cómo evolucionarán las relaciones económicas entre China y ALC en el futuro inmediato. Se necesitará investigación para desenredar los efectos de la pandemia y el BRI a medida que se disponga de más datos y haya tiempo para evaluar los impactos a más largo plazo. La investigación futura también podría concentrarse en un análisis más detallado de la forma en que los países individuales de la región han respondido al BRI y comprender por qué algunos países han optado por no firmarlo formalmente.

LISTA DE REFERENCIAS

- American Enterprise Institute (2020) *China Global Investment Tracker*. <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>
- Ascensão F, Fahrig L & Clevenger AP, et al. (2018) *Environmental challenges for the Belt and Road Initiative*. *Nature Sustainability* 1(5): 206–209.
- Bandiera L & Tsiropoulos V (2020) A framework to assess debt sustainability under the Belt and Road Initiative. *Journal of Development Economics* 146: 102495.
- Baniya S, Rocha N & Ruta M (2020) Trade effects of the new silk road: A gravity analysis. *Journal of Development Economics* 146: 102467.
- BCB (2018) *Relatório de Investimento Direto no País*. Brasília, Banco Central do Brasil.
- Bermúdez Lévano A (2019) “China’s Belt and Road advances in Latin America’s Andean region”, *Diálogo China*, 18.
- Blanchard J M F (2021) Belt and Road Initiative (BRI) blues: powering BRI research back on track to avoid choppy seas. *Journal of Chinese Political Science* 26: 235–255.
- Brautigam D (2020) A critical look at Chinese ‘debt-trap diplomacy’: the rise of a meme. *Area Development and Policy* 5(1): 1–14.
- Cao M & Alon I (2020) Intellectual structure of the Belt and Road Initiative research: a scientometric analysis and suggestions for a future research agenda. *Sustainability* 12(17): 6901.
- Carrai M A, Defraigne J C & Wouters J (2020) The Belt and Road Initiative and global governance: by way of introduction. en M A Carrai, J C Defraigne & J Wouters J (eds.) *The Belt and Road Initiative and Global Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 1–19.

Cavallo E, Powell A (2019) *Building Opportunities for Growth in a Challenging World*. Washington: Inter-American Development Bank.

CEPAL (2018) *Chinese Belt and Road Initiative is an Opportunity for Inclusive and Sustainable Investments: ECLAC*. <https://www.cepal.org/en/news/chinese-belt-and-road-initiative-opportunity-inclusive-and-sustainable-investments-eclac>

Chen M X & Lin C (2018) *Foreign investment across the Belt and Road: patterns, determinants, and effects*. The World Bank. Policy Research Working Paper 8607.

Chen S (2020) *China's Belt and Road Initiative: old wine in a new bottle*. https://as.nyu.edu/content/dam/nyu-as/usChina/documents/Sponsored-Research-Papers/Chen%20Shaofeng_China's%20Belt%20and%20Road%20Initiative_Old%20Wine%20in%20a%20New%20Bottle.pdf

Chun Z (2017) The Belt and Road Initiative and global governance in transition. *China Quarterly of International Strategic Studies* 3(02) 175–191.

Clarke M (2017) The Belt and Road Initiative: China's new grand strategy? *Asia Policy* 24: 71–79.

Cui L & Song M (2019) Economic evaluation of the Belt and Road Initiative from an unimpeded trade perspective. *International Journal of Logistics Research and Applications* 22(1): 25–46.

Dreyer J T (2019) *The Belt, the Road, and Latin America*. Philadelphia: Foreign Policy Research Institute.

Du J & Zhang Y (2018) Does One Belt One Road initiative promote Chinese overseas direct investment? *China Economic Review* 47: 189–205.

Dussel Peters E (2020) *Monitor de la Infraestructura china en América Latina y el Caribe 2020*. México: Red ALC-China.

Ellis E (2019) Latin America and China: Choosing self-interest. *Global Americans*. 23 diciembre. Disponible: <https://theglobalamericans.org/2019/12/latin-america-and-china-choosing-self-interest/>

Fasslabend W (2015) The silk road: a political marketing concept for world dominance. *European View* 14(2): 293–302.

Ferchen M (2021) The BRI in Latin America. En F Schneider (ed.) *Global Perspectives on Chi-*

na's Belt and Road Initiative: Asserting Agency Through Regional Connectivity. Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 97–112.

Ferdinand P (2016) Westward ho—the China dream and ‘One Belt, One Road’: Chinese foreign policy under Xi Jinping. *International Affairs* 92(4): 941–957.

Fonseca F A (2017) The Chinese initiative for a Twenty-First Century Maritime Silk Road: opportunities and challenges for Latin America. *Crossroads* 16: 219–247.

Fredriksson A & De Oliveira G M (2019) Impact evaluation using difference-in-differences. *RAUSP Management Journal* 54(4): 519–532.

Fukuyama F (2016) *Exporting the Chinese Model*. Prague: Project Syndicate.

Gallagher K P, Irwin A & Koleski K (2012) *The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America*. Washington: Inter-American Dialogue.

Garcia Herrero A, Xu J & Fang X (2020) *NATIXIS RMB Internationalization Monitor: a small pick-up at the right time*. Disponible en: <https://www.research.natixis.com/Site/en/latest-publications/publication/PiAQasVDANIYRBEawKiVSg%3D%3D>

Grupo Regional sobre Financiamiento e Infraestructura (GREFI) (2019) *El rol de América Latina y el Caribe en la Iniciativa de la Franja y la Ruta y la estrategia política de China hacia la region*. Lima: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales.

Guo C & Mera C (eds.) (2018) *La Franja y la Ruta y América Latina: Nuevas Oportunidades y Desafíos*. Hong Kong: China Intercontinental Press.

Herreros S (2018) La franja y la ruta: algunas reflexiones desde América Latina. en A Oropeza (ed.) *China: BRI o el Nuevo Camino de la Seda*. Ciudad de México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 219–244.

Hillman J (2018) *China's Belt and Road Initiative: five years later*. <https://www.csis.org/analysis/chinas-belt-and-road-initiative-five-years-later-0>

Hiratuka C (2018) Changes in the Chinese development strategy after the global crisis and its impacts in Latin America. *Revista de Economía Contemporânea*, 22(1): 1–25.

Horn S, Reinhart C M & Trebesch C (2019) *China's overseas lending*. NBER Working Paper No. 26050.

Hurley J, Morris S & Portelance G (2018) *Examining the debt implications of the Belt and Road Initiative from a policy perspective*. Washington: Center for Global Development, CGD Pol-

icy Paper 121.

IISS (2018) China's Belt and Road Initiative in Latin America and the Caribbean. *Strategic Comments* 24: 10.

Jenkins R (2019) *How China is Reshaping the Global Economy: Development Impacts in Africa and Latin America*. Oxford: Oxford University Press.

Jiang S & Mallimaci F (eds) (2018) *La franja y la ruta: iniciativa china de cooperación con América Latina y Caribe*. Río Grande: Ediciones UNTDF.

Johnston L A (2019) The Belt and Road Initiative: what is in it for China? *Asia & the Pacific Policy Studies* 6(1): 40–58.

Jones L & Zeng J (2019) Understanding China's 'Belt and Road Initiative': beyond 'grand strategy' to a state transformation analysis. *Third World Quarterly* 40(8): 1415–1439.

Jones L & Hameiri S (2020). *Debunking the Myth of 'Debt-Trap Diplomacy'*. London: Chatham House.

Kang L, Peng F & Zhu Y, et al. (2018) Harmony in diversity: can the One Belt One Road initiative promote China's outward foreign direct investment? *Sustainability* 10(9): 3264.

King A (2018) *Pompeo cautions Latin America on Chinese investment*. *Nikkei Asia*. Disponible en: <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Pompeo-cautions-Latin-America-on-Chinese-investment>

Konings J (2018) *Trade Impacts of the Belt and Road Initiative*. London: Think.

Lai K P, Lin S & Sidaway JD (2020) Financing the Belt and Road Initiative (BRI): research agendas beyond the "debt-trap" discourse. *Eurasian Geography and Economics* 61(2): 109–124.

Leiva D (2020) BRI and railways in Latin America: How important are domestic politics? *Asian Education and Development Studies* 10(3): 386–398.

Liu W & Dunford M (2016) Inclusive globalization: unpacking China's Belt and Road Initiative. *Area Development and Policy* 1(3): 323–340.

Liu W, Zhang Y & Xiong W (2020) Financing the Belt and Road Initiative. *Eurasian Geography and Economics* 61(2): 137–145.

Mingey M & Kratz A (2021) *China's Belt and Road: Down but not out*. Rhodium Group. <https://>

rhg.com/research/bri-down-out/

Myers M (2018) China's Belt and Road Initiative: what role for Latin America? *Journal of Latin American Geography* 17(2), 239–243.

Myers M & Gallagher K (2020) *Scaling Back: Chinese Development Finance in LAC, 2019*. Washington: The Dialogue.

Oliveira G D L & Myers M (2021) The tenuous co-production of China's Belt and Road Initiative in Brazil and Latin America. *Journal of Contemporary China* 30(129): 481–499.

Oosterveld W, Wilms E & Kertysova K (2018) *The Belt and Road Initiative Looks East: Political Implications of China's Economic Forays in the Caribbean and the South Pacific*. The Hague: The Hague Centre for Strategic Studies.

Gonzalez-Vicente R (2021) Over hills and valleys too. F Schneider (ed.) *Global Perspectives on China's Belt and Road Initiative: Asserting Agency Through Regional Connectivity*. Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 171–194.

PRC (2008) *China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean*. Beijing: Foreign Ministry of the People's Republic of China.

PRC (2015) *Action Plan on the Belt and Road Initiative*. Disponible en: http://english.www.gov.cn/archive/publications/2015/03/30/content_281475080249035.htm

Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China (2020) *América Latina y el Caribe: OFDI China a nivel de empresa (2000–2019)*. <http://www.redalc-china.org/monitor/>

Scissors D (2020) *China's Global Investment in 2019: Going Out Goes Small*. Washington: American Enterprise Institute.

Serebrisky T, Suárez-Alemán A & Margot D, et al. (2015) *Financing Infrastructure in Latin America and the Caribbean: How, how Much and by Whom*. Washington: Inter-American Development Bank.

Serrano Moreno J E, Telias D & Urdinez F (2020) Deconstructing the Belt and Road Initiative in Latin America. *Asian Education and Development Studies* 10(3): 337–347.

Strauss J C (2012) Framing and claiming: contemporary globalization and 'going out' in China's rhetoric towards Latin America. *China Quarterly* 209: 134–156.

Summers T (2016) China's 'New silk roads': sub-national regions and networks of global political economy. *Third World Quarterly* 37(9): 1628–1643

- Sutherland D, Anderson J & Bailey N, et al. (2020) Policy, institutional fragility, and Chinese outward foreign direct investment: an empirical examination of the Belt and Road Initiative. *Journal of International Business Policy* 3(3): 249–272.
- Swaine M D (2015) Chinese views and commentary on the ‘One Belt, One Road’ initiative. *China Leadership Monitor* 47(2): 3.
- Teo H C, Campos-Arceiz A & Li BV, et al. (2020) Building a green belt and road: a systematic review and comparative assessment of the Chinese and English-language literature. *PLoS One* 15(9): e0239009.
- Teo H C, Lechner A M & Walton G W, et al. (2019) Environmental impacts of infrastructure development under the Belt and Road Initiative. *Environments* 6(6): 72.
- Valderrey F J, Montoya M A & Sánchez A (2021) Latin America: the east wing of the new silk road. *Competition and Regulation in Network Industries* 21(1): 34–62.
- Voon JP & Xu X (2020) Impact of the Belt and Road Initiative on China’s soft power: preliminary evidence. *Asia-Pacific Journal of Accounting & Economics*, 27(1), 120–131.
- Xu F (2019) *The Belt and Road Initiative and Globalization: The Perspective of Globalization-Constituting Theory*. University of Bucharest, Faculty of Economic Sciences: Institute for World Economy of the Romanian Academy, issue 1, June.
- Xu W (2019) Policy coordination between China and Latin American countries under the framework of the Belt and Road Initiative. *Outlines of Global Transformations: Politics Economics Law* 12: 113–134.
- Yu C, Zhang R & An L, et al. (2020) Has China’s Belt and Road Initiative intensified bilateral trade links between China and the involved countries? *Sustainability* 12(17): 6747.
- Yu J (2017) *China’s One Belt, One Road: a reality check, Vol. 17*, London: London School of Economics Strategic Update.
- Yu S, Qian X, Liu T (2019) Belt and Road Initiative and Chinese firms’ outward foreign direct investment. *Emerging Markets Review* 41: 100629.
- Zhang P (2019) *Belt and Road in Latin America: A Regional Game-Changer?* Atlantic Council.
- Zhang Y & Fang H (2020) *Does China’s Overseas Lending Favor the One Belt One Road Countries?* https://mpa.ub.uni-muenchen.de/97954/1/MPRA_paper_97954.pdf