

La inminencia del *Belt and Road Initiative* en América Latina: perspectiva desde Brasil, Chile y México

*Arturo Oropeza Casas**
*Catarina Dacosta Freitas***
*Diego Ramos Bascunan****

SUMARIO

- I. Introducción
- II. Características esenciales del proyecto
- III. Retos y desafíos del BRI
- IV. Latinoamérica y la iniciativa BRI
- V. Latinoamérica y China
- VI. Chile y China: lecciones de un Tratado de Libre Comercio
- VII. Brasil y China: evaluación a través del BRICS
- VIII. México y China: asimetrías y promesas incumplidas
- IX. Conclusiones

I. INTRODUCCIÓN

¿Cuál es el significado y contenido de la iniciativa BRI¹? Funcionarios, diplomáticos e internacionalistas han comenzado a prestar atención a esta emulación del antiguo camino de la seda propuesta por el gobierno chino. Aunque oficialmente fue anunciada en 2013 por el presidente Xi Jinping, no fue hasta el 2017 que

* Maestro en Derecho Económico por la Universidad de Stanford y Asociado Foráneo en King & Spalding.

** Maestra en Derecho Económico por la Universidad de Stanford y Asociada Foránea en Jones Day.

*** Maestro en Derecho Económico por la Universidad de Stanford y Asociado en Pellegrini y Cía.

Nota: Los autores extienden su agradecimiento a los profesores Alan Sykes, Jonathan Greenberg y Mei Gechlik por su motivación y comentarios en la preparación de este artículo.

¹ El acrónimo acuñado como BRI significa en inglés *Belt and Road Initiative* y ha sido traducido al castellano por el gobierno chino como "Iniciativa Una Franja Una Ruta". El proyecto también es conocido por sus siglas OBOR que significan en inglés *One Belt One Road*. A lo largo de este artículo elegimos el uso del acrónimo BRI al ser utilizado con mayor frecuencia en la literatura internacional; sin embargo, debe entenderse que estos términos son plenamente intercambiables y hacen referencia al mismo proyecto.

Oropeza, Dacosta y Ramos

China dio mayor prioridad a esta iniciativa en consonancia con las estridencias geopolíticas creadas por la presidencia de Donald Trump. Sin embargo y a pesar de esta nueva atención internacional, el “proyecto del siglo” –como lo ha vaticinado el Partido Comunista Chino– presenta un buen número de ambigüedades y especulaciones que complican un primer proceso de análisis y entendimiento.

Al pensar en esta iniciativa surgen una serie de preguntas: ¿Cuál es el verdadero propósito de este nuevo esquema multilateral? ¿Se trata de un mecanismo para reemplazar la influencia norteamericana en Eurasia? ¿Se le puede considerar como una respuesta directa al *difunto* Tratado de Asociación Transpacífica (TPP)? y/o ¿Estamos ante un plan industrial que busca el traslado de excedentes de materias primas y fuerza laboral? Las respuestas al día de hoy contemplan un sinfín de variables, pero la magnitud y la ambición de este proyecto sugieren que su objetivo final es una transformación geopolítica que inaugure un nuevo arreglo en el cual los Estados Unidos y China compitan directamente por la supremacía mundial.

Sin lugar a dudas en estos últimos años se han transformado los contrapesos del concierto global. Con una velocidad inusitada la presidencia norteamericana ha desmantelado los pilares que sostenían su influencia en el mundo y hoy se nos invita a pensar en el desmoronamiento del diseño occidental que reinó a partir del fin de la segunda guerra mundial. La cancelación de su participación en el TPP, la salida del Acuerdo de París, así como el debilitamiento de la OTAN y por ende de la Unión Europea han deteriorado severamente el papel de los Estados Unidos y sus intereses de ultramar. Esta retirada sorpresiva y voluntaria ha encontrado una respuesta tanto efectiva como entusiasta del estado chino el cual parece listo a subrogarse como la súper potencia en turno. Basta releer el discurso pronunciado por el presidente Xi Jinping en Davos² (2017) para comprender el interés de China por ocupar los cotos de poder que Estados Unidos ha abandonado en estos últimos meses.

En este contexto de reposicionamientos la iniciativa BRI no pretende ser una estrategia aislada. En años recientes China ha creado una serie de instituciones con el objetivo de construir una arquitectura alterna de organización global. La fundación del Banco Asiático de Infraestructura e Inversión (AIIB), el Banco de Desarrollo de China, el Grupo Internacional de Shanghái, así como el Fondo BRI son sólo muestras de los nuevos conductos chinos de desarrollo. A través de estos brazos institucionales China ha comenzado a prescindir de los actores tradicionales occidentales para materializar nuevos proyectos que son concebidos

² Para acceder al texto del discurso en inglés ingresar a la siguiente liga: <https://america.cgtn.com/2017/01/17/full-text-of-xi-jinping-keynote-at-the-world-economic-forum>

La inminencia del *Belt and Road Initiative*...

y sancionados desde Beijing. Estos hechos acrecientan el poderío chino a la vez que reconfiguran el orden de gobernanza internacional.

Como es costumbre en los proyectos orquestados por el Estado chino, existe una gran incertidumbre en cuanto a la forma definitiva a ser adoptada por el BRI. A pesar de una promoción incesante, actualmente se desconoce si el proyecto tiene la vocación de un tratado de libre comercio, un grupo de acuerdos de inversión o una transición hacia una integración multilateral. Sin embargo, esta aleatoriedad en su definición no debe de llevar a su subestimación. En un momento en que la globalización muestra síntomas de cansancio y falta de inventiva, estamos obligados a considerar los esquemas propuestos por los nuevos jugadores globales.

Desde nuestra perspectiva latinoamericana, la iniciativa BRI surge como un tema relevante y novedoso. Proponemos en este artículo que la dimensión e importancia del BRI tendrá repercusiones significativas en la forma en que el gigante asiático interactúa con América Latina. Recordemos que China ya es el primer socio comercial de la mayoría de los países latinoamericanos además de un fuerte inversor en proyectos en su mayoría extractivos y de infraestructura. Con todo y su patente imprevisibilidad, de acuerdo a su propio texto la iniciativa BRI busca imponer un nuevo paradigma para la cooperación internacional y el crecimiento sustentable. De este modo, América Latina requiere de nuevos marcos teóricos que le permitan maniobrar y acomodar una presencia china que crece a grandes pasos.

II. CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL PROYECTO

La iniciativa en términos generales enarbola un plan monumental de infraestructura que busca, a través de corredores económicos, elevar la conectividad terrestre y económica entre China, Asia Central, el Medio Oriente y Europa. En su componente marítimo, el BRI busca crear nuevas salidas y rutas portuarias a través de las ciudades del sur de China uniendo al Sureste Asiático con la Península Arábiga y el perímetro oriental de África. A esta última porción del proyecto se le ha llamado la nueva "franja marítima de la ruta de la seda". El proyecto es de tal magnitud que algunos comentaristas lo han equiparado con el exitoso Plan Marshall implementado por Estados Unidos para la reconstrucción de Europa tras la segunda guerra mundial.

El BRI identifica de forma preliminar dos pilares a ser completados para el desarrollo integral del proyecto: (i) alcanzar un consenso de cooperación internacional a través de lazos diplomáticos, culturales y económicos, y (ii) construir un primer marco de referencia para definir e iniciar la construcción de los ambiciosos corredores económicos que se han propuesto.

Oropeza, Dacosta y Ramos

Por lo que refiere al consenso de cooperación internacional, la iniciativa ha sido ampliamente exitosa al contar con el apoyo de más de 101 países y la participación activa y directa de 68.³ El gobierno chino ha destacado que la iniciativa está abierta a cualquier país que desee sumarse a ella en un nuevo contexto de beneficios mutuos para países tanto desarrollados como en vías de desarrollo. En términos de distribución espacial y geográfica, el BRI prevé inicialmente la construcción de 5 rutas que intersecten con 6 corredores económicos –tanto marítimos como terrestres– a través de 3 continentes: Europa, Asia y África. La conexión entre este andamiaje comercial contempla el despliegue de vías férreas, autopistas, puertos, aeropuertos, zonas francas, etcétera.

Un punto interesante a resaltar es que, además de la construcción de infraestructura, el proyecto tiene en la mira la creación de nuevos instrumentos de cooperación y ayuda recíproca entre la población de los países participantes (*people-to-people bonds*). Estas áreas de cooperación en principio cubrirán un sinnúmero de conceptos como intercambio científico, colaboración en materia medio ambiental y ecológica, programas de becas e intercambios académicos, agendas culturales, etc. Todo ello en un esfuerzo por aumentar las influencias políticas de China y consolidar su *soft power*. La forma en que esta amplia gama de conceptos puede concretarse permanece como una interrogante, sin embargo, su inclusión en la iniciativa muestra el acercamiento integral que el gobierno chino está procurando a través del BRI.

La iniciativa también ha obligado a China a hacer modificaciones en su política interna. En el 19º Congreso del Partido Comunista Chino llevado a cabo en octubre de 2017, el partido incluyó en la letra de su constitución el “pensamiento de Xi Jinping para una nueva era” y dentro de éste la “consecución de la Iniciativa Una Franja una Ruta”. Esta reforma denota la seriedad que la administración ha tomado respecto a la iniciativa BRI como eje rector en sus actividades de política exterior; además que apuesta por el BRI como la herramienta esencial para la proyección de un futuro chino. Con esta asociación entre conceptos, no es arriesgado aseverar que el éxito o fracaso de la administración de Xi Jinping estará ligada al éxito o fracaso del BRI.

Asimismo, en el ámbito de resolución de disputas, la iniciativa BRI ha motivado la edificación de tres nuevos tribunales especializados para los casos que surjan a la luz de los crecientes proyectos de infraestructura. Con la creación de tres tribunales especiales en Beijing (base), Xi’an (casos terrestres) y Shenzhen (casos marítimos) China busca fomentar foros comerciales de carácter neutro

³ Ingram, Jennifer. June, 2018. B&R China Law Connect and Belt and Road Countries. *China Law Connect, China Guiding Cases Project, Stanford Law School*. Volume I, Issue I. Pp. 75-79.

La inminencia del *Belt and Road Initiative*...

para remitir los casos a arbitraje, mediación o litigio. Si bien el éxito de esta medida deberá de ser evaluado con cautela y en atención a un buen número de factores (mismos que no son el objeto de este escrito) su propia creación subraya la transformación que el Estado chino está experimentando a través de este proyecto.

Al 2018 y a pesar de cierto escepticismo reinante, la nueva ruta de la seda ha comenzado a cobrar forma. El BRI actualmente ha comprometido más de 900 mil millones⁴ de dólares y los proyectos comprenden desde la renovación del Puerto del Pireo en Atenas hasta el inicio del corredor sino-pakistaní con un tren bala uniendo la China meridional con el puerto de Gwadar. Sobre esto vale resaltar que China ha optado por etiquetar diversos proyectos de inversión en el extranjero como "proyectos BRI" si bien en un inicio no eran contemplados como parte de la iniciativa o bien habían iniciado antes del lanzamiento oficial. Utilizando esta conveniencia, se han multiplicado los proyectos transversalmente en diversas regiones alrededor del mundo además de que indirectamente se han aumentado las cifras de inversión.⁵

III. RETOS Y DESAFÍOS DEL BRI

Considerando que el BRI prevé una inyección gigantesca de fondos, un movimiento titánico de recursos y que los corredores se extenderían por países que representan más del 60% de la población mundial, los retos y desafíos son vastos y multifacéticos. No son pocas las voces que han notado los riesgos inherentes a un proyecto de este calibre y naturaleza. Por ejemplo, un reporte preparado por el semanario *The Economist* señala que en el proceso de concreción el BRI enfrentará desafíos al menos en las siguientes categorías: (i) inestabilidad política en regiones de alto riesgo, (ii) riesgos legales especialmente en países con estados de derecho frágiles, (iii) problemas de financiamiento en tanto los créditos son otorgados y empiezan a generar problemas de liquidez.

Con respecto al financiamiento de la iniciativa los problemas han sido de diversa índole. De inicio, al día de hoy no existe una cifra exacta en cuanto al monto requerido para llevar a cabo la primera etapa del proyecto. Este hecho ha

⁴ "Embracing the BRI ecosystem in 2018 – Navigating pitfalls and seizing opportunities" – Deloitte Insights. https://www2.deloitte.com/content/dam/.../4406_Embracing-the-BRI-ecosystem.pdf.

⁵ Tal es el caso de proyectos de inversión en América Latina los cuales ya son etiquetados como "Proyectos BRI". Ver, por ejemplo, los proyectos hidroeléctricos en Brasil o la Refinería del Pacífico en Ecuador.

Oropeza, Dacosta y Ramos

quedado patente en la confusión provocada por fuentes oficiales del gobierno las cuales han indicado cifras disímiles y sujetas a cambios temporales y regionales. A la vez, al día de hoy no hay claridad sobre las condiciones necesarias para empezar a financiar los proyectos. Las empresas y el gobierno chino han tenido poca transparencia en cuanto a la selección de los países y proyectos individuales, así como las expectativas de productividad y retorno de los mismos. Además, existen riesgos de que ciertos países sean incapaces de pagar la deuda adquirida con empresas y fondos chinos para los proyectos de infraestructura. Esto podría crear un problema de sustentabilidad en los pagos a través de diversas secciones y etapas de la iniciativa. Algunos estudios han señalado que al menos ocho países no estarían en condiciones de pagar los créditos otorgados por agentes chinos para la realización de las obras en su propio suelo.⁶

En su componente geopolítico la iniciativa también ha sido criticada por actores que ven un intento de China de imponer su poder y agenda en países menos desarrollados y ávidos de inversión extranjera. Bajo esta perspectiva se ha catalogado a China como una nueva potencia colonialista que tiene como fin dominar el panorama internacional bajo una nueva especie de hegemonía. La incursión de China en este tropel de regiones ha despertado las sospechas de países que han mantenido zonas de influencia y poder. Tal es el caso de Rusia con la zona de Asia Central y de India con Pakistán, el Sureste Asiático y otros países de la región. En concreto, existen preocupaciones de que las inversiones y financiamientos sean excesivamente onerosos para que China pueda adquirir la posesión de activos críticos y estratégicos por plazos indefinidos. Sobre este tema vale la pena señalar el caso del puerto de Hambantota en Sri Lanka donde una empresa china obtuvo la concesión del puerto por un plazo de 99 años después de un incumplimiento general de pagos por parte del gobierno.⁷

No son menores tampoco las preocupaciones creadas por la calidad de las inversiones chinas, en papel menos experimentadas que las de los países desarrollados y que generalmente prescinden de estándares de sustentabilidad. Desde que China salió en busca de recursos naturales ha sido objeto de fuertes críticas por los resultados y consecuencias de sus actividades de inversión. De modo general, las inversiones chinas en países extranjeros han sido tildadas de omisas con los derechos humanos, nocivas para el medio ambiente, injustas en el trasla-

⁶ Hurley, John; Morris, Scott & Portelance Gailyn. (marzo, 2018). *Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative From a Policy Perspective*. <https://www.cgdev.org/sites/default/files/examining-debt-implications-belt-and-road-initiative-policy-perspective.pdf>

⁷ Abi-Habib, Maria. (Junio, 2018). *How China Got Sri Lanka to Cough Up a Port*. <https://www.nytimes.com/2018/06/25/world/asia/china-sri-lanka-port.html>

La inminencia del *Belt and Road Initiative*...

do de capital humano y negligentes con el Estado de derecho.⁸ Con vista a este historial, el despliegue del BRI abre una oportunidad para que las empresas y el gobierno chino puedan incrementar sus estándares en estos nuevos proyectos de gran calado. Los nuevos organismos institucionales como el AIIB tendrán un rol importante en supervisar y esquematizar mejores prácticas para poder imponer una nueva narrativa sobre las incursiones chinas en el mundo.

IV. LATINOAMÉRICA Y LA INICIATIVA BRI

La administración de Xi Jinping ha sido clara en dejar abierta la iniciativa para sumar adeptos alrededor del mundo; esto operaría bajo la lógica de que entre más países se encuentren enlazados al BRI el gobierno chino aumentaría su espectro de influencia. Esta arquitectura abierta ha permitido ampliar el concepto del BRI más allá del antiguo camino de la seda por Asia Central y la ruta marítima atravesando el Sureste Asiático y el Océano Índico. Aprovechando el impulso que ha originado el proyecto, hoy se comienza a hablar de un BRI a través del ártico aprovechando el deshielo de los polos y también de un BRI del ciberespacio comandado por las empresas chinas de tecnología.⁹ Con este enfoque de ubicuidad el BRI hoy comienza a cubrir a los países latinoamericanos.

En el caso concreto de América Latina, la participación se ha manifestado en tres momentos determinados. Primero, se debe considerar la suscripción de un buen número de países sudamericanos como miembros prospectivos del nuevo banco multilateral: AIIB, el cual, como se señaló anteriormente, tendrá un papel preponderante en el desarrollo de proyectos financiados por el gobierno chino.¹⁰ Segundo, en el foro BRI organizado en Beijing en mayo de 2017 se contó con la presencia de varias delegaciones latinoamericanas además dos jefes de estado de la zona: Michelle Bachelet y Mauricio Macri; esta visita dio una primera pauta para la extensión del proyecto hacia América Latina. Tercero, en enero de 2018 en la reunión de CELAC¹¹ en Chile, el Ministro de Relaciones Exteriores Wang Yi, formalizó la invitación del BRI hacia todos los países latinoamericanos prometien-

⁸ Para ver un estudio integral sobre las características de las inversiones chinas en el mundo: Dollar, David. (mayo, 2016) *China as a Global Investor*. Asia Working Group. Foreign Policy at Brookings.

⁹ (2018, Julio). Planet China, The Belt and Road Initiative. *The Economist*, Volúmen 428, Número 9102, p.7.

¹⁰ Entre ellos encontramos actualmente a Brasil, Chile, Argentina, Perú, Ecuador y Venezuela.

¹¹ Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.

Oropeza, Dacosta y Ramos

do una era de cooperación y ganancias mutuas. A este hecho se le conoce ya como la "Declaración de Santiago" y abre la puerta para el desarrollo del proyecto con todos sus alcances en la región.

El arribo del BRI a América Latina ocurre en un momento coyuntural en el cual Estados Unidos retrocede de su papel histórico y hegemónico en la zona. En pleno contraste, la presencia económica de China se ha incrementado considerablemente y obliga al replanteamiento de los esquemas de recepción de inversión y los objetivos comerciales de los países relevantes. Éstos deberán de ser evaluados para generar nuevas sinergias de desarrollo en beneficio y no en detrimento de las economías regionales. Algunas preguntas en este caso parecen pertinentes: ¿Qué es lo que América Latina desea del BRI? ¿En qué sentido la iniciativa puede cambiar los proyectos que China ya ha comenzado en la región? ¿Cómo combatir los riesgos inherentes al BRI? ¿Cómo enfrentar las asimetrías existentes entre China y América Latina? Este análisis se deberá llevar a cabo de forma particular en cada país y su respuesta implicará una actitud integral ante la emergencia de una nueva superpotencia.

V. LATINOAMÉRICA Y CHINA

El compromiso económico de China con América Latina se ha incrementado en los últimos años de manera sustancial. En la reunión ministerial de CELAC celebrada en Beijing en 2015, el Presidente Xi Jinping anunció que China intentaría incrementar, en un periodo de 5 años, el intercambio comercial con la región hasta los \$500 mil millones de dólares y procurar una inversión directa de \$250 mil millones de dólares. A lo largo de diversos documentos oficiales y con la narrativa que caracteriza a las potencias, China ha subrayado el interés que tiene por América Latina e identificado las vías de cooperación necesarias para intensificar las relaciones multilaterales. Algunos de los objetivos propuestos incluyen el aumento de intercambios entre organismos políticos, la explotación del comercio bilateral, la cooperación en inversión industrial y capacidad productiva, el apoyo a la extensión de actividades de energía, la construcción de infraestructura, el respaldo de instituciones financieras y la exploración conjunta de innovación tecnológica. También se ha resaltado la importancia de aumentar el entendimiento cultural y el desarrollo social para la creación de vasos comunicantes interregionales. Todo ello bajo el marco de una relación fructífera ("ganar-ganar") en aras del progreso sostenido y la conservación de un panorama internacional sustentable.¹²

¹² Segundo Documento Sobre la Política de China Hacia América Latina y el Caribe. Noviembre, 2016. Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China. <http://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/t1418256.shtml>.

La inminencia del *Belt and Road Initiative*...

Con la claridad de esta estrategia expansiva, no es novedoso notar que el ascenso de China como país dominante ha tenido un profundo impacto en las economías de América Latina tanto en su intercambio comercial como en los flujos de inversión. Sin embargo, los resultados al día de hoy han tenido un balance mixto. Mientras que los países exportadores de energía, materias primas y productos agropecuarios (entre los que encontramos a Brasil y Chile) se han beneficiado del creciente apetito del gigante asiático, otros han sido perjudicados por la competencia de China en manufacturas y productos secundarios (tendencia visible en el caso de México).

Repasando el alcance de la influencia económica es importante notar que China ha remplazado ya a los Estados Unidos como destino preferido de las exportaciones de la mayoría de los países latinoamericanos. Por ejemplo, en el caso de Brasil se tiene que en el año 2016 exportó \$35 mil millones de dólares a China mientras que únicamente exportó \$23 mil millones a los Estados Unidos. Por su parte, Chile exportó en el mismo año \$17 mil millones de dólares a China mientras que exportó \$8 mil millones a los Estados Unidos. México, en su caso, continúa teniendo en sus vecinos del norte a los mayores receptores de sus exportaciones, pero China ha incrementado su prominencia siendo ya el segundo socio comercial de México con una balanza comercial profundamente deficitaria.

La importancia que arrojan estos datos no deja de ser un tema controversial. Las exportaciones de la mayoría de países latinoamericanos hacia China consta de materias primas, productos agrícolas y otros que no contienen gran valor agregado. De hecho, algunos estudios apuntan que en 2016 únicamente cinco productos conformaron el 71% de las exportaciones de la región hacia China.¹³ La naturaleza de estas exportaciones crea una dependencia de alto riesgo y acrecienta la vulnerabilidad de la región ante una patente falta de diversificación.

Además, hay que recordar que la estrategia de China en América Latina dista de ser uniforme. El gigante asiático ha sido casuístico en sus aproximaciones con la región en busca de beneficios de diversos tipos. Por ejemplo: con algunos países se han firmado tratados de libre comercio como es el caso de Chile, Perú y Costa Rica, mercados que han sido receptores de un gran número de manufacturas chinas. En otra tesitura y bajo la utilización del esquema BRICS, China ha desarrollado una relación estratégica con Brasil que no solamente se centra en el aspecto económico comercial sino en la creación de una estructura global que actúa como contrapeso en contra de los bloques occidentales. En países como Argentina, Venezuela y Ecuador, China ha iniciado diversos proyectos de inversión

¹³ Krause, Patricia. Febrero, 2016. *Panorama. China's Role in Latin America is much more than a Trade Issue*. COFACE, Economic Publications.

Oropeza, Dacosta y Ramos

como construcción de refinerías, trenes e instalaciones nucleares. Mientras que, con los países centroamericanos y caribeños, China ha prometido beneficios económicos a cambio del no reconocimiento de Taiwán como país independiente, es decir, por una deliberación estrictamente diplomática.

Estos resultados disímiles obligan a repensar las relaciones sino-latinoamericanas para trasladarlas hacia un proyecto regional que sea provechoso para todas las partes. A continuación, hacemos un breve repaso sobre la experiencia de nuestros países con China en los últimos años. Como se señaló, China no se ha enfocado en relaciones grupales sino que ha optado por dirigirse a cada uno de ellos con estrategias individualizadas. A través de la óptica y estudio de tres casos distintos se derivan lecciones valiosas para nuestra región.

VI. CHILE Y CHINA: LECCIONES DE UN TRATADO DE LIBRE COMERCIO

Chile fue el primer país latinoamericano en establecer relaciones diplomáticas con China. Además, fue el primer país de la región en firmar un tratado de libre comercio con el país asiático en 2005. Dicho esfuerzo de política económica se fortaleció en el tiempo a través de la suscripción de diversos instrumentos: (i) el Acuerdo Suplementario de Comercio de Servicios en 2008; (ii) el Acuerdo Suplementario de Inversiones firmado en 2012 y (iii) la desgravación de casi el 100% de los productos de origen chileno en el mercado chino en el año 2015.¹⁴

Al día de hoy y desde una perspectiva puramente comercial, los resultados han sido fructíferos. Sólo en 2017 el intercambio comercial entre el país andino y China rondó los \$34 mil millones de dólares representando el 26% del comercio total de Chile. El éxito ha sido de tal magnitud que, actualmente, China es el principal socio comercial de Chile.

Mirando en retrospectiva lo que han sido estos 13 años de TLC con China, Chile puede sentirse optimista. Las últimas administraciones han tenido la clarividencia de apostar por una relación comercial sólida y duradera con el gigante asiático a través de la formalización de compromisos comerciales estratégicos. Sin embargo, hoy es el momento de ser especialmente precavido y, como reza el popular adagio, evitar “dormirse en los laureles”.

Recordemos que Chile concentra hoy un porcentaje altísimo de sus exportaciones en la industria de la minería, siendo el cobre el producto históricamente predilecto para dicho propósito. Y no pretendemos negar que es precisamente el

¹⁴ Véase: “*La República Popular China y sus vínculos con Chile*”, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN), Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, 7 de mayo de 2018.

La inminencia del *Belt and Road Initiative*...

mineral rojo uno de los principales causantes de las épocas de bonanza chilena en las últimas décadas, pero el país debe ser inteligente para intentar diversificar la agenda comercial, especialmente en un mundo globalizado cada vez más impredecible y volátil.

Es en este aspecto donde la dirigencia política debe ser visionaria para conducir al país por el rumbo correcto. Como muy acertadamente se ha indicado: "si los políticos, responsables de políticas, productores y la opinión popular se conforman con dejar las cosas como están, entonces estos tratados de libre comercio con China con certeza exacerbarán las deficiencias de larga data intrínsecas al modelo primario-exportador de cada país y llevarán a que los responsables de políticas nacionales encuentren muy tentador simplemente sentarse a disfrutar de este *boom* sin precedentes de los precios de las materias primas".¹⁵

Lo anterior cobra un especial sentido si consideramos que las economías extranjeras no sólo están observando lo que ocurre en Chile con el cobre, sino que han posado sus ojos sobre otro mineral de vital importancia como el litio. Sin ir más lejos, la compra de la empresa china *Tianqi Lithium* del 24% de SQM, el mayor productor chileno de litio, es una señal clara de hacia dónde podrían dirigirse las inversiones chinas en los años venideros.

Por ello, si alguna enseñanza ha dejado el éxito del TLC es precisamente que China tiene muchísimo más que ofrecer a Chile que sólo un excelente comprador de materias primas y, por su puesto, que Chile tiene una infinidad de bienes y servicios que comerciar. Es precisamente por eso que se deben fomentar las instancias de cooperación en otros rubros como los intercambios científico-tecnológico, cultural, entre otros.

En línea con esta idea, destacable es el trabajo que ha realizado en los últimos años el Ministerio de Ciencia y Tecnología de China con la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Chile (CONICYT) a través del Plan de Acción para la Cooperación de Ciencia y Tecnología 2017-2019.¹⁶ En el mismo sentido, deben aprovecharse las instancias de cooperación que el mismo gobierno chino ha propuesto en cuanto a, por ejemplo, incrementar las iniciativas de construcción de infraestructura.

Respecto a la inversión en infraestructura, no se puede dejar de mencionar que Chile firmó su intención de pertenecer al AIIB siendo un paso importante para su posible participación en el esquema BRI. Para enmarcar la ocasión, el

¹⁵ Carol Wise, "Tratados de libre comercio al estilo chino: los TLC Chile-China y Perú-China". Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Vol. XXXIX, N° 71, segundo semestre 2012, p. 184.

¹⁶ Al efecto, véase http://www.conicyt.cl/wp-content/uploads/2012/11/Plan_de_accion_es_2017-2019.pdf.

Oropeza, Dacosta y Ramos

presidente del AIIB mencionó que la anexión de Chile no sólo convierte al país en una base importante de proyectos patrocinados por empresas de capital chino, sino que puede ser una gran oportunidad para la apertura de nuevos mercados en Asia. La candidatura de Chile para ingresar al AIIB debe de ser interpretada como una acción clara de compromiso con la iniciativa BRI además de un corolario al éxito de la relación bilateral.

Finalmente, no podemos dejar de prevenir que la incursión de nuevos proyectos de inversión debe de ser siempre bienvenida, pero con las debidas salvaguardas. Chile debe vigilar que las inversiones chinas promuevan la libre competencia con otros agentes tanto domésticos como internacionales. Por su parte, el inversor chino debe asegurarse de contar con asesoría legal en materias comerciales, judiciales y especialmente de libre competencia. Más aún considerando que la normativa del sector ha sufrido importantes modificaciones en temas tan sensibles como lo es el control de fusiones y adquisiciones.

VII. CHINA Y BRASIL: EVALUACIÓN A TRAVÉS DEL BRICS

Desde la reforma de apertura de 1978 iniciada bajo el mandato de Deng Xiaoping, Brasil ha sido uno de los principales socios comerciales de China principalmente como proveedor de materias primas y productos agrícolas. Actualmente, Brasil es el socio comercial de China con mayor crecimiento además del país de la región que presume del mayor flujo de inversión por parte de actores chinos tanto privados como públicos. En torno a las cifras de inversión, es importante recalcar que entre 2003 y 2017 China invirtió un total de \$54 mil millones de dólares en 93 proyectos en Brasil, principalmente en los sectores energéticos, mineros, de logística y agricultura.¹⁷ Más allá de estos logros, la relación entre China y Brasil abarca otros temas incluyendo el acercamiento político y diplomático para la cooperación comercial, financiera y tecnológica a través de diversas iniciativas como el Fondo Brasil-China de Cooperación para Expansión de la Capacidad Productiva y el Financiamiento a Largo Plazo.

La relación de Brasil y China ha sido marcada por el surgimiento del grupo BRICS. Este acrónimo acuñado por un economista de Goldman Sachs (que incluye además de Brasil y China a Rusia, India y Sudáfrica) fue cobrando forma en la primera década del siglo XXI y en 2009 se formó el organismo que presumía una cohorte de países que compartían rasgos similares y que sobre todo prometían

¹⁷ Planejamento divulga Boletim de Investimentos Chineses no Brasil. Ministerio do Planejamento do Brasil Enero, 2018. <http://www.planejamento.gov.br/noticias/planejamento-divulga-boletim-de-investimentos-chineses-no-brasil>.

La inminencia del *Belt and Road Initiative*...

ser prominentes en un nuevo escenario de crecimiento global. Los acuerdos concretados a través del grupo BRICS han sido diversos e incluyen coordinación en temas financieros, de agricultura, comerciales, en ciencia y tecnología, así como en sectores de comercio, salud, empresariales y académicos. Otro evento a destacar nacido del agrupamiento BRICS es la creación del Nuevo Banco de Desarrollo, institución que promete dirigir fondos para el crecimiento no sólo de los países miembro sino también de otras economías emergentes.

En este sentido, los BRICS han otorgado a Brasil una plataforma sólida para fortalecer sus lazos comerciales y económicos con China. En agosto de 2017, Brasil y China firmaron un memorándum de entendimiento con el objetivo de diversificar las exportaciones tradicionales del país sudamericano hacia China. Este documento promete incrementar los flujos de exportación en diversas áreas incluyendo, infraestructura, comercio electrónico, servicios bancarios, automatización tecnológica y promoción del turismo. Más aún, los dos países suscribieron promesas para intensificar las inversiones en infraestructura, el sector energético, así como intercambiar lecciones en el combate a la corrupción y los avances en la lucha en contra del calentamiento global. Vale resaltar que la relación en todo caso no ha sido afectada por la crisis política y económica que Brasil ha sufrido en los últimos años; los actores chinos en el país han sido estables y las perspectivas de inversión son positivas. También es importante señalar que Brasil se ha beneficiado de la guerra comercial iniciada por la presidencia de los Estados Unidos en contra de China al ser un sustituto natural como proveedor de productos agropecuarios.

Con esta experiencia bilateral se puede pensar que Brasil ha sido uno de los países latinoamericanos más exitosos en su interacción con China. La experiencia dentro del grupo BRICS le ha provisto de oportunidades que no han sido otorgadas a otros países de la región. Por su tamaño e importancia Brasil ha capitalizado estos cimientos para avanzar sus ambiciones comerciales, políticas y diplomáticas con la nueva potencia oriental. Así, la iniciativa BRI debe de ser tomada por Brasil como una nueva oportunidad para seguir profundizando la relación con China en una asociación coordinada y provechosa. Esta iniciativa dará pie para que Brasil pueda seguir trabajando en temas importantes más allá de la exitosa exportación de materias primas. Los nuevos retos pasan por incrementar la transferencia tecnológica, asegurar inversiones sustentables y avanzar en agendas coordinadas.

VIII. CHINA Y MÉXICO: ASIMETRÍAS Y PROMESAS INCUMPLIDAS

A México y China les gusta presumir una relación histórica que data del siglo XVI con el intercambio de mercancías llevado a cabo por el Galeón de Manila ("La Nao") entre las Filipinas y la Nueva España. Ya en tiempos modernos, México

Oropeza, Dacosta y Ramos

fue uno de los primeros países en reconocer a la República Popular y en iniciar relaciones diplomáticas apoyando su candidatura para entrar a la ONU en 1972. A pesar de estos antecedentes de diplomacia y amistad, actualmente la relación bilateral se encuentra caracterizada por una serie de dificultades del tipo comercial. Esta situación ha sido magnificada tras el ingreso de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 2001 y la competencia subsecuente por el mercado norteamericano. En este sentido, China ha actuado claramente como un competidor de México en detrimento de su posición privilegiada dentro del bloque del TLCAN.

La evolución económica de China después de su apertura económica la convirtió en el segundo socio comercial de México ya para el año 2003. Después de un crecimiento significativo, el intercambio comercial llega hoy (2018) a la cifra de 85 mil millones de dólares. Sin embargo, este importante flujo comercial ha tenido al menos dos características: (i) la relación ha sido claramente deficitaria para México en su balanza comercial, acumulando un déficit cercano a los 75 mil millones de dólares en 2018¹⁸ y (ii) las importaciones chinas consisten de bienes intermedios que muy comúnmente son transformados para después ser exportados a los Estados Unidos y Canadá.

Como se indicó anteriormente, China ha dirigido un fuerte flujo de inversión directa en América Latina a partir de la primera década del siglo XXI motivando el crecimiento de diversos países de la región. No obstante, México no ha sido beneficiado de este fenómeno regional. La inversión china en México apenas suma \$400 millones de dólares entre el periodo 2000-2016, representando menos del 0.1% del total de inversión extranjera directa en México.¹⁹ En esta misma línea, los proyectos más significativos de inversión china en México han estado lejos de ser exitosos debido a diversos factores entre los cuales se incluye la inestabilidad política y resultado finalmente en promesas incumplidas. La cancelación del tren rápido entre la Ciudad de México y Querétaro, el fracaso del proyecto *Dragon Mart* en Quintana Roo y la detención de la central hidroeléctrica Chicoasén II son solamente una muestra de la falta de pericia y entendimiento de los proyectos chinos que han tratado de poner pie en México.

A pesar de este escenario del todo controversial, la elección de Donald Trump y el replanteamiento del sueño norteamericano obligan a México a reevaluar sus

¹⁸ El Economista. 8 de mayo de 2018. *China y México Estrechan Su Comercio*. <https://www.economista.com.mx/economia/China-y-Mexico-estrechan-su-comercio-hasta-los-85000-mdd-pero-el-saldo-es-a-favor-de-Pekin-20180508-0072.html>

¹⁹ Dussel, Enrique. Octubre, 2017. *México -China ante la creciente complejidad de su relación. Implicaciones institucionales y agenda para el 2020*. La Nueva Sociedad Global, El Reto de la Diplomacia, La Responsabilidad del Porvenir. IJ – IDIC.

La inminencia del *Belt and Road Initiative*...

políticas comerciales y de inversión alrededor del mundo. La diversificación torna necesaria ante la hostilidad mostrada por la sociedad histórica con los Estados Unidos. Esta serie de eventos ha sido apreciada y bienvenida en Beijing. La relación bilateral ha mostrado desde 2016 señales de mejora con la asignación de ciertos campos petroleros a empresas chinas tras la reforma energética y la operación de fondos binacionales para proyectos de infraestructura. Irónicamente, un hecho indirecto como el aislamiento de Estados Unidos ha motivado el acercamiento entre México y China para la exploración de nuevas vías de cooperación. Sin duda este acercamiento puede profundizarse a través del despliegue de la iniciativa BRI con el objetivo de reducir el déficit comercial y aumentar el número de proyectos de inversión. Para ello, México necesitará establecer una agenda estratégica que le permita sumarse a una iniciativa que diversifique sus opciones de crecimiento en un mundo cada vez más complejo. El cambio de gobierno recién ocurrido en julio de 2018 provee una oportunidad histórica para capitalizar las potencialidades subyacentes en las relaciones sino-mexicanas.

IX. CONCLUSIONES

La concreción de la iniciativa BRI estará sujeta a diversos retos y sin duda podrá no cumplir con las expectativas desmedidas creadas por las autoridades chinas, sin embargo, este nuevo proyecto representa ya un parteaguas en el escenario mundial. Su desarrollo en diversas regiones promueve un nuevo esquema de integración que incorporará en el menor de los casos características chinas al proceso de globalización, un proceso que cada vez tiene menos rasgos occidentales.

Por hoy, la iniciativa ha empezado con proyectos de infraestructura en el Suroeste Asiático, Europa, Asia Central y África. Y al parecer, las incógnitas sobre su verdadero alcance, forma jurídica e impacto multilateral serán confirmadas gradualmente en tanto las autoridades y empresas chinas empiezan a evaluar los resultados en el corto y mediano plazo.

Esta nueva ruta de la seda conlleva un nuevo manual chino de política exterior. El BRI es una nueva estrategia de salir al mundo y romper con la discreción internacional aconsejada por Deng Xiaoping en los Ochenta. El BRI en esa misma línea es un reconocimiento de China al gran momento que vive y la fortaleza que ha construido en los últimos años, misma que le otorga cierta legitimidad para liderar los procesos de globalización.

Desde la perspectiva regional, es de esperarse que la inminencia del BRI genere nuevas oportunidades para los países latinoamericanos. La iniciativa muy seguramente tendrá un impacto en la forma en que China estructura sus inversiones y planea sus agendas comerciales con la zona latinoamericana; esta reevaluación permite a nuestros países redirigir sus agendas y virar hacia escenarios

Oropeza, Dacosta y Ramos

más favorables. Como se ha señalado, la región no tiene una lectura lineal y las experiencias han sido acaso mixtas. No obstante, se puede decir que América Latina como bloque se ha beneficiado de la compra de materias primas y deberá de seguir garantizando su competitividad en este rubro para mantener los niveles de crecimiento causados por la demanda asiática. Más importante aún, todos los países de la región tienen el reto de incrementar su oferta de productos y aprovechar la transferencia tecnológica que permita sofisticar paulatinamente sus economías.

En cuanto a los riesgos y desafíos, el BRI plantea nueva competencia con regiones que ofrecen productos similares a los latinoamericanos y que están en el núcleo de la cartografía BRI (Sureste Asiático, África y Asia Central). También se deberá de ser cauto ante las inversiones chinas cuidando la protección de recursos naturales, la soberanía nacional, la sustentabilidad medioambiental, la protección de derechos laborales y sociales, así como el respeto a las formas determinadas de gobierno. Las incursiones de China en otros países deben de servir como guía para que América Latina desarrolle mecanismos de negociación en los cuales no sea avasallada por una contraparte asimétrica y hegemónica.

Por último, pensamos que la región bien haría en revisar la capacidad de incrementar sus fortalezas al operar en bloque. Las probabilidades de llegar a arreglos más inteligentes y estratégicos incrementan si los países latinoamericanos operan en un esfuerzo colaborativo. Los grupos existentes como Mercosur y la Alianza del Pacífico tienen pendiente la incorporación de capítulos y estrategias pormenorizadas para contrarrestar los riesgos de la nueva presencia china. En estos esfuerzos se encuentra la capacidad de respuesta que tanto necesita la región ante un reto del todo novedoso.