

Los actores del desembarco chino en América Latina

¿Cuáles son los actores chinos que vienen contribuyendo al incremento de las relaciones sino-latinoamericanas en los últimos años? En este artículo se identifican tres: el Estado, las organizaciones cuasigubernamentales y las empresas, que intervienen en diferentes campos y niveles. Si el «diseño desde arriba hacia abajo» tiene como protagonista al Estado, el «desde abajo hacia arriba» tiene como principales actores a las empresas, que actúan a veces como pioneras. En este marco, el Consejo Chino para el Fomento del Comercio Internacional cumple un importante papel en los crecientes y discutidos vínculos entre el gigante asiático y el subcontinente latinoamericano.

YANG ZHIMIN

■ Introducción

Durante las dos últimas décadas, el desembarco de la República Popular China en América Latina ha llamado la atención en todo el mundo, y las relaciones económicas cada vez más estrechas se han convertido en un tema de apasionado debate. Se ha sostenido que «no puede ponerse en duda que China está jugando un rol cada vez más importante en América Latina como también en otras partes del mundo»¹. En su calidad de segunda economía

Yang Zhimin: es miembro del Instituto de Estudios Latinoamericanos y de la Academia China de Ciencias Sociales (CASS, por sus siglas en inglés). Correo electrónico: <yangzhm2000@126.com>.

Palabras claves: empresas, Estado, estrategia «desde arriba hacia abajo», organizaciones cuasigubernamentales, América Latina, China.

Nota: traducción del inglés de Carlos Díaz Rocca.

1. *Challenge or Opportunity? China's Role in Latin America. Hearing before the Sub Committee on Western Hemisphere, Peace Corps and Narcotics Affairs of the Committee in Foreign Relations Congress, first session, 20 de septiembre de 2005, disponible en* <<http://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=pst.000058842393;view=1up;seq=1>>.

más grande del mundo y de primer exportador –que se mantiene por tres décadas y media, con una tasa anual de crecimiento de 10%–, China es considerada un actor económico vital en la economía latinoamericana. En la actualidad, se considera a la nación asiática como el segundo mayor socio comercial y el tercer mayor inversor en toda América Latina.

Si observan las proyecciones, es posible afirmar que las relaciones económicas de China con América Latina se volverán incluso más estrechas. Y esto no se debe tan solo a que Beijing ha tomado medidas específicas para incrementar el nivel de cooperación con la región, sino también a que ambas partes diseñaron una nueva plataforma de cooperación a través del Foro China-Comunidad

China prometió a América Latina 250.000 millones de dólares en inversiones directas para 2023 y estableció el objetivo de alcanzar los 500.000 millones de dólares en comercio bilateral ■

de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac). China prometió a América Latina 250.000 millones de dólares en inversiones directas para 2023 y estableció el objetivo de alcanzar los 500.000 millones de dólares en comercio bilateral en la próxima década.

Considerando la posición de China como jugador líder de la economía latinoamericana, surge otra cuestión: ¿quiénes son los actores individuales del lado chino y qué tipo de papel juegan en el fomento de la participación de su país en la región?

Este artículo busca aproximarse a los actores chinos, a sus intereses y a la forma en que trabajan. Antes de entrar en ello, debemos recordar que, en China, el Estado tiene un rol central en la asignación de recursos, controla el plan de desarrollo y puede sacar el máximo provecho del sistema político socialista. Pero, al mismo tiempo, en las condiciones de la llamada «economía socialista de mercado», las empresas, en especial las más grandes, tanto las de propiedad estatal como las privadas, tienen su propio poder para tomar decisiones².

2. Se ha argumentado que las empresas estatales no tienen ningún poder de decisión y que solo hacen lo que quiere el Estado. En realidad, de 1992 a 2002, China experimentó la reforma hacia un sistema empresarial moderno. En 1993, la tercera Sesión Plenaria del XIV Comité Central del Partido Comunista de China (PCCh) adoptó la decisión de establecer el «sistema económico socialista de mercado». El sistema empresarial moderno incluye la propiedad claramente establecida, el poder y la responsabilidad bien definidos, la separación de la empresa de la administración y la gestión científica. En virtud de las limitaciones de la moderna estructura de derechos de propiedad de la empresa, el gobierno no puede ejercer directamente el control ni la gestión de empresas de propiedad estatal. Gu Shutang y Xie Siqun: «Review and Reflection on the Reform of State Owned Enterprise» en *Economic Review*, 9/8/2002, pp. 2-6.

Además, algunas organizaciones cuasigubernamentales, como el Consejo Chino para la Promoción del Comercio Internacional (CCPIT, por sus siglas en inglés), ocupan una posición singular en la cooperación comercial y económica del país. En efecto, los tres actores anteriormente mencionados –el Estado, las organizaciones cuasigubernamentales y las empresas– juegan roles claves en las relaciones económicas entre China y América Latina. Este artículo pondrá el foco en estas tres categorías de actores chinos, con el fin de analizar los papeles que tienen en diferentes niveles y en diferentes campos relacionados con la participación de China en América Latina.

■ El enfoque del «diseño desde arriba hacia abajo»

El gobierno chino siempre se ha centrado en el diseño superior o desde arriba hacia abajo de las relaciones económicas bilaterales y continúa expandiendo este rol para estar a la altura de los tiempos que corren. En 2008, se emitió el primer documento sobre las políticas del gobierno chino para América Latina y el Caribe («China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean»); en 2012, se lanzó una serie de medidas para impulsar el comercio bilateral y la inversión; en 2014, se promulgó el marco «1 + 3 + 6» para la cooperación económica bilateral; y, finalmente, en 2015 fue anunciado por ambas partes el Plan de Desarrollo de China y América Latina. Hasta ahora, la estrategia china con respecto a América Latina se ha hecho cada vez más transparente y las medidas lanzadas permiten un margen creciente de maniobra.

El documento de 2008 pretende aclarar aún más los objetivos de la política de China en la región y delinear los principios rectores de una futura cooperación entre las dos partes, al tiempo que se sostiene el sólido y constante crecimiento integral de las relaciones y se fortalece la cooperación integral entre China y América Latina y el Caribe. Este documento de políticas marcó la primera ocasión en que el gobierno chino llamó a una cooperación integral entre ambas partes, haciendo una propuesta clara con respecto a la cooperación en la esfera económica, que abarca el comercio, la inversión, las finanzas, la agricultura, la construcción de infraestructuras, la industria, los recursos y la energía³.

Después de dar a conocer el documento e indicar los principios rectores de la cooperación económica entre las dos partes, China comenzó a trabajar en

3. «China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean» en *China View*, 5/11/2008, disponible en <http://news.xinhuanet.com/english/2008-11/05/content_10351493_6.htm>.

los detalles finos de estos principios con el fin de hacerlos más específicos, medibles y alcanzables⁴.

No cabe duda de que las acciones hablan más que las palabras, y la forma en que se implementan las políticas e iniciativas es de crucial importancia. En 2014, el gobierno chino propuso el marco de cooperación «1 + 3 + 6». El «1» se refiere a «un plan», es decir, el Plan de Cooperación China-Celac (2015-2019); el «3», a los «tres motores» para promover el desarrollo integral de la cooperación práctica entre China y América Latina: comercio, inversión y finanzas; el «6», a «seis campos» que impulsarán el vínculo bilateral: energía y recursos naturales, construcción de infraestructura, agricultura, manufactura, innovación científica y tecnológica, y tecnologías de la información como prioridades de cooperación. Al mismo tiempo, China se ha comprometido formalmente a otorgar un préstamo especial de 10.000 millones de dólares para proyectos bilaterales de infraestructura y a elevar aún más el límite de crédito para préstamos especiales hasta 20.000 millones de dólares; el país asiático también proporcionará 10.000 millones de dólares en préstamos en condiciones favorables para los países de América Latina y el Caribe, y pondrá en marcha el Fondo de Cooperación China-América Latina, con un compromiso integral de invertir 5.000 millones de dólares, y proporcionará oficialmente 50 millones de dólares de un fondo especial para la cooperación agrícola. En 2015 se anunció, como uno de los tres documentos finales importantes de la primera reunión ministerial del Foro China-Celac, el Plan Quinquenal de Cooperación bilateral (2015-2019)⁵.

El gobierno chino juega de esta manera un papel clave en el fomento de las relaciones económicas bilaterales impulsando el «diseño desde arriba hacia abajo». Es una medida de la eficacia del rol desempeñado por el gobierno el hecho de que la cooperación económica haya sido elevada por primera vez de bilateral a multilateral, y que se haya extendido a todos los campos generales. Además, el Foro China-Celac estableció una plataforma que se considera un nuevo punto de partida para la cooperación económica bilateral.

4. V. el discurso del premier Wen Jiabao frente a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Santiago de Chile, 27 de junio de 2012, disponible en <www.gov.cn/english/2012-06/27/content_2171455.htm> (en inglés).

5. «First Ministerial Meeting of China-Celac Forum Closes, 2015/01/09» en Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, 9/1/2015, <www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zjzg_663340/ldmzs_664952/xwlb_664954/t1227678.shtml>.

■ El papel del «diseño desde abajo hacia arriba» de las empresas

A finales de 2013, el stock en inversión china directa al exterior en todo el mundo había superado los 660.400 millones de dólares y el stock de inversión directa no financiera de China había llegado a los 543.400 millones de dólares, de los cuales las empresas estatales representaban 55,2% y el resto llegaba de las empresas no estatales. Durante el mismo periodo, América Latina atrajo 13% de la inversión directa y ahora se ha convertido en uno de los principales destinos para la inversión china⁶.

Las empresas chinas se benefician del «diseño desde arriba hacia abajo» debido a que la ayuda del Estado propicia que «salgan al mundo». Las funciones de los dos ministerios del gobierno central chino a cargo de los asuntos de inversión en el exterior también son importantes: uno es la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, el otro es el Ministerio de Comercio de China. Estos no solo proporcionan a las empresas información antes de que comience el procedimiento de inversión, sino que también ofrecen apoyo financiero durante ese procedimiento⁷, así como garantías de seguros después de que el proceso⁸ se ha completado totalmente⁹. De hecho, la ayuda del Estado cubre casi todos estos procedimientos de inversión de las empresas.

Las empresas chinas se benefician del «diseño desde arriba hacia abajo» debido a que la ayuda del Estado propicia que «salgan al mundo» ■

Mientras disfrutaban del apoyo estatal, las empresas chinas desempeñan un papel en el «diseño desde abajo hacia arriba», es decir, por un lado son las ejecutoras de las políticas del gobierno y por otro funcionan en ocasiones como pioneras. Las mayores empresas chinas, tanto estatales como privadas (por ejemplo, Huawei Technologies), siempre son pioneras en el sentido de que, debido a sus mayores capacidades, ingresaron en el negocio de América Latina en una etapa mucho más temprana que otras firmas, por lo que el

6. Ministerio de Comercio de la República Popular China: «Report on Development of China's Outward Investment and Economic Cooperation», MOFCOM, Beijing, 2015.

7. La Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma (NDRC, por sus siglas en inglés) y el Banco de Desarrollo de China (CDB, por sus siglas en inglés) ofrecieron respaldo financiero para los principales proyectos de ultramar de compañías chinas.

8. La NDRC y la China Export & Credit Insurance Corporation (Sinosure) implementaron un mecanismo de seguros de riesgo para los principales proyectos de ultramar de las compañías chinas.

9. NDRC: «Notice Concerning Relevant Issues on Setting Up a Risk Prevention Mechanism for Key Overseas Investment Projects», 2005.

gobierno chino puede aprovechar la experiencia que han acumulado y luego transformarla en una política de Estado para la región.

En términos generales, las empresas estatales chinas más grandes, como la China National Petroleum Corporation (CNPC)¹⁰, tienen ventajas relativas en capital, tecnología y recursos humanos. Al mismo tiempo, en comparación con las empresas pequeñas y medianas, están más comprometidas con la exploración de los mercados de ultramar. También es más fácil para ellas conseguir apoyo estatal. Las empresas privadas más grandes tienen un mecanismo de funcionamiento más flexible que las empresas estatales, y también se han adaptado de forma más eficaz al entorno internacional de negocios. Debido a estas condiciones favorables, fueron capaces de comenzar antes a hacer negocios en América Latina, incluso sin la orientación de las políticas del gobierno.

Además de las empresas estatales más grandes, algunas de las mayores empresas privadas chinas, como la Huawei Corporation, han estado implementando efectiva y activamente la estrategia de «salir al mundo» (*going out*). Huawei fue capaz de poner en marcha las actividades de negocios en una etapa muy temprana porque desde el principio había desarrollado una clara estrategia global. La internacionalización era, por lo tanto, el resultado natural del desarrollo de la empresa. Como uno de los proveedores de teléfonos inteligentes más grandes del mundo y una importante fuerza global en telecomunicaciones y redes, Huawei está haciendo grandes progresos a escala mundial y se ganó un lugar en el ranking de las Mejores Marcas Globales de 2014¹¹. En la actualidad, cuenta con 14 sucursales u oficinas de representación en América Latina, que cubren 25 países de la región, y se ha convertido en el principal proveedor en el campo de los servicios de telecomunicaciones y soluciones para países como Brasil, Argentina, Venezuela, México y Colombia¹².

En los últimos años, las empresas pequeñas y medianas, en particular las microempresas y pequeñas empresas, han experimentado un rápido desarrollo. Según las estadísticas, el número de microempresas y pequeñas empresas en China había alcanzado los 11,7 millones a finales de 2013, con

10. Las principales actividades de la CNPC en América Latina se desarrollan en Costa Rica, Colombia, Venezuela, Ecuador y Perú.

11. Interbrand: «Best Global Brands Report», 2014, <www.bestglobalbrands.com/2014/huawei/>.

12. CNC: «Huawei Shows Interest in Latam» en CNC, 31/7/2014, <http://en.cncnews.cn/news/v_show/42168_Huawei_shows_interest_in_Latam.shtml>.

lo cual eran 76,57% del total de las empresas chinas¹³. En el mismo periodo, casi una cuarta parte de la inversión directa hacia el exterior no financiera de China provino de las empresas pequeñas y medianas¹⁴. Sin embargo, todavía se enfrentan a retos tales como la falta de información y de canales internacionales y la inadecuada resistencia al riesgo. Hasta la fecha, las mayores empresas estatales siguen siendo las más importantes ejecutoras y seguidoras de las políticas gubernamentales, mientras que las mayores empresas privadas tienden a jugar un papel complementario.

■ El rol de «plataforma» de las organizaciones cuasigubernamentales

En China, entre el «arriba» (gobierno) y el «abajo» (empresas), hay otro tipo de organización: las organizaciones cuasigubernamentales. Estas organizaciones juegan un papel singular en las relaciones económicas entre China y América Latina. Entre las pocas organizaciones cuasigubernamentales de la cooperación económica exterior de China, el ya mencionado Consejo Chino para el Fomento del Comercio Internacional (CCPIT) es sin duda la más influyente.

De hecho, precisamente debido a que el CCPIT es una organización cuasigubernamental¹⁵ puede cooperar diariamente con el Estado, al tiempo que mantiene un estrecho contacto con las empresas. Por lo tanto, se ha convertido no solo en un «puente» entre el gobierno y las empresas chinas, sino también en un «puente» entre estas empresas y las empresas de América Latina. La organización ha establecido proyectos de cooperación con sus homólogas latinoamericanas y buenas relaciones con los consejeros comerciales de América Latina y el Caribe y de sus

**Entre el «arriba»
(gobierno) y el «abajo»
(empresas), hay otro
tipo de organización:
las organizaciones
cuasigubernamentales ■**

13. «El número de micro- y pequeñas empresas en China superó los 11,7 millones y representan 76% del número total de empresas» en *Xinhua*, 28/3/2014, <http://news.xinhuanet.com/2014-03/28/c_119997614.htm> (en chino).

14. «El desarrollo del 'going-out' de las pequeñas y medianas empresas entra en un nuevo periodo» en *China Trade News*, 9/7/2014, <www.chinatradenews.com.cn/html/zhongdianyuedu/2014/0709/7683.html> (en chino).

15. Como «organización cuasigubernamental» es una categoría polémica, es importante aclarar la identidad del CCPIT. Se considera a sí mismo una «organización no gubernamental, económica y de comercio exterior de China». De todas maneras, la búsqueda del CCPIT en el sitio web de la Oficina de Organizaciones sin Fines de Lucro del Ministerio de Asuntos Exteriores de China no ofrece ningún resultado (<www.chinanpo.gov.cn>). En general, todas las ONG están registradas ante el Ministerio de Asuntos Exteriores, por lo que pueden ser halladas en la base de datos de este organismo. Además, todos los líderes del CCPIT son funcionarios públicos. V. la página web del CCPIT, <www.ccpit.org/Contents/Channel_3549/2014/0813/409532/content_409532.htm> y <www.chinanpo.gov.cn/index.html> (ambas en chino).

embajadas en China. Por tanto, el CCPIT tiene la capacidad de funcionar como un puente entre China y América Latina.

Más específicamente, el consejo juega un «rol de plataforma» mediante sus funciones de consultoría, organización de actividades de negocios, exposiciones, asistencia legal, etc., en la cooperación económica entre China y América

**En los últimos años,
 más y más empresarios
 chinos se han
 ido incorporando a las
 delegaciones de
 los principales
 líderes políticos ■**

Latina. Uno de los trabajos de rutina del CCPIT deja en claro su rol de plataforma: en los últimos años, más y más empresarios chinos se han ido incorporando a las delegaciones de los principales líderes políticos durante visitas al extranjero, y el CCPIT es responsable de la organización de esas delegaciones de empresarios. Asimismo, cuando los líderes extranjeros visitan China, llevan con ellos una nutrida delegación de empresarios y realizan

actividades comerciales bilaterales o foros económicos en el país. Del lado chino, el CCPIT es el responsable de la organización de estas actividades¹⁶.

El rol de plataforma del CCPIT también se basa en una cumbre y un consejo y en sus dos oficinas de representación en América Latina. La cumbre se refiere a la Cumbre de Negocios de China y Países de América Latina, que se desarrolla alternadamente un año en China y otro en algún país de América Latina y el Caribe. Desde 2007, cuatro países latinoamericanos –Chile, Colombia, Perú y Costa Rica– y China han sido sede de las primeras ocho cumbres comerciales. La novena cumbre se celebrará en México en 2015.

Como primer mecanismo de promoción y plataforma de la cooperación económica y comercial, la Cumbre de Negocios de China y Países de América Latina no solo reúne empresarios de ambas regiones para participar en mesas redondas, sino que también patrocina exposiciones y conversaciones individuales para ellos, a fin de ofrecer oportunidades de negocios directos a los empresarios. Cuando la cumbre se celebra en China, se seleccionan diferentes

16. Por ejemplo, el CCPIT organizó el Foro de Cooperación Económica y Comercial entre China y Argentina durante la visita de la presidenta de este país, Cristina Fernández de Kirchner, a China el 4 de febrero de 2015. La presidenta Fernández y cerca de 1.000 empresarios y representantes de firmas de los dos países asistieron al Foro (MOFCOM 2015). Por otra parte, empresas como China International Exhibition Center Group Corporation (CIEC), China International Economic and Technical Cooperation Consultants (ECOTECH) y China Global Business International Travel Service (CGBITS), que están afiliadas al CCPIT, pueden colaborar en la organización de esta actividad de negocios.

ciudades como sede, por lo que cada vez más empresarios de América Latina se familiarizan con regiones chinas, mientras que se brindan oportunidades de negocios para las empresas nacionales. En 2013 se alcanzó una nueva cifra récord con la asistencia de 1.300 empresarios a la cumbre.

El consejo hace referencia al Consejo de Negocios China-América Latina, que fue iniciado por el CCPIT y es un mecanismo económico y comercial sin fines de lucro y multilateral

con el objetivo de promover la cooperación entre las cámaras y las empresas de los países de América Latina y China en el marco de cooperación aprobado por el gobierno. (...) En el marco de la Sexta Cumbre de Negocios de China y Países de América Latina, el Consejo fortalecerá la economía, el comercio y la inversión entre China y los países de América Latina a través de diversas formas, mejorará los intercambios entre las cámaras de comercio y promoverá las actividades de cooperación y de negocios de los sectores industriales y comerciales bilaterales en el ámbito del comercio, la inversión, la transferencia de tecnología, los servicios y las industrias.¹⁷

Aunque la Cumbre y el Consejo de Negocios ponen el foco en las relaciones económicas globales entre China y América Latina, el CCPIT también promueve los vínculos económicos con subregiones y países latinoamericanos por separado a través de la Conferencia de Negocios China-México, el Consejo de Negocios China-Cuba y la Conferencia de Negocios China-Caribe, etc.¹⁸. Además, el CCPIT ha establecido dos oficinas de representación en América Latina, una en México y otra en Costa Rica, y ahora se está preparando para establecer una tercera oficina de representación en Brasil. Esto contribuye a que recoja información sobre empresas locales de manera más eficiente y a que sirva a los inversores chinos en el país de destino de forma más directa.

Probablemente el rol de plataforma del CCPIT necesite ser mejorado y ampliado en el futuro, pero la identidad especial, el marco de organización integral y los resultados de la cooperación efectiva del CCPIT durante los últimos 50 años evidencian la posición singular que tiene con respecto a la promoción del comercio exterior de China y la inversión en otros países.

El análisis anterior muestra que las funciones y los roles de los tres tipos de actores, es decir, el Estado, las empresas y los organismos cuasigubernamentales de China, se pueden resumir de la siguiente manera: el gobierno se centra en la

17. V. la página web del Comité Empresarial China-América Latina, <<http://bizmatch.ccpit.org/ccpit/website/201303006/en/cContent.jsp?id=d8BDD5c2697723D4E040A8Co48016D8A>>.

18. China Council for the Promotion of International Trade (CCPIT), s./f.

formulación de políticas y mecanismos para ser garante y guiar a los inversores de China; las organizaciones cuasigubernamentales proporcionan orientación más específica a las empresas, ofreciendo información y creando una plataforma, recopilando comentarios de empresas y transmitiendo este material a los responsables políticos a través de los canales adecuados; y por último, las empresas desempeñan un papel no solo como ejecutoras sino también como pioneras, explorando el mercado latinoamericano con la ayuda del gobierno y de las organizaciones cuasigubernamentales.

■ Conclusiones

Como resultado de la cada vez más estrecha cooperación económica entre China y América Latina, el gobierno chino está prestando más atención al «diseño desde arriba hacia abajo» de las relaciones económicas bilaterales. Se está aplicando una estrategia global que comprende documentos de políticas, medidas y planes, con el fin de orientar el desarrollo de las relaciones económicas bilaterales; se están promoviendo también políticas favorables, entre las que se incluyen préstamos preferenciales. Esta estrategia «desde arriba hacia abajo» ha proporcionado un entorno estimulante para el desarrollo de las empresas comerciales de China en América Latina¹⁹. Al mismo tiempo, las empresas chinas, tanto estatales como privadas, son las ejecutoras de las políticas del gobierno, lo que les permite beneficiarse de la ayuda de este, y también son capaces de acumular una experiencia (tanto en términos de éxito como de fracaso) como pioneras en sus campos respectivos, experiencia a la que el gobierno puede recurrir para mejorar sus políticas. Esto refleja el rol de su «diseño desde abajo hacia arriba». Adicionalmente, es necesario contar con una plataforma entre el gobierno y las empresas chinas, así como entre China y América Latina. Como organización cuasigubernamental, el CCPIT puede jugar este rol de intermediario. Las pequeñas y medianas empresas suelen experimentar dificultades para obtener los mismos niveles de trato preferencial que las grandes obtienen del gobierno; los costos asociados a la obtención de información del CCPIT y la participación en sus actividades también son, en términos relativos, mucho más altos para estas firmas. Sin embargo, los roles de los tres tipos de actores, el Estado, el gobierno y los organismos cuasigubernamentales chinos, no solo son complementarios, sino que también han mejorado constantemente como resultado de la participación de China en América Latina para desarrollar vínculos económicos. ☐

19. Sun Zhao y Liang Jun: «Chinese Enterprises in Latin America» en *People's Daily Online*, 19/2/2014.