

Inversiones chinas en infraestructura: ¿una situación en la que todos ganan?

¿Defiende China una perspectiva de situación *win-win* en su relación con América Latina y el Caribe, en términos de crecimiento económico y paradigma de desarrollo sostenible? ¿Cuáles son las estrategias desplegadas por Beijing en relación con sus inversiones en infraestructura en la región? ¿Qué actores están involucrados en la cooperación sino-latinoamericana? ¿Cuáles son los riesgos ambientales de estos proyectos? Este artículo se concentra en estas cuestiones centrales que hacen a la inserción internacional de la región y a las estrategias de «salida al mundo» de la potencia asiática, cuando las inversiones en infraestructura se han transformado en un aspecto central de la actividad económica china.

BETTINA GRANSOW

■ **Introducción**

Las inversiones en infraestructura se han convertido en un componente cada vez más importante de la actividad económica china en América Latina y el Caribe. En 2004, la visita del entonces presidente chino Hu Jintao a Brasil, Argentina, Chile y Cuba marcó el comienzo de la creciente actividad económica china en la región. Durante la siguiente década, China se transformó en un socio comercial significativo para muchos Estados latinoamericanos y aportó grandes préstamos a cambio de petróleo y otros recursos naturales. En los

Bettina Gransow: es profesora de la Freie Universität de Berlín, especialista en estudios chinos.
Palabras claves: cooperación, infraestructura, riesgos ambientales, América Latina y el Caribe, China.

Nota: traducción del inglés de María Alejandra Cucchi.

últimos años, la construcción de infraestructura se erigió en el factor más destacado de la cooperación entre China y América Latina y el Caribe, con potencial para llevar esta actividad a niveles más altos¹.

Dado que la inversión en infraestructura fue también la columna vertebral de la escalada económica china en el plano interno desde la década de 1990, parece que hoy el país asiático está transfiriendo su experiencia en desarrollo

China pasó de ser importador de capital y receptor de ayuda extranjera a ser exportador de capital y país donante ■

económico al mundo exterior, en particular a los países de América Latina y el Caribe. En un plazo muy corto, China pasó de ser importador de capital y receptor de ayuda extranjera a ser exportador de capital y país donante. Como se puede deducir del desarrollo interno del país, las inversiones en infraestructura no solo contribuyeron a los altos índices de crecimiento y al acelerado desarrollo regional de China, sino

también a un daño ambiental considerable, a la reubicación involuntaria de millones de personas en áreas tanto rurales como urbanas, a pérdidas de patrimonio cultural, al empobrecimiento de las personas afectadas por los proyectos y a procesos más amplios de polarización social².

Junto con este crecimiento económico y con la exteriorización de los costos sociales y ambientales desde los años 90, ha ido evolucionando en China un paradigma rival de desarrollo sustentable³. Este exige que la protección del medio ambiente y la equidad social se incluyan como dos pilares adicionales en una concepción amplia del desarrollo. Así, bajo la influencia del aumento de la discusión internacional sobre sustentabilidad en vistas al cambio climático, también en China se le dio mayor importancia a este paradigma de desarrollo orientado a la sustentabilidad. La actual desaceleración de las tasas de crecimiento chinas parece tener efectos contrapuestos: por un lado, el discurso de la sustentabilidad está ganando adeptos, pero el debilitamiento de la economía también está fortaleciendo a quienes adhieren a una estrategia únicamente orientada al crecimiento.

1. Yamei Wang: «Spotlight: Infrastructure Construction Shines in China-LAC Partnership» en *Xinhua*, 26/7/2014.

2. B. Gransow: «Social Transformation in China and the Development of Social Assessment» en *International Review of Sociology* vol. 17 N° 3, 11/2007 y «The Risk of Impoverishment – The Social Impact of Involuntary Resettlement in Rural China» en *China aktuell* vol. 36 N° 2, 2007.

3. Para el estudio de los cambios de paradigma y de las redes políticas, v. Ya-peng Zhu: «Policy Networks and Policy Paradigm Shifts: Urban Housing Policy Development in China» en *Journal of Contemporary China* vol. 22 N° 82, 2013; y Peter Hall: «Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain» en *Comparative Politics* vol. 25 N° 3, 1993.

Este artículo se pregunta si las inversiones chinas en infraestructura en América Latina y el Caribe tienen potencial para promover el desarrollo sostenible en la región. ¿Está China definiendo, en relación con América Latina, una situación en la que todos ganan (*win-win*) en términos del paradigma de crecimiento económico, o en términos de un paradigma de desarrollo sostenible (como resultado de un proceso de aprendizaje más reciente)? Además, ¿qué paradigma de desarrollo impulsa cada uno de los actores involucrados en los préstamos para infraestructura para América Latina y el Caribe? La exposición se divide en tres partes. En la primera, se determinan las estrategias involucradas en la inversión china para infraestructura en América Latina y el Caribe. Para entender mejor la constelación de participantes en la cooperación sino-latinoamericana, la segunda parte identifica a los actores principales y describe brevemente cómo se relacionan con diferentes formas de financiar proyectos de infraestructura. La tercera parte pone el foco en los lineamientos generales de los actores para manejar los riesgos sociales y ambientales de los proyectos de infraestructura. La conclusión es que el gobierno chino está respondiendo a preocupaciones internacionales y propias acerca del comportamiento de algunos actores corporativos y financieros locales en el extranjero, diseñando marcos de política y normativa para alinear las estrategias de inversión con un paradigma de desarrollo orientado a la sustentabilidad y con una comprensión inclusiva de la cooperación Sur-Sur.

■ La inversión china en infraestructura: políticas, formas y distribución

En 2008 (en tiempos de la crisis financiera global), el gobierno chino hizo público el primer documento dedicado a su política hacia América Latina. Considerando que los países de la región se encuentran en una etapa de desarrollo similar al país asiático, el documento afirma que China busca construir una asociación amplia y cooperativa con América Latina y el Caribe, basada en los Cinco Principios de Convivencia Pacífica⁴, profundizando la cooperación y los resultados favorables para ambas partes, un intercambio más intensivo y el principio de «Una sola China». Asimismo, en 2008 China se unió al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y se comprometió a destinar 350 millones de dólares a proyectos para los sectores público y privado⁵.

Propuestas chinas para América Latina y el Caribe. Un hito posterior en la intensificación de las relaciones económicas entre China y América Latina y el Caribe

4. Respeto mutuo por la soberanía y la integridad territorial, no agresión mutua, no interferencia en los asuntos internos de otros países, igualdad y beneficio mutuo, y coexistencia pacífica.

5. Jörn Dosch y David Goodman: «China and Latin America: Complementary, Competition and Globalisation» en *Journal of Current Chinese Affairs* vol. 41 N° 1, 1/2012, p. 12.

fue la visita del presidente chino Xi Jinping a Brasil, Argentina, Venezuela y Cuba en 2014. Durante esta visita, China y Brasil firmaron 56 acuerdos de cooperación, principalmente para la construcción de infraestructura en transporte ferroviario y transmisión de electricidad, entre otros rubros. También se establecieron acuerdos sobre infraestructura con Venezuela y Argentina. China, Perú y Brasil emitieron un documento conjunto sobre la construcción de una línea ferroviaria que unirá la costa del Pacífico en Perú con la costa del Atlántico en Brasil. Se espera que el establecimiento de un nuevo banco de desarrollo impulsado por los BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica) dé aún más impulso a la cooperación en infraestructura entre China y América Latina⁶.

En enero de 2015, China fue anfitrión del primer Foro China-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac)⁷. Este foro creó una plataforma regional para la cooperación China-América Latina, comparable con el Foro de Cooperación China-África (FOCAC, por sus siglas en inglés) y la

China se comprometió a incrementar el comercio con América Latina y el Caribe a 500.000 millones de dólares y a invertir más de 250.000 millones durante la próxima década ■

Cumbre China-ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático). Además de firmar una cantidad de acuerdos de cooperación, China se comprometió a incrementar el comercio con América Latina y el Caribe a 500.000 millones de dólares y a invertir más de 250.000 millones durante la próxima década⁸. Cuatro meses más tarde, en mayo de 2015, el primer ministro chino Li Keqiang visitó Brasil, Colombia, Perú y Chile y firmó

varios acuerdos de cooperación, entre ellos un acuerdo de permuta financiera (*swap*) por tres años (valuado en 3.500 millones de dólares) entre los bancos centrales de China y Chile, con el objetivo de promover el comercio y la inversión bilaterales⁹. Al cierre de su visita, en el contexto de un discurso ante la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Li enfatizó que el uso de la inversión en infraestructura como medio para promover la cooperación en manufacturas e inversiones en equipamiento e industria

6. Yamei Wang: ob. cit.

7. Celac: «Primer Foro de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) y China: explorando espacios de cooperación en comercio e inversión», Cepal, Santiago de Chile, 2015. La Celac se formó en 2011 y está integrada por 33 países americanos, con exclusión de Canadá y Estados Unidos.

8. Kevin Gallagher: «Why Latin America Should not Squander the China Boom» en *BBC News*, 27/1/2015.

9. «China, Chile Ink Multi-Billion-usd Currency Swap Deal» en *Xinhua*, 26/5/2015.

para el crecimiento de la cooperación económica entre ambas regiones puede promover un desarrollo favorable para todos los involucrados¹⁰. Es preciso considerar este desarrollo dentro del contexto más amplio de la globalización y de la política china de «salida al mundo» (*zou chuqu* o «going-out»). El gobierno chino ha utilizado este eslogan desde comienzos del siglo XXI para alentar a las empresas chinas a invertir en el extranjero, una convocatoria de la que se hicieron eco, sobre todo, las firmas estatales chinas¹¹.

Por qué a América Latina le interesa la inversión china en infraestructura. Durante la segunda mitad de la década de 1980 y toda la década de 1990, los gobiernos de América Latina redujeron drásticamente su inversión en infraestructura. Las reformas estructurales impuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), sumadas a la combinación de programas de austeridad y a la transferencia de responsabilidades en este rubro al sector privado, condujeron a grandes y con frecuencia abruptos ajustes fiscales, que resultaron en el deterioro de la infraestructura. La inversión pública en las seis economías más grandes de la región se desplomó de 3,1% del PIB durante la primera mitad de los años 80 a 0,8% del PIB entre 1996 y 2001¹². La inversión china en la región puede contribuir a superar esos cuellos de botella¹³. Por definición, los países de América Latina tienen una necesidad importante de inversión en infraestructura y suelen carecer del capital y la experiencia necesarios. Por lo tanto, en general están interesados en la inversión china en la materia.

Préstamos chinos para infraestructura: magnitud y distribución por región/sector. La financiación en forma de préstamos para proyectos de infraestructura adquiere cada vez mayor relevancia en las relaciones económicas sino-latinoamericanas. De acuerdo con la Base de Datos Financiera China-América Latina¹⁴, China aportó casi 119.000 millones de dólares en compromisos de préstamo a países y empresas latinoamericanos entre 2005 y 2014.

Los préstamos chinos a América Latina comenzaron en 2004 y alcanzaron su punto más alto hasta ahora en 2010. Luego de un declive sustancial en 2012 (que podría, sin embargo, atribuirse a dificultades técnicas en los países

10. «Li Concludes Visit to Chile. China Will Finance More of South America's Bioceanic Corridors» en *Larouche*, 27/5/2015, <<https://larouchepac.com/20150527/china-will-finance-more-south-americas-bioceanic-corridors/>>.

11. Esto no implica, sin embargo, que la propia China no desee recibir inversiones extranjeras.

12. Alfredo Toro Hardy: *The World Turned Upside Down: The Complex Partnership between China and Latin America*, World Scientific, Nueva Jersey, 2013, p. 212.

13. *Ibíd.*, p. 213.

14. Kevin Gallagher y Margaret Myers: «China-Latin America Finance Database», Inter-American Dialogue, Washington, 2014.

Cuadro 1

Compromisos de préstamo chinos a países y empresas de América Latina y el Caribe por año y monto, 2005-2014

Año	Monto (en millones de dólares)	Año	Monto (en millones de dólares)
2005	231	2010	37.000
2006	4.800	2011	17.800
2007	-	2012	3.800
2008	6.300	2013	12.900
2009	13.600	2014	22.100

Fuente: K. Gallagher y M. Myers: «China-Latin America Finance Database», Inter-American Dialogue, Washington, 2014.

receptores para absorber los préstamos), los compromisos de préstamo crecieron nuevamente en forma considerable en 2013 y todavía más en 2014. Esto fue una señal positiva, en particular para aquellos países latinoamericanos como Venezuela que resultaron especialmente afectados por la caída de los precios del petróleo en el último año.

Los préstamos para infraestructura conforman una parte importante de los préstamos chinos para la región. Como se puede observar en el cuadro 2, un considerable 40% de todos los compromisos de préstamo chinos desde 2005 hasta 2014 se dio en este sector¹⁵. Venezuela y Argentina recibieron la porción más grande, por lejos, de esos préstamos¹⁶.

Solo entre 2005 y 2011, el volumen total de préstamos a gran escala (de 1.000 millones de dólares o más) otorgados por bancos chinos a receptores en América Latina y el Caribe alcanzó un monto de 68.900 millones de dólares y fue mucho más alto que el proveniente de donantes multilaterales y regionales tradicionales, como el Banco Mundial y el BID, que combinados otorgaron solo 17.800 millones de dólares en el mismo periodo¹⁷. No se trata solamente de una diferencia cuantitativa, sino también cualitativa: los bancos chinos canalizan la mayoría de los préstamos a América Latina y el Caribe hacia los

15. Esta cifra surge de las listas de la Base de Datos Chino-Latinoamericana. La porción real de préstamos para infraestructura es probablemente más alta porque algunos de los ítems que corresponden a la categoría «energía», como los embalses, también son clásicos proyectos de infraestructura.

16. En general, solo una fracción de los compromisos de préstamo se convierten en desembolsos. En Argentina, por ejemplo, muchos acuerdos para proyectos de construcción fracasaron. R. Evan Ellis: *China on the Ground in Latin America. Challenges for the Chinese and Impacts on the Region*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2014, p. 67 y ss.

17. K. Gallagher, Katherine Koleski y Amos Irwin: «The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America», Inter-American Dialogue Report, Washington, DC, 2012, tabla 3.

Cuadro 2

Compromisos de préstamo por país y sector, 2005 a 2014
(en millones de dólares)

País	Total de compromisos de préstamo	Infraestructura	Energía	Minería	Otros
Venezuela	56.300	28.400 (1)*	6.000 (3)	2.400 (1)	19.500 (1)
Brasil	22.000	800 (6)	12.200 (1)	1.400 (3)	7.500 (2)
Argentina	19.000	14.0000 (2)	4.900 (4)	-	60 (8)
Ecuador	10.800	392 (7)	8.400 (2)	-	2.000 (3)
Bahamas	2.900	2.900 (3)	-	-	-
México	2.400	1.400 (4)	1.000 (5)	-	-
Perú	2.300	100 (11)	-	2.000 (2)	150 (7)
Jamaica	1.400	1.200 (5)	-	-	189 (6)
Bolivia	611	300 (8)	60 (7)	-	251 (5)
Costa Rica	401	-	-	-	401 (4)
Honduras	298	-	298 (6)	-	-
Chile	150	150 (9)	-	-	-
Guyana	130	130 (10)	-	-	-
Colombia	75	75 (12)	-	-	-
Uruguay	10	-	-	-	10 (9)
Todos los países	118.700	49.900	32.900	5.800	30.100

* Los números entre paréntesis ordenan los países por tamaño en cada sector.

Fuente: K. Gallagher y M. Myers: ob. cit. y recopilación de la autora.

sectores de infraestructura, energía, transporte, minería y vivienda, mientras que estos rubros representan apenas 29% de los préstamos del BID y 34% de los del Banco Mundial. Estos últimos dirigen más de la tercera parte de sus préstamos a sectores como salud, política social y medio ambiente, que al menos hasta 2011 no fueron objeto de préstamos chinos a la región¹⁸.

■ Actores y constelaciones de actores de la cooperación para infraestructura entre China y América Latina

Esta sección examinará cuáles son los actores involucrados en los préstamos chinos para infraestructura, y particularmente en préstamos para infraestructura de recursos en América Latina y el Caribe. Como sostiene Ana Cristina Alves, este conjunto de préstamos no es tanto el resultado de un plan maestro coherente y global por parte del gobierno chino, sino que puede ser

18. *Ibíd.*, p. 17.

mejor entendido en términos de intereses convergentes¹⁹. El documento chino sobre el fortalecimiento de las relaciones con América Latina publicado en 2008 distingue diferentes niveles de relaciones: entre gobiernos, entre empresas y entre pueblos. Esto corresponde a la retórica de rango equivalente e iguales derechos de los socios respectivos. En la práctica, sin embargo, surgió una matriz compleja y dinámica de diferentes actores chinos y latinoamericanos, que todavía no ha sido objeto de suficiente investigación²⁰.

Mientras que alrededor de 2009 las compañías chinas eran prácticamente invisibles en América Latina en términos físicos, actualmente existe un número creciente de actores públicos, privados y semiprivados involucrados en relaciones sino-latinoamericanas. Por el lado chino, hay grandes empresas estatales que están bien conectadas con el Partido Comunista chino, con los bancos y otras instituciones chinas a escala nacional. Hay también entidades

**Los gobiernos de
países como Venezuela
y Ecuador se han
vuelto cada vez
más dependientes del
capital chino ■**

comerciales cuasiindependientes, que con frecuencia tienen el respaldo de funcionarios de nivel provincial. A medida que los intereses de los actores chinos y latinoamericanos se entrecruzan, tanto en el nivel estatal como en el privado, puede volverse difícil diferenciar con precisión entre intereses «chinos», «latinoamericanos» y «caribeños». Los gobiernos de países como Venezuela y Ecuador se han

vuelto cada vez más dependientes del capital chino, y por tanto promueven y defienden a los inversores chinos en sus territorios. En el caso de Guyana, los propios líderes políticos tienen intereses empresariales en compañías y proyectos chinos. Otros gobiernos como los de México, Perú y Colombia quieren atraer capital chino, pero están atrapados en la madeja de intereses nacionales en competencia, que pueden beneficiarse de tales inversiones o verse perjudicados por ellas²¹.

Siguiendo la distinción que hace Evan Ellis entre tipos de proyectos de construcción chinos en América Latina y el Caribe²², hay tres acuerdos financieros que van de la mano de constelaciones específicas de actores. Son proyectos aso-

19. A.C. Alves: «Chinese Economic Statecraft: A Comparative Study of China's Oil-Backed Loans in Angola and Brasil» en *Journal of Current Chinese Affairs* vol. 42 N° 1, 2013, p. 102.

20. Ariel Armony y Julia Strauss: «From Going Out (zou chuqu) to Arriving In (desembarco): Constructing a New Field of Inquiry in China-Latin America Interactions» en *The China Quarterly* vol. 209, 2012, p. 15.

21. R.E. Ellis: ob. cit., p. 9.

22. *Ibid.*, pp. 48-85.

ciados a «regalos» de la República Popular China a gobiernos locales, proyectos pagados por inversores chinos que representan una nueva forma de asociación entre los empresarios y los funcionarios de gobierno de ambas partes, y proyectos pagados por los gobiernos latinoamericanos y financiados con préstamos de bancos chinos. Además, habría que agregar los préstamos para infraestructura de recursos como una categoría adicional que reúne al gobierno chino, las empresas petroleras nacionales y los bancos que siguen la política estatal.

Dos actores cruciales en el esquema de préstamos chinos a América Latina para infraestructura son el Banco de Desarrollo de China (BDC) y el Export-Import Bank of China (Exim Bank)²³. En tanto el grueso de la expansión resulta de proyectos financiados por préstamos, los bancos chinos han descubierto un modelo de negocios eficaz que les permite expandirse rápidamente en la región, en particular con gobiernos que se han aislado de los mercados de capitales, como el de Argentina, o gobiernos del Caribe que carecen de acceso a capital por otras razones²⁴.

■ Riesgos ambientales y sociales y manejo del riesgo emergente en la cooperación sino-latinoamericana

Diferentes grupos de actores perciben y definen de manera distinta los riesgos que acompañan los proyectos de infraestructura. Mientras que los inversores, los empresarios, los bancos y los tomadores de préstamos se concentran principalmente en los riesgos financieros y económicos, y los ingenieros atienden sobre todo a los riesgos técnicos, son las agencias ecologistas, las ONG internacionales y locales y las comunidades afectadas quienes se encargan de advertir sobre los riesgos ecológicos y sociales.

En respuesta al crecimiento de los préstamos chinos para proyectos de infraestructura sensibles a intereses sociales y ambientales, tales como embalses, caminos y ferrocarriles, en América Latina y el Caribe, se han planteado tres preocupaciones:

- *Las empresas chinas podrían transferir al extranjero una adhesión nacional laxa a las reglamentaciones sobre temas ambientales. Queda por ver hasta qué punto los «Lineamientos del Ministerio de Comercio y el Ministerio de Protección*

23. Más recientemente, también el International Commerce Bank of China (ICBC) está otorgando préstamos para infraestructura a países de la región. R.E. Ellis: ob. cit., p. 122.

24. R.E. Ellis: ob. cit.

Ambiental de la República Popular China sobre Protección Ambiental en la Inversión Extranjera y la Cooperación» del 18 de febrero de 2013 pueden contrarrestar esta situación desafortunada. Se espera que las empresas chinas «desarrollen una economía verde y baja en emisiones de carbono e implementen estrategias de desarrollo sustentable, con el objetivo de lograr una situación *win-win* tanto para los intereses corporativos como para la protección ambiental» (artículo 4). Además de estos lineamientos, también se hacía referencia a la entrada en vigor, a partir de enero de 2015, de una Ley de Protección Ambiental revisada y más rigurosa.

- *Pueden recibir financiación proyectos que ya fueron rechazados por las instituciones financieras internacionales.* Recientemente, dos megaproyectos con financiación de fuentes chinas llegaron a los titulares de la prensa internacional. Uno involucra la construcción de un canal a través de Nicaragua para conectar las costas del Pacífico y el Atlántico, que ya ha generado algunas protestas. Otro ejemplo es el ferrocarril intercontinental a través de Brasil y Perú, que también va a conectar las costas del Pacífico y el Atlántico y que será construido gracias a préstamos chinos. Este proyecto fue designado como estratégico en la cooperación entre China y América Latina y el Caribe, en el contexto del Primer Foro China-Celac en Beijing, en enero de 2015. Pero sus detractores están preocupados porque el plan traería aparejada una deforestación a gran escala y trastornos para las comunidades originarias que viven en la zona en un aislamiento voluntario²⁵. Además, durante su visita a Chile el 24 y 25 de mayo de 2015, el primer ministro chino Li Keqiang declaró que el gobierno de su país está muy interesado en invertir en la construcción de un ferrocarril bioceánico y un túnel a través de los Andes entre Argentina y Chile²⁶.

- *El cumplimiento de reglamentaciones nacionales e internacionales puede resultar erosionado.* Por ende, es importante precisamente en estos países que los bancos chinos, en tanto acreedores, mantengan lineamientos apropiados –de acuerdo con parámetros internacionales– para proteger los estándares ambientales y sociales, y también para tomar en consideración su adhesión a ellos con el propósito de evitar daños a las comunidades locales, o mejor aún, para lograr efectos positivos en ellas²⁷.

25. Fabíola Ortiz: «Brazil, Peru and China and the Inter-Oceanic Dream» en *Diálogo Chino*, 5/2/2014.

26. «Li Concludes Visit to Chile. China Will Finance More of South America's Bioceanic Corridors», cit.

27. K. Gallagher, K. Koleski y A. Irwin: ob. cit., pp. 3-5.

Como lo ponen de manifiesto estas preocupaciones, además de las políticas locales, tanto nacionales como provinciales, de salvaguardia en temas culturales, sociales y ambientales de los propios países de América Latina y el Caribe, también son de vital importancia los lineamientos para la protección ambiental y social de los bancos chinos, y en particular cómo se comunican y cómo se cumplen sobre el terreno.

Las condiciones establecidas por el marco legal para las políticas de salvaguardia ambiental y social en el sector bancario se fortalecieron fundamentalmente a través de los «Lineamientos para créditos verdes»²⁸, expedidos por la Comisión Regulatoria de la Banca China en febrero de 2012. Estos demandan que los bancos chinos se aseguren de que sus proyectos en el extranjero cumplan con las normas internacionales, respalden una economía de reciclaje y de baja emisión de carbono y protejan a las comunidades de los riesgos sociales y ambientales (relacionados con el consumo de energía, la contaminación, la tierra, la salud, la seguridad, los reasentamientos humanos, la protección ecológica, el cambio climático, etc.), y también que mejoren su propio desempeño social y ambiental y establezcan sistemas de gestión de riesgos sociales y ambientales (artículos 3-5). Con la inclusión de un sistema de gestión de riesgo ambiental y social, los «Lineamientos para créditos verdes» aparecen como una regulación bancaria bastante progresista, pero asegurar su cumplimiento no es una tarea fácil. En contraste con las rutinas seguidas por las instituciones financieras internacionales, los bancos chinos todavía carecen de transparencia en la aplicación de estándares sociales y ambientales a los proyectos de infraestructura en el extranjero. No solo es necesario informar y consultar en forma anticipada a los pueblos potencialmente afectados por los proyectos, sino que también sería necesario que se informara al público chino sobre las secuelas sociales y ecológicas de su política de «salida al mundo».

Las condiciones para las políticas de salvaguardia ambiental y social en el sector bancario se fortalecieron a través de los «Lineamientos para créditos verdes» ■

Para evaluar mejor otras posibilidades de poner en práctica estos lineamientos prometedores y diversos, en el contexto de la cooperación para infraestructura entre China y América Latina y el Caribe, examinaremos ahora hasta qué punto la compatibilidad ambiental y social de los proyectos conjuntos de infraestructura en la región es objeto del «Plan de Cooperación entre China y los Países

28. «Notice of the CBRC on Issuing the Green Credit Guidelines 2012», disponible en <www.cbrc.gov.cn/EngdocView.do?docID=3CE646AB629B46B9B533B1D8D9FF8CA>.

de América Latina y el Caribe (2015-2019)» publicado en enero de 2015, y en qué medida el alcance de la cooperación para infraestructura entre ambas partes se entiende en términos de crecimiento económico o en términos del desarrollo de un paradigma orientado a la sustentabilidad. Este plan identifica el desarrollo de infraestructura como una de las áreas para promover la cooperación en el transporte, los puertos, los caminos, las instalaciones para almacenamiento, logística empresarial, tecnologías de información y comunicación, banda ancha, radio y televisión, agricultura, energía y electricidad, así como desarrollo urbano y de la vivienda. En general, el plan menciona una amplia gama de campos de cooperación, pero no muestra una clara visión general de una cooperación Sur-Sur sustentable, ni tampoco le presta la atención adecuada a la cooperación con grupos y organizaciones de la sociedad civil. Respecto de los lineamientos para las salvaguardias ambientales y sociales antes mencionados, sería particularmente importante que el proyectado Foro de Infraestructura China-América Latina y el Caribe y/o el Fondo de Infraestructura América Latina y el Caribe-China (iv, 1) estipularan proyectos de cooperación técnica, con el objeto de construir capacidades para evaluar el riesgo ambiental y social y sistemas de gestión de riesgo, para poner en marcha e implementar los lineamientos ambientales y sociales más eficazmente en la práctica, dentro del marco de la cooperación para infraestructura China-América Latina y el Caribe.

■ **Conclusión: una agenda de desarrollo sustentable incipiente pero frágil en la cooperación sino-latinoamericana**

A la luz de la acumulación de costos ambientales y sociales (tales como daño ambiental, programas de reasentamiento fallidos y protestas ambientalistas) de un paradigma de desarrollo que se enfoca únicamente en el crecimiento económico y cuya estrategia central consiste en grandes proyectos de infraestructura, existe una necesidad cada vez más apremiante de desarrollar estrategias de inversión para infraestructura sustentables e inclusivas, tanto en China como en el exterior. Pero el paso de un paradigma de crecimiento a uno de desarrollo sustentable no se ha completado aún. En el mejor de los casos, se puede hablar de un «cambio parcial de paradigma», con dos enfoques que por momentos coexisten en paralelo y por momentos se entremezclan. Esto también se aplica al cambio en las concepciones acerca de la cooperación Sur-Sur como una situación *win-win*, algo que en definitiva puede ser interpretado en términos de ambos paradigmas de desarrollo.

Los actores y las constelaciones de actores identificados en el contexto de la cooperación para la infraestructura entre China y América Latina y el Caribe y

los acuerdos financieros correspondientes pueden ser asignados solo tentativamente a un paradigma de desarrollo o el otro. Pero es evidente que el gobierno chino está promoviendo un paradigma de sustentabilidad en relación con las estrategias de inversión de las empresas y los bancos chinos en el extranjero. Esto lo confirman las conclusiones de Cristelle Maurin y Pichamon Yeophantong²⁹ sobre las actividades de China en África y la región de Mekong, en el sentido de que el gobierno está buscando promover el paradigma de sustentabilidad porque desea ser percibido como un actor responsable en el escenario global y fortalecer la competitividad de las empresas y los bancos chinos a través del cumplimiento de los estándares sociales y ambientales. También se ha vuelto evidente que la relativa autonomía de los actores financieros y corporativos chinos respecto de su gobierno al tomar decisiones de inversión dificulta que este pueda supervisar las políticas de salvaguardia de los bancos chinos y las medidas de responsabilidad social corporativa de las empresas de su país, ya que estas actividades se basan en compromisos voluntarios.

Los mecanismos de ejecución para implementar efectivamente los lineamientos sociales y ambientales para las inversiones chinas en infraestructura en los países de América Latina y el Caribe no están todavía listos. Se necesitan fuertes redes políticas que aboguen por la aplicación de esos lineamientos para beneficiar a las comunidades locales afectadas por los proyectos de infraestructura. En este aspecto, solo se puede esperar un apoyo limitado por parte de los gobiernos de la región. Algunos autores como Denise Leung y Yingzhen Zhao sostienen que «el rápido crecimiento económico de China y su influencia global le ofrecen la oportunidad de convertirse en el nuevo líder global en el desempeño social y ambiental»³⁰. Para que esta idea quizás demasiado optimista pueda ser algo más que un simple deseo, se necesitan más medidas efectivas tanto por parte de los tomadores de crédito como por parte de los acreedores, incluyendo evaluaciones de impacto ambiental y de impacto social, mecanismos de reclamo y sistemas eficaces de participación pública. El nuevo Foro China-Celac podría proveer una plataforma de reunión de diversos actores estatales y no estatales (internacionales y locales), para impulsar la implementación de lineamientos sociales y ambientales y para diseñar instrumentos de política apropiados, que combinen la protección ambiental con la extensión de los beneficios a las poblaciones pobres y vulnerables de las áreas afectadas. ☐

29. C. Maurin y P. Yeophantong: «Going Global Responsibly? China's Strategies Towards 'Sustainable' Overseas Investments» en *Pacific Affairs* vol. 86 N° 2, 6/2013, p. 283.

30. D. Leung, Yingzhen Zhao, Tao Hu y Athena Ballesteros: «Environmental and Social Policies in Overseas Investments: Progress and Challenges for China», World Resources Institute, mayo de 2013, p. 23.