

PRESENTACIÓN¹

TIEMPO DE CHINA EN EL NUEVO MUNDO: RETOS PARA AMÉRICA LATINA

Las relaciones de América Latina con China se han transformado en los últimos veinte años como resultado del impresionante crecimiento y consolidación de China como potencia económica y geopolítica. China se ha convertido en el principal socio comercial de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, representando el 10% del total de las exportaciones y el 18% del total de las importaciones de la región. Desde 2005, el país asiático ha mostrado una creciente participación en la financiación de América Latina, principalmente en las áreas de infraestructura, extracción y distribución de hidrocarburos y energía.

La desaceleración de la economía mundial y las tensiones comerciales y políticas entre China y Estados Unidos crean un panorama de mayores distorsiones en el comercio internacional, que puede afectar negativamente a los países de América Latina y el Caribe. Esto viene determinado tanto por la forma en que la región se inserta en las cadenas de valor como por la reciente fragmentación política que limita la capacidad de iniciativas regionales conjuntas.

En los poco más de diez años que lleva publicándose la revista *Tempo do Mundo*, China y América Latina han sido temas recurrentes. En el primer número de nuestra revista (2009), Cai Fang, Du Yang y Wang Meiyan, investigadores de la Academia China de Ciencias Sociales, evaluaron los efectos de esta crisis, las perspectivas de mantener el milagro económico chino en los años siguientes y las posibilidades que se abren para mejorar la red de seguridad social china. En el número siguiente (2010), Osvaldo Kacef y Rafael López-Monti, ambos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), publicaron el artículo *América Latina y la crisis internacional: consideraciones sobre la política macroeconómica*.

Los dos números de 2016, organizados por los profesores José Augusto Guilhon de Albuquerque y Leila da Costa Ferreira, presentaron las relaciones entre China y Brasil y entre China y América Latina. En ese momento, la mayoría de los autores, entre ellos Enrique Dusell Peters y Célio Hiratuka, discutieron aspectos recientes de la expansión económica de ese país en nuestra región, fruto de su admirable ascenso de potencia regional a segunda economía mundial y de la exitosa política para combatir los efectos económicos de la gran crisis iniciada en 2008.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm24presentacion>

Se evaluaba que, siguiendo los pasos de la expansión del comercio interregional desde principios del siglo XXI, se produjo una explosión de la inversión extranjera directa y otros flujos financieros, en particular a través de grandes préstamos de sus bancos estatales a gobiernos y empresas. Desde el punto de vista político, la plataforma de los BRICS surgió como una ventana propicia para la formación de un orden global que sucedería al acuerdo de Bretton Woods, en el que Brasil tendría un papel destacado. El tono, aunque cauteloso, fue el de una “luna de miel” entre China y América Latina, por tomar la expresión del título del texto de Ariel C. Armony y Nicolás G. Velásquez, artículo de apertura del segundo número de 2016.

Cuatro años después, la revista *Tempo do Mundo* vuelve a tratar el tema. Tras el número 22 (sobre los desafíos de los BRICS) y el número 23 (sobre la integración y la fragmentación en América del Sur), este número 24 completa el año 2020 con el debate sobre las relaciones entre China y América Latina. La presencia china en la región se ha consolidado: los flujos comerciales superaron los 300 mil millones de dólares en 2019, un aumento sustancial en comparación con los modestos 15 mil millones de dólares de 2001. China se ha convertido en un inversor directo clave en América Latina, con flujos de hasta 10 mil millones de dólares anuales entre 2011 y 2018. Los préstamos de los bancos chinos a los gobiernos de la región han superado a todos los préstamos del Banco Mundial (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento - BIRF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco de Desarrollo de América Latina (Corporación Andina de Fomento - CAF) a la región en cifras acumuladas entre 2005 y 2017.

Se han puesto en marcha varias iniciativas de diplomacia económica más allá de los BRICS. El Foro China-Celac (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños), creado en julio de 2014 y que celebró su primera reunión de ministros de Relaciones Exteriores en enero de 2015 en Pekín, fue un hito importante en este camino de acercamiento. Estableció un mecanismo formal de cooperación entre una institución que simboliza el nuevo regionalismo latinoamericano y China. Las iniciativas articuladas en torno a esta plataforma incluyen el Fondo de Inversión en Infraestructuras China-Celac (2015), el Plan de Acción Conjunto para la Cooperación en Áreas Prioritarias 2019-2021 (2018) y la Declaración Especial de Santiago de la Segunda Reunión Ministerial del Foro China-Celac sobre la Iniciativa de la Franja y la Ruta (2018).

Aunque representan acciones con características diferentes (un fondo, un plan y una declaración), reflejan la creciente importancia de América Latina para los intereses geopolíticos chinos. De ser una lejana región proveedora de materias primas a principios del siglo XXI, América Latina ha pasado rápidamente a

representar para China un espacio de disputa con Estados Unidos, con vistas a la globalización de su estrategia de desarrollo nacional. El hecho es que llegamos a 2020 siendo China el principal origen de las importaciones argentinas en varios meses, el país que más realiza inversión directa en Brasil en la última década, el mayor acreedor externo de Venezuela y el socio comercial con el que México tiene su mayor déficit.

La importancia y el dinamismo de las relaciones entre China y América Latina en los últimos cuatro años nos animan a retomar y profundizar el tema en este número de la revista *Tempo do Mundo*. A pesar de que la relación está consolidada, el contexto socioeconómico y político del período más reciente ha sufrido cambios sustanciales que requieren una mirada atenta y un análisis detallado para interpretar el significado de la interacción de nuestra región con China a la luz de los nuevos acontecimientos. O, lo que es igual de instigador, nuevas interpretaciones de viejos fenómenos.

Con la crisis iniciada en 2008, China impulsó un proceso para combatir la desaceleración económica a través de una amplia inversión en infraestructuras, tanto a través del gobierno central como de sus provincias y municipios. Tras el relativo éxito de la estrategia, las tasas de crecimiento están en un nivel inferior, y hay capacidad ociosa en sus mayores empresas de infraestructuras. En este contexto, se lanzó la Iniciativa de la Franja y la Ruta, un ambicioso programa para promover la inversión china en infraestructuras a nivel mundial, principalmente en Asia Oriental, pero también en África y Europa. Como parte de la Iniciativa, en 2015 se creó un banco multilateral específico (el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras - BAI), siendo Brasil el único país latinoamericano entre sus fundadores.

La Iniciativa de la Franja y la Ruta se ha convertido en la marca global de la diplomacia económica china y, en cierta medida, deja de lado el papel de los BRICS en la gran estrategia del país. En los foros de la Iniciativa suelen participar países latinoamericanos atraídos por la promesa de la inversión directa china y el discurso de la financiación sin las condiciones macroeconómicas típicas de las instituciones financieras occidentales.

Estados Unidos, por su parte, ha reorientado su política hacia América Latina, creando acciones para impedir la expansión china, con una retórica propia de la Guerra Fría. Su Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 refleja esta preocupación al mencionar varias veces a China como un adversario al que hay que contener, sobre todo -pero no sólo- en América Latina. El documento propone una fuerte cooperación con el poder judicial de la región para promover la lucha contra la corrupción, que sería un subproducto de la acción empresarial del Estado para el desarrollo nacional.

A raíz de estas preocupaciones, Estados Unidos reorganiza su legislación de financiación del desarrollo a través de la Better Utilization of Investment Leading to Development (BUILD) Act de 2018 y crea la United States Development Finance Corporation (US-DFC) mediante la fusión de varios departamentos gubernamentales dedicados a la financiación al desarrollo en el extranjero. El US-DFC es un banco de desarrollo con un capital autorizado tres veces mayor que el de la extinta Overseas Private Investment Corporation (OPIC).

Desintegrada y fragmentada, América Latina es más vulnerable a los conflictos extrarregionales. Integrada y unida en su diversidad, puede ganar más con las contradicciones de las crecientes tensiones entre China y Estados Unidos.

En América Latina, el fin del boom de las *commodities* ha tenido un impacto diferente en los distintos países, según el grado de dependencia de los productos cuyos precios cayeron. Hubo una fuerte limitación del gasto público, especialmente en infraestructura, y una disminución o inversión del proceso de ascenso social y reducción de las desigualdades. Estos fenómenos contribuyeron a las crisis políticas y a los cambios de orientación de los gobiernos en varios países de la región.

Si bien el auge de las *commodities* se vio impulsado por el dinamismo económico de China, este extraordinario desempeño se vio respaldado por los fuertes superávits comerciales chinos en el sector de las manufacturas, que fueron muy pronunciados en América Latina y África. Esta combinación anestesió el comercio intrarregional en América Latina y reforzó la desindustrialización de sus economías y la reprimarización de sus exportaciones.

Recientemente, durante la pandemia del Covid-19, hubo una disminución cíclica de las inversiones chinas en la región, una intensa búsqueda – con escasa cooperación regional – de insumos para la producción de vacunas, y un aumento de las exportaciones brasileñas y latinoamericanas a ese país, particularmente en el sector agrícola, única área en la cual Brasil mostró resultados positivos en 2020.

Se sabe que China no es un socio habitual, y su demanda de materias primas ha llevado a algunos a preguntarse si esto no supondría una especie de derogación de la tendencia al deterioro de los términos de intercambio, o incluso una tendencia tan potente que poco podría hacerse para neutralizarla. Por lo tanto, correspondería a los países latinoamericanos aprovechar las oportunidades comerciales abiertas por el ascenso de China, diversificando la producción en torno a los complejos minero-agroexportadores, y aprovechar la plétora de divisas para promover políticas públicas orientadas a la inclusión social y productiva.

A su vez, la volatilidad de los precios de los productos exportables y los limitados efectos hacia atrás en la mayoría de las cadenas de exportación indicarían

que la región –especialmente sus países más grandes– no encontrará un camino hacia un desarrollo socialmente inclusivo y ambientalmente equilibrado basado en la inserción pasiva en el mercado global. El ascenso chino ha tenido efectos devastadores en la industria brasileña y provoca una reflexión necesaria sobre las políticas industriales de nuevo tipo.

Este diagnóstico sitúa a la integración regional como un elemento clave en la búsqueda de complementariedades comerciales y productivas, en la formación de un gran mercado que permita retomar la búsqueda de la autonomía latinoamericana frente a la presión del mercado global. Desde esta perspectiva, no podemos ignorar el papel de nuestras relaciones con China, cuyo ascenso es un hecho consumado y abre oportunidades para una diplomacia económica más activa, incluso con los socios tradicionales del Occidente ampliado.

La relación con China, sin embargo, podría reforzar el impulso de desintegración de la región si conduce a una carrera por acuerdos bilaterales de comercio e inversión que reproduzcan la lógica del mercado común con una economía mucho más productiva que ya tiene superávit comercial con todos los países de la región excepto Brasil, Chile y Venezuela.

Nuestra región, por tanto, se enfrenta, un siglo después, a algunos de los viejos dilemas del primer liberalismo. Ahora con un par improbable. Al tratar con un socio gigantesco que tiene un sistema político centralizado y un alto poder de coordinación económica, no hay posibilidad de que la política de fomento de la diversificación productiva y el dinamismo social tenga éxito sin un mínimo de entendimiento entre los miembros de un lado y del otro de la mesa.

A los 38 artículos sobre China, incluidos los que tratan sobre los BRICS, publicados anteriormente en la revista *Tempo do Mundo*, se suman catorce de los quince artículos de este número. En este número 24, hay valiosas contribuciones de autores chinos y latinoamericanos de Argentina, Chile, Colombia, México y Venezuela que refuerzan la perspectiva internacional de la publicación, además de estudios de profesores e investigadores de más de una docena de instituciones brasileñas.

El primer artículo de este número es *China's trade specialization pattern with Latin American and African economies: revisiting the core-periphery dichotomy*, de Roberto Alexandre Zanchetta Borghi, de la Universidad Estatal de Campinas (Unicamp). El autor compara los patrones comerciales establecidos entre China y las economías latinoamericanas y africanas en el siglo XXI, señalando las características asimétricas de las relaciones comerciales y los riesgos de desindustrialización en varios países.

El segundo artículo es *A visão de desenvolvimento da China 2020-2050 e as perspectivas para as relações com a América Latina*, de Xie Wenze y Li Hui,

de la Academia China de Ciencias Sociales (CASS). Los autores presentan la visión de mediano plazo establecida en 2017 por el XIX Congreso del Partido Comunista de China y discuten las perspectivas de este importante documento para el gobierno chino, relacionándolo con la periodización de las relaciones entre China y América Latina, principalmente en el ámbito político.

El tercer artículo, *A iniciativa do Cinturão e Rota e os dilemas da América Latina*, de Diego Pautasso, del Colegio Militar de Porto Alegre (CMPA), Tiago Soares Nogara, de la Universidad de São Paulo (USP), Carlos Renato Ungaretti, de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS), y Gaio Doria, de la Universidad Renmin de China, presenta la principal iniciativa global de China y un sector (infraestructura) en el que América Latina presenta deficiencias estructurales. Los autores analizan los dilemas latinoamericanos en el marco de la transición sistémica, el resurgimiento de la rivalidad sino-estadounidense y las cuestiones relacionadas con los mecanismos de cooperación bilateral y multilateral del hemisferio.

La nueva dinámica comercial entre China y América Latina debatida en el primer artículo se retoma en otros dos textos. El cuarto artículo, *Relações econômicas entre América Latina e Caribe e China e seus impactos na integração regional (2001-2016)*, de Thauan Santos, de la Escuela de Guerra Naval (EGN), Alana Camoça, de la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército (ECEME), y Bernardo Salgado Rodrigues, de la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ), aborda la presencia y los crecientes intereses chinos en América Latina y el Caribe, analizando el comercio, los acuerdos preferenciales y las inversiones directas para evaluar críticamente sus consecuencias en los procesos de integración regional. El quinto artículo, *A ascensão chinesa, as transformações da economia-mundo capitalista e os impactos sobre os padrões de comércio na América Latina*, de Alexandre de Freitas Barbosa, Universidad de São Paulo (USP), discute el concepto de economía-mundial capitalista, buscando mostrar su potencial analítico para explicar el proceso de transformación en el funcionamiento de la “economía global” antes y después de la crisis de 2008, así como los efectos del patrón comercial definido por el ascenso chino para la desintegración y fragmentación de América Latina.

Complementando los temas tratados en los artículos 2 y 3, el sexto estudio, *¿China y América Latina bajo el mismo cielo? Tianxia y relaciones internacionales*, de Daniel Lemus-Delgado, del Tecnológico de Monterrey (México), analiza la relación entre China y América Latina desde la propuesta teórica del sistema Tianxia, asumiendo la necesidad de pensar teóricamente el sistema internacional más allá de la tradición occidental. Desde esta perspectiva, se pretende analizar las relaciones entre China y América Latina y los horizontes de la Iniciativa Franja y la Ruta.

Dos textos analizan la nueva cooperación china relacionada con los foros regionales en América Latina. El séptimo artículo, *Cooperação entre China e América Latina e Caribe: ajuda oficial ao desenvolvimento e outros fluxos oficiais (2006-2016)*, de Lorenzo Maggiorelli, Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, utiliza datos cualitativos y cuantitativos para analizar la evolución histórica de los programas de ayuda china a la región, los flujos de ayuda oficial al desarrollo y otros flujos financieros oficiales a la región, y las posibles motivaciones que impulsan a China a aumentar la cooperación con América Latina y el Caribe, resaltando las condicionalidades. El octavo artículo, *Los foros China-CELAC y China-CEEC (17+1): una mirada desde las teorías del regionalismo*, de Diego Telias, de la Pontificia Universidad Católica de Chile, busca interpretar la nueva búsqueda china por cooperación con regiones alejadas de su territorio. A partir del análisis de los principales argumentos de la literatura regionalista sobre el Foro China-CELAC (América Latina y el Caribe) y el Foro China-CEE (Europa Oriental y Central), se proponen posibles explicaciones para entender la génesis, el diseño y los efectos de estas instituciones intergubernamentales creadas por China a principios del siglo XXI.

Los aspectos macroeconómicos son fundamentales en dos textos. El noveno artículo, *A China e os acordos de swap cambial com Argentina, Brasil, Chile e Suriname*, de Ana Tereza Lopes Marra de Sousa, de la Universidad Federal de ABC (UFABC), y William Daldegan, de la Universidad Federal de Pelotas (UFPel), analiza los acuerdos bilaterales de swap de divisas entre China y cuatro países sudamericanos, buscando entender qué aspectos explican la activación de este mecanismo por parte de Argentina y la no utilización por parte de Brasil, Chile y Surinam. El décimo artículo, *Os efeitos macroeconômicos do superciclo de commodities e a influência da China na economia brasileira*, de Juliana Carvalho Brandão y Camila Moura Vogt, de la Universidad Federal de Pará (UFPA), discute los efectos de la variación cíclica de los precios de los minerales y los productos alimenticios en las variables macroeconómicas de la economía brasileña, cuya exposición al mercado internacional - y, en consecuencia, a la demanda china- es significativa.

Las exportaciones brasileñas a China se concentran en tres productos. La soja, el petróleo y el mineral de hierro representan juntos el 79% de todas las exportaciones del mayor país latinoamericano al mayor país asiático. Cada uno de estos productos es el tema central de un texto en este número. El undécimo artículo, *Petrobras-China relations: trade, investments, infrastructure projects and loans*, de Pedro Henrique Batista Barbosa, de la Universidad Reimin de China, analiza cómo la reciente expansión internacional de Petrobras se concentró en China, que se convirtió tanto en su principal destino de exportación como en su mayor financiador externo. El duodécimo artículo, *Minerais estratégicos e as*

relações entre Brasil e China: oportunidades de cooperação para o desenvolvimento da indústria mineral brasileira, de Fernando Ferreira de Castro y Carlos Cesar Peiter, del Centro de Tecnología Mineral (Cetem) del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovaciones (MCTI), y Geraldo Sandoval Góes, del Ipea, discute aspectos de las diferentes políticas sobre minerales críticos y estratégicos adoptadas en la Unión Europea, Estados Unidos, China y Brasil, centrando el análisis en las relaciones Brasil-China. El artículo 13, *Uma análise do comércio bilateral Brasil-China: a deterioração dos termos de troca e o caso da soja*, de Tomás Costa de Azevedo Marques y Reinaldo Campos, de la UFABC, analiza las relaciones comerciales entre Brasil y China, destacando la importancia de la soja a partir de una revisión de la tesis Prebisch-Singer, dialogando con los artículos 1, 4 y 5.

El decimocuarto artículo, *China y Venezuela: cooperación económica y otras alianzas bilaterales durante la era Chávez*, de Charles Giuseppe Castillo, Universidad Simón Bolívar (Venezuela), analiza la profundización de las relaciones entre China y Venezuela durante el gobierno de Hugo Chávez (1999-2013). La cooperación económica se extendió a la energía, el transporte, las infraestructuras y la industria, y convirtió a Venezuela en un país receptor de préstamos chinos en América Latina. El trabajo retoma, con un enfoque diferente, el tema tratado por Carlos A. Romero, de la Universidad Central de Venezuela, en el segundo volumen de la revista *Tempo do Mundo* 2016.

Por último, el decimoquinto artículo, el único de este número recibido en flujo continuo, *Del ocaso al resurgimiento de la teoría del desarrollo económico*, de Federico Dulcich, de la Universidad Tecnológica Nacional (Argentina), revisa algunos de los principales temas de la teoría del desarrollo económico, estimulados por nuevos aportes que cuestionan el diagnóstico de su ocaso, realizado por Albert Hirschman hace cuarenta años. Dulcich ya había colaborado en la revista *Tempo do Mundo* en 2017, en coautoría con Marta Bekerman, en el estudio *Exportações da Argentina para o Brasil nos últimos anos: um problema de demanda insuficiente ou oportunidade perdida?*

Esta colección de artículos pretende contribuir a la pluralidad de enfoques tan necesaria para la reflexión sobre el tiempo de China en América Latina, que es posiblemente el fenómeno económico y político más relevante para la inserción internacional de Brasil y la región.

Claudio Puty
Coordinador de este número

Liu Jia
Coordinador de este número

Pedro Silva Barros
Editor de la revista