

América Latina y el Caribe en el Siglo Asiático: un análisis comparativo de las relaciones de Japón y China con sus socios latinoamericanos desde la perspectiva del Derecho Internacional Económico¹

Gabriel GARCÍA
ggarcia@uow.edu.au
University of Wollongong
(Australia)

Latin American and the Caribbean and the Asian Century: A comparative analysis of Japan's and China's engagement with their Latin-American partners from an International Economic Law perspective

Resumen/Abstract

- 1. Introducción**
- 2. El Derecho Internacional Económico (DIE) en el ámbito de las relaciones Asia-LAC**
- 3. Japón y sus relaciones económicas con América Latina y el Caribe**
 - 3.1. Breve recuento histórico**
 - 3.2. Cooperación japonesa para el desarrollo**
 - 3.3. Comercio e inversión de Japón en Latinoamérica y el Caribe**
 - 3.4. Participación de Japón en foros y organizaciones regionales**
- 4. Las relaciones económicas de China con Latinoamérica y el Caribe**
 - 4.1. Breve recuento histórico**
 - 4.2. Cooperación para el desarrollo**
 - 4.3. Comercio e inversión de China en Latinoamérica y el Caribe**
 - 4.4. Participación de China en los foros regionales**
- 5. Conclusiones**
- 6. Bibliografía**

¹ Este trabajo forma parte de un proyecto de investigación apoyado por una beca del Instituto de Economías en Desarrollo de la Organización Internacional del Comercio del Japón (IDE-JETRO). Estoy inmensamente agradecido a Kanako Yamaoka, quien actuó como mi contraparte de investigación durante mi visita al IDE. También agradezco los comentarios valiosos de dos evaluadores anónimos. El contenido de este ensayo es de mi entera responsabilidad.

América Latina y el Caribe en el Siglo Asiático: un análisis comparativo de las relaciones de Japón y China con sus socios latinoamericanos desde la perspectiva del Derecho Internacional Económico

Gabriel GARCÍA
ggarcia@uow.edu.au
University of Wollongong
(Australia)

Latin American and the Caribbean and the Asian Century: A comparative analysis of Japan's and China's engagement with their Latin-American partners from an International Economic Law perspective

Citar como/Cite as:

García G (2021). América Latina y el Caribe en el Siglo Asiático: un análisis comparativo de las relaciones de Japón y China con sus socios latinoamericanos desde la perspectiva del Derecho Internacional Económico. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 10(1):82-118.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.498

Resumen

El llamado Siglo Asiático comenzará en 2020, cuando Asia producirá más de la mitad de la riqueza global. Latinoamérica y el Caribe parecen no estar preparados adecuadamente para navegar sobre esta nueva realidad. El objetivo de este ensayo es contribuir a un mejor entendimiento del rol de Asia como promotor de desarrollo económico en América Latina y el Caribe, a través del análisis comparativo de los modelos utilizados por Japón y China para promover sus relaciones económicas en la región. El estudio se realiza dentro del marco analítico del Derecho Internacional Económico. El argumento principal esbozado por este trabajo es que Japón ha utilizado instrumentos formales o *hard law* para construir sus relaciones con Latinoamérica y el Caribe, mientras que China ha ideado una plataforma ecléctica, en la que se combinan las herramientas tradicionales empleadas por sus vecinos japoneses y mecanismos alternativos o *soft law*, que le permite crear una relación más directa con los países de la región, evitando la interferencia de otras potencias globales.

Palabras clave: Siglo Asiático, Asia-Latinoamérica, Japón, China, Derecho Internacional Económico, Iniciativa del Cinturón y Ruta de la Seda, Fórum China-Celac.

Abstract

The Asian Century will commence in 2020 when Asia will produce more than half of the global wealth. Latin America and the Caribbean do not seem adequately prepared to navigate in this new global reality. This article aims to contribute with a better understanding of the role played by Asia as promoter of economic development in Latin America and the Caribbean by conducting a comparative analysis of the approaches used by Japan and China to engage with the region. The study is conducted using an analytical framework borrowed from International Economic Law. The main argument develops in this paper is that Japan has used formal or hard law instruments to engage with the region. In contrast, China has employed an eclectic platform that combines hard law instruments as well as soft law mechanisms, that allow the Asian giant to interact with its Latin American and Caribbean partners in more direct ways and without the interference of other global powers.

Keywords: Asian Century, Asia-Latin America, China, Japan, International Economic Law, Belt and Road Initiative, China-CELAC Forum.

1 Introducción

El resurgimiento económico de Asia en los últimos años ha sido impresionante, hasta tal punto que muchos han denominado al siglo XXI como el «Siglo Asiático». Los datos sostienen la idea del Siglo Asiático y se prevé que este período histórico comenzará en 2020, cuando ese continente produzca más de la mitad del producto interno bruto mundial (Romei y Reed 2019). Por otra parte, Latinoamérica y el Caribe (LAC) también continuarán creciendo económicamente en este siglo, especialmente Brasil y México, que se ubicarán entre las 10 economías más grandes del mundo para el año 2050 (PwC 2017).

Es difícil ignorar el crecimiento económico de Asia y su poder político a nivel mundial. A pesar de que LAC se han beneficiado de ese progreso en términos de comercio, inversión y cooperación para el desarrollo, muchos Gobiernos en la región no se han preparado adecuadamente para insertar sus naciones en esta nueva realidad global y sacar el mejor provecho en sus relaciones con Asia (Shambaugh 2013, Gallagher 2016, Devlin y Kahn 2016). No hay planes estratégicos idóneos que guíen las acciones de organismos gubernamentales, al sector privado y al público en general, para el establecimiento de relaciones productivas con Asia. Contrariamente a LAC, muchos países asiáticos han seguido una política bien estructurada en su acercamiento hacia esa región y naciones, como China y Japón, que han diseñado planes específicos de cómo manejar sus lazos comerciales y cooperación para beneficio de sus Gobiernos, empresas y ciudadanos.

Como consecuencia de la ausencia de una visión estratégica, los efectos positivos del crecimiento económico asiático en LAC no se han sostenido a lo largo de las dos primeras décadas del milenio, en las cuales muchos países de la región se beneficiaron del auge comercial producido por China en los mercados de materias primas. Ese crecimiento económico ha probado ser insostenible y se ha desacelerado desde 2012, en tanto que Asia, progresivamente, ha incrementado la brecha respecto a LAC en términos de productividad, crecimiento económico y muchos otros indicadores de integración económica mundial (CAF/OECD/Eclac 2015).

La posibilidad de que LAC continúen beneficiándose del crecimiento asiático depende de muchos factores, incluyendo lograr un mejor entendimiento del funcionamiento económico y político de Asia, así como de las culturas diversas que coexisten en ese continente. Ello requiere de una mejor planificación gubernamental que favorezca la identificación de las ventajas comparativas de cada país y el diseño de estrategias que permitan a las naciones latinoamericanas encontrar un mejor posicionamiento en el nuevo contexto mundial.

El objetivo de este ensayo es contribuir a un mejor entendimiento por parte de los diferentes actores en LAC y del rol de Asia como promotor de desarrollo económico en la región, a través del análisis comparativo de los modelos utilizados por Japón y China para promover su comercio, inversiones y cooperación para el desarrollo en la región entre 1960 y agosto de 2019.

El argumento principal esbozado por este trabajo es que Japón ha utilizado instrumentos tradicionales del Derecho Internacional Económico (DIE) para construir sus relaciones con Latinoamérica, mientras que China ha ideado una plataforma ecléctica, que no solo utiliza las mismas herramientas tradicionales empleadas por sus vecinos japoneses, sino también mecanismos alternativos y menos formales, que le permiten crear una relación más directa con los países de la región y, así, evitar la interferencia política de otras potencias globales.

El ensayo ha sido organizado en cinco epígrafes. Seguida de la presente introducción, en el tercer epígrafe, se repasa brevemente el rol que el DIE desempeña en las relaciones de China y Japón con LAC. En los epígrafes subsiguientes, se discute acerca de las características esenciales de los modelos adoptados por Japón y China en sus relaciones con LAC. El ensayo cierra con las conclusiones.

2 El Derecho Internacional Económico (DIE) en el ámbito de las relaciones Asia-LAC

No existe un acuerdo unánime acerca del concepto o límites del DIE, pero la mayoría de los autores coinciden en que es una disciplina por la que se regula el orden económico internacional y las relaciones económicas entre los sujetos de ese orden, incluyendo las naciones, los organismos multilaterales, las compañías, los individuos y otros sujetos de derechos (verbigracia, organizaciones no gubernamentales). El DIE abarca temas como el comercio internacional (incluida la Organización Internacional del Comercio, OMC), la integración regional, los tratados de libre comercio (TLC) y de promoción y protección de inversiones, los derechos de propiedad intelectual, las finanzas internacionales, la gobernanza de organizaciones financieras multilaterales, la cooperación para el desarrollo y el arbitraje internacional, solo por nombrar algunos de los temas estudiados por el DIE.

A diferencia del Derecho Internacional, el estudio del DIE se ha enfocado, tradicionalmente, en instrumentos del derecho positivo y particularmente, en lo que en la doctrina anglosajona denomina *hard law* para referirse, por ejemplo, a tratados como los convenios constitutivos de instituciones multilaterales, acuerdos

de integración regional, TLC y tratados de protección de inversiones, así como actos emanados de organismos multilaterales en ejercicio de sus funciones (decisiones, resoluciones, dictámenes, recomendaciones, etcétera).

Otros textos que tradicionalmente han sido objeto de estudios por parte del DIE son los clasificados dentro de la categoría *soft law* o «derecho blando». Boretto describe el *soft law* como «[...] una fuente alternativa, caracterizada por su falta de coercitividad y desapego a la rigidez del principio de legalidad, indeterminada en su contenido, alcanza a todos los actos e instrumentos jurídicos sin carácter obligatorio en sentido formal» (2012). Distinto a los tratados internacionales, que son vinculantes una vez han sido ratificados por los países signatarios, considerándose piezas legales «duras» o *hard law*, el *soft law* tiende a ser prácticas o guías que no llegan a considerarse vinculantes. Las leyes modelos preparadas por la Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo Mercantil Internacional (Uncitral, por sus siglas en inglés) o el marco regulatorio diseñado por el Comité de Basilea para la Supervisión de Bancos son ejemplos de instrumentos internacionales blandos.

Como veremos en los siguientes epígrafes, cuando discutamos acerca de los modelos empleados por Japón y China en sus relaciones económicas con LAC, estas conexiones se han desarrollado dentro y fuera de este contexto que llamamos DIE. Los actores de este diálogo, generalmente, utilizan los conceptos *hard* y *soft law* o ley dura y ley blanda, para determinar el grado de legalización de las relaciones en el ámbito del orden económico mundial. Estas dos categorías no son absolutas y aceptan matices. Muchos factores pueden afectar al grado de legalización de un mecanismo pactado por sujetos del Derecho Internacional, para regular sus relaciones económicas, y existe una bibliografía extensa en la que se analiza el tema y cuyo análisis excede los alcances de este ensayo (véanse Raustiala 2005, Abbot *et al.* 2000).

Para los fines de este artículo, se puede afirmar que un instrumento alcanza un grado de legalización alto y podría ser catalogado de *hard law* cuando impone obligaciones específicas y jurídicamente vinculantes, cuyo cumplimiento es supervisado por un órgano formal al que le ha sido delegada esa autoridad. Así, por ejemplo, los TLC y las actas constitutivas de organizaciones internacionales son los mejores ejemplos de instrumentos de *hard law* y representan un elevado grado de legalización en las relaciones económicas internacionales. Por el contrario, instrumentos blandos contienen principios y declaraciones de buena voluntad que no crean obligaciones legales.

Son muchas las razones que conllevan a una nación a favorecer el uso de instrumentos de *soft law* para el manejo de sus relaciones exteriores y la promoción de su comercio e inversiones. Por lo general, los acuerdos duros exigen mayores esfuerzos de

negociación y, en muchos casos, necesitan de aprobación legislativa, que presupone un debate público, cuestión que no ocurre con los instrumentos blandos. Un país puede preferir el uso de herramientas blandas en lugar de duras cuando requiere de flexibilidad, rapidez y confidencialidad en el manejo de sus relaciones diplomáticas y económicas.

Un enfoque del DIE que se limite al análisis de instrumentos duros y organizaciones formales puede no ser suficiente para estudiar las relaciones de China con países en desarrollo. Como se explicará más adelante, ese gran país asiático utiliza un estilo que da prioridad a los instrumentos blandos sobre los mecanismos duros. Como bien lo indicara Kennedy, el Derecho es un instrumento que facilita la interacción entre los actores globales y provee de las herramientas lingüísticas con las cuales se manejan los conflictos internacionales, por lo que no es descabellado pensar que un análisis legal podría ayudar a entender los cambios económicos y políticos que actualmente afectan al mundo (Kennedy 2013). Kennedy sugiere que los juristas deberían tener más interés en investigar el rol que el Derecho Internacional ha desempeñado en el reordenamiento político y económico global de las últimas décadas. Siguiendo su recomendación, nos proponemos utilizar un enfoque sociojurídico, para entender los mecanismos duros y blandos utilizados por China y Japón para organizar sus relaciones económicas con LAC. La adopción de un enfoque sociojurídico del DIE nos permitirá escudriñar no solo instrumentos legales, duros y blandos, sino también el contexto económico y geopolítico en el cual se han desarrollado las relaciones Asia-LAC.

3

Japón y sus relaciones económicas con América Latina y el Caribe

3.1. Breve recuento histórico

Después de poco más de doscientos años de aislamiento, Japón comenzó a establecer nexos con otras regiones, incluida LAC en la segunda mitad del siglo XIX y principios del siglo XX. Esos lazos iniciales se vieron afectadas por la Segunda Guerra Mundial, cuando muchos países suspendieron sus relaciones con Japón. Una vez culminada la guerra, los países latinoamericanos y caribeños restablecieron vínculos diplomáticos con la nación nipona e incluso muchos Gobiernos apoyaron su reinserción en la comunidad internacional, incluyendo su adhesión a la Organización de Naciones Unidas (ONU) (Horisaka 2005).

Las relaciones diplomáticas de Japón con LAC, luego de la Segunda Guerra Mundial, se han fundamentado en cuatro pilares fun-

damentales: (i) coordinación de la diplomacia japonesa con la estadounidense para respetar los intereses de aquel país en la región; (ii) maximización del uso de los recursos japoneses destinados a la región, para así avanzar los intereses económicos nipones; (iii) establecimiento de relaciones diplomáticas con el mayor número posible de países, para así obtener apoyo en los distintos foros internacionales, particularmente en la ONU, y (iv) prioridad en las relaciones con aquellos países en los cuales viven un número importante de inmigrantes japoneses y sus descendientes, que son llamados *nikkei* (Yamaoka 2015, Miyachi 2017).

Las relaciones con Latinoamérica cobraron mayor relevancia para Japón en los setenta, década en la cual el país asiático sufrió varias crisis, incluida la producida por el embargo a la exportación de soja impuesta por Estados Unidos y la creada por el aumento de los precios del petróleo en mercados internacionales. Como respuesta a estos problemas, el Gobierno japonés decidió promover mejores relaciones económicas con LAC, especialmente en las áreas de alimentos y energía, para así reducir sus vulnerabilidades en estos sectores. A cambio de promover el intercambio comercial en estas industrias, Japón prometía mayor y mejor cooperación para el desarrollo. Entre los ochenta y la primera década del nuevo milenio, las relaciones se enfriaron un poco; primero como resultado de las crisis económicas y financieras que afectaron a LAC en las últimas dos décadas del siglo pasado y, segundo, por los problemas que confrontó la economía nipona en los años noventa y principios del dos mil.

Es solo recientemente, y como respuesta al acercamiento de China a LAC, que Japón comenzó a preocuparse nuevamente por sus relaciones con la región. En 2014, el primer ministro japonés Shinzō Abe realizó una gira por LAC y, en su parada final en São Paulo (Brasil), pronunció un discurso titulado *Juntos*, que contiene las directrices de la nueva política exterior japonesa hacia LAC (Abe 2014). En su alocución, Abe llamó a la región a juntar esfuerzos para progresar, liderar e inspirar juntos y, así, sembrar los pilares fundamentales de una relación sólida.

La rápida expansión de la influencia de China en LAC ha llevado al Gobierno japonés a considerar sus relaciones en la región, no solo como un asunto económico sino también de seguridad regional, al punto que oficiales japoneses han indicado que su Gobierno ha comenzado a evaluar las relaciones LAC-Japón como un problema de seguridad nacional, considerando las operaciones de otras potencias globales en la zona, sin mencionar específicamente a ningún país (Nakamae 2018).

Con base en *Juntos* y la Estrategia del Indo-Pacífico Libre y Abierto diseñada por Japón para contrarrestar la influencia de China en esa parte del globo, Abe expresó, en diciembre de 2018,

que su Gobierno planeaba promover una mejor conectividad entre Japón y LAC, usando tres ejes (Nakamae 2018):

- **Progresar juntos para conectar mejor las economías** y promover un orden económico mundial, que sea libre y abierto, fundamentado en reglas del Derecho Internacional. Un ejemplo de este pilar es la iniciativa japonesa de promover el Convenio Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP) entre sus socios latinoamericanos; también, la posibilidad de explorar opciones para movilizar recursos públicos y privados, que apoyen proyectos de infraestructura de calidad en colaboración con organizaciones, como la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), el Banco del Japón para la Cooperación Internacional (JBIC) y la compañía de Exportaciones Niponas y de Seguros para la Inversión.
- **Liderar juntos hacia una conectividad de valores**, que promuevan un sistema multilateral fundamentado en el Estado de derecho, conformado por los tratados y convenios internacionales. Este pilar se refiere a la promoción de un sistema internacional basado en regulaciones y la protección y promoción de un orden libre y abierto para la navegación marítima. Este último punto está enfocado en los retos que envuelven los litigios marítimos en el área del Pacífico y el mar del Sur de China.
- **Inspirar juntos para promover un «aprendizaje global interconectado»**, que facilite alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible, para lo cual Japón ofrece su experiencia y pericia en la administración de la seguridad humana, incluyendo el manejo de la comunidad de la tercera edad, la protección del medio ambiente y la reducción y manejo de desastres naturales, entre otros.

Como se observa de los ejes que conforman la estrategia nipona para LAC, ese país pone gran énfasis en el Derecho Internacional y el DIE y proponen como base para la implementación de su estrategia instrumentos de *hard law* como los TLC, incluyendo el CPTPP.

3.2. Cooperación japonesa para el desarrollo

Japón adquirió experiencia en el manejo de proyectos de cooperación para el desarrollo después de la Segunda Guerra Mundial, a través del proceso de reparaciones que debió implementar para compensar a los países asiáticos de los daños causados por la guerra y que, inicialmente, envolvía las adquisiciones de bienes y servicios de empresas japonesas para los países afectados (Kato 2016). Posteriormente, Japón se unió al Plan Colombo, con el que se buscaba el desarrollo económico y social de Asia. Luego de estos pasos iniciales, Japón se convirtió en miembro del Comité de Ayuda

para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 1961. La OCDE es un organismo multilateral con personalidad jurídica, creado por una convención suscrita por representantes de varios países (*hard law*). El CAD fue, a su vez, creada por una Resolución Ministerial de la OCDE de fecha del 23 de julio de 1960.

El propósito principal del CAD es promover cooperación a través del establecimiento de estándares para la provisión de asistencia oficial para el desarrollo (ODA, por sus siglas en inglés), entendida esta como aquella asistencia gubernamental dirigida a promover el desarrollo económico y bienestar de los países en desarrollo (OECD 2019). De acuerdo con las directrices del DAC, la ODA incluye ayuda no reembolsable y préstamos concesionales. Entre las políticas adoptadas por los miembros del CAD, se incluye un proceso para la revisión por otro miembro del DAC de la ODA entregada por un país donante (*peer review*). La idea es promover un sistema de supervisión voluntaria y mutua, que permita la implementación de mejoras constantes en la provisión de ODA, así como también que la ayuda se utilice, principalmente, para el beneficio de los países receptores, en lugar de promoción de empresas privadas o políticas diplomáticas de los países donadores. El CAD también contribuye a garantizar la transparencia de la ODA y la sostenibilidad fiscal del país receptor, además de contribuir a la reducción de los riesgos de corrupción y desviación de los recursos para propósitos bélicos.

La ODA japonesa se ha extendido gradualmente a otros continentes, incluida LAC (gráfico 1).

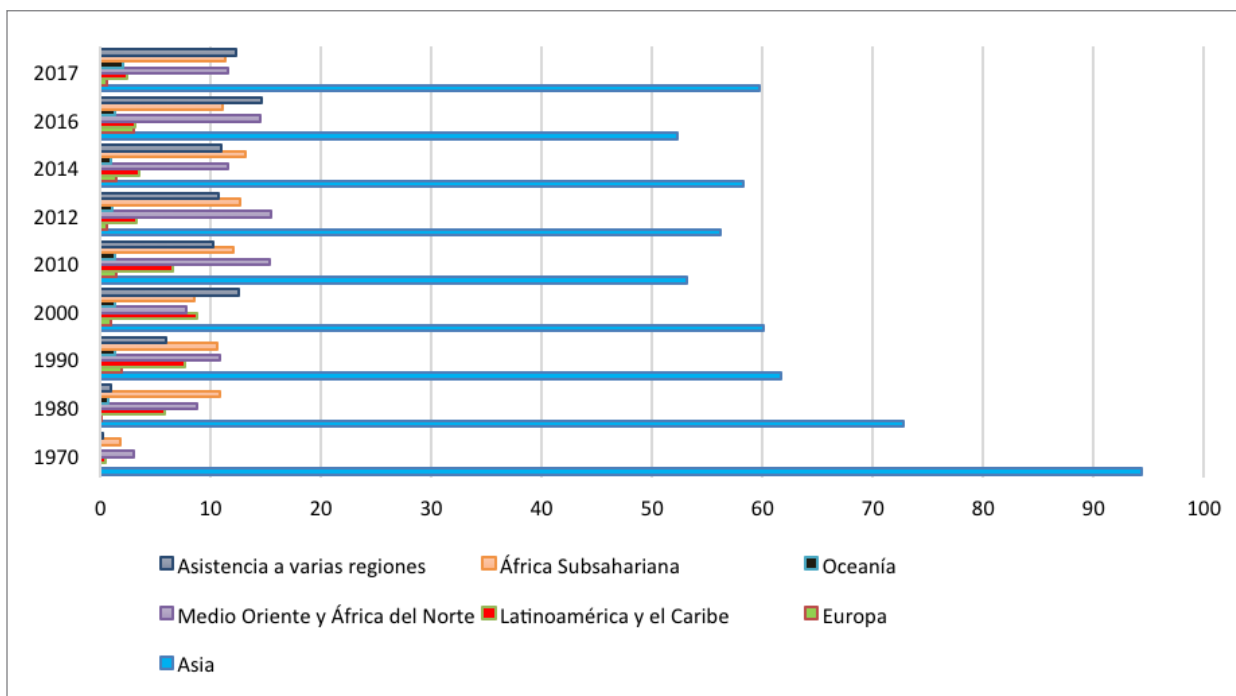


Gráfico 1

Japón, ODA bilateral por regiones (desembolsos brutos en %)

Fuente: elaboración propia, según datos del Ministry of Foreign Affairs of Japan, White Papers on Development Cooperation.

Al principio, la ayuda nipona para el desarrollo tenía como propósito primordial alcanzar objetivos de interés nacional como, por ejemplo, asegurarse acceso confiable a fuentes de energía y alimentos para promover su crecimiento económico y, en segundo lugar, promover un crecimiento autosuficiente entre las economías en desarrollo. Durante este período, la ODA japonesa estaba tradicionalmente orientada al apoyo de grandes proyectos de infraestructura y algunos expertos consideraban que ello atendía más al interés comercial nipón (Kato 2016). Sin embargo, otros opinan que ello atendía al modelo de desarrollo japonés, que se enfocaba más en el crecimiento económico, en lugar de en la reducción de la pobreza, por lo que, en muchos de sus programas, se ataba la asistencia a la compra de bienes y servicios japoneses, lo cual fue duramente criticado por otros miembros del DAC. Fue, solo a partir de 1978, cuando Japón discontinuó la práctica de «préstamos atados» para promover a sus empresas y, en los noventa, empezó a enfocarse más en reducir la pobreza (Kato 2016, Shimomura 2016).

Actualmente, el otorgamiento de la ODA nipona se guía por los principios y prioridades establecidos por la *Carta de la Ayuda Oficial para el Desarrollo* (la Carta) que fuera aprobada por el Gobierno japonés en 2015 (Ministry of Foreign Affairs of Japan 2015). La Carta adopta un enfoque holístico para la promoción del desarrollo y en ella se establece que la entrega de ODA está orientada por tres principios:

- La ODA debe contribuir a la paz y prosperidad y enfocarse en la asistencia para el desarrollo sin fines militares. Este principio está asociado con el carácter pacifista adoptado por Japón después de la Segunda Guerra Mundial.
- La ODA debe promover la seguridad humana relacionada con los derechos de los ciudadanos a vivir una vida digna y anima a los organismos japoneses relacionados con la provisión de cooperación internacional a promover programas que apoyen a grupos vulnerables. Es así como, por ejemplo, en la nueva política exterior japonesa hacia LAC, Abe ofrece la experiencia nipona en áreas como manejo de personas de la tercera edad y desastres naturales.
- La cooperación debe enfocarse en promover la autosostenibilidad de los países en desarrollo. En este principio, se resalta la importancia de que los países receptores asuman la responsabilidad por el proceso y tomen la iniciativa para diseñar planes que se adapten a sus condiciones específicas. De acuerdo con la filosofía japonesa, la cooperación para el desarrollo debe tener como propósito final el alcance de un desarrollo autosuficiente y acabar con la necesidad de continuar dependiendo de la asistencia internacional (Shimomura 2016). Este principio también demuestra que Japón busca establecer relaciones a un mismo nivel con los países receptores de ODA, promoviendo el diálogo y la cooperación mutua.

En la Carta también se establecen otros principios para la implementación de los programas, incluyendo que la ODA debe promover el crecimiento económico, capaz de contribuir con la erradicación de la pobreza. Esto concuerda con lo que ha sido la política nipona de desarrollo según la cual la pobreza puede reducirse a través del crecimiento económico apoyado por mejoras en la educación y la infraestructura, así como en leyes y regulaciones sólidas que promuevan la iniciativa privada. Este principio está también asociado con el modelo tripartito nipón según el cual, en sus interacciones con LAC, ese país favorece un enfoque que envuelve ODA, comercio e inversiones. Por este motivo, no es raro encontrar que Japón diseñe paquetes de cooperación que incluye ODA, inversión directa y promoción de exportaciones (Hosono 2017), lo cual potencian las sinergias entre la ODA y otros recursos para el desarrollo facilitados por Japón. La asistencia nipona es administrada por varias agencias gubernamentales como JICA (proveedora de ODA) y JBIC (préstamos a empresas niponas que quieran realizar inversiones en otros países).

Otro aspecto que las agencias gubernamentales japonesas deben considerar cuando ejecutan la cooperación para el desarrollo es la consolidación de la democracia, el Estado de derecho y la protección de los derechos humanos en los países asistidos. Finalmente, en la Carta se menciona que, en la implementación de programas, es fundamental apoyar alianzas locales que permitan llevarlos a cabo exitosamente. Estas asociaciones deben ser no solo con autoridades gubernamentales sino también con actores del sector privado y de la sociedad civil.

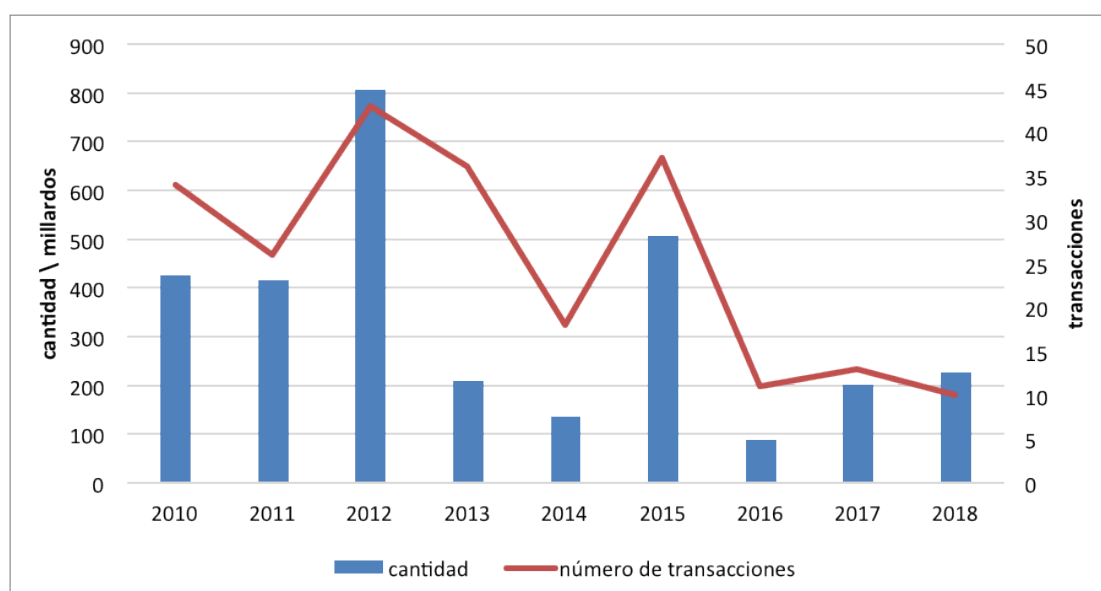


Gráfico 2

Compromisos del JBIC en América Latina y el Caribe (¥, millones)

Fuente: elaboración propia según datos del JBIC, reportes anuales. Incluye préstamos, suscripciones de acciones y otorgamiento de garantías.

En el caso de LAC, en la Carta se establece, entre las prioridades para la región, proveer de asistencia para la promoción de un

ambiente que fomente el desarrollo económico a través del comercio internacional y la inversión, así como apoyar a las comunidades *nikkei* que viven en la región.

Además de la ODA, Japón también provee de financiamiento internacional para el desarrollo que no clasifica como ODA pero que contribuye a promover proyectos importantes para la economía del país receptor. La mayor parte de este financiamiento proviene del JBIC (gráfico 2), cuyo papel principal es promover el desarrollo en otros países, asegurar el acceso de Japón a recursos naturales estratégicos, promover la competitividad de empresas japonesas en el exterior y apoyar negocios en otros países que busquen preservar y proteger el medio ambiente.

3.3. Comercio e inversión de Japón en Latinoamérica y el Caribe

Los otros dos pilares que soportan las relaciones de Japón con LAC son el comercio y la inversión. Como se indicó antes, Japón utiliza un modelo tripartito de cooperación, que permite coordinar su asistencia para el desarrollo con su comercio e inversiones y así, por ejemplo, la ODA nipona ha facilitado la promoción de los negocios de empresas japonesas en la región y apoyado la transformación industrial en algunos países, contribuyendo con su crecimiento económico y reducción de la pobreza (Hosono 2017).

Los intercambios comerciales entre Japón y LAC fueron modestos en la década de los sesenta; sin embargo, el comercio comenzó a crecer progresivamente en las siguientes décadas, hasta alcanzar la cantidad de 57,28 millardos de dólares estadounidenses en 2018 (gráfico 3). El mejor año para el comercio nipón en la zona se experimentó en el año 2011, con un monto de 74,5 millardos de dólares estadounidenses. Japón ha mantenido una balanza comercial favorable con LAC, pero no así con Sudamérica (gráfico 4).

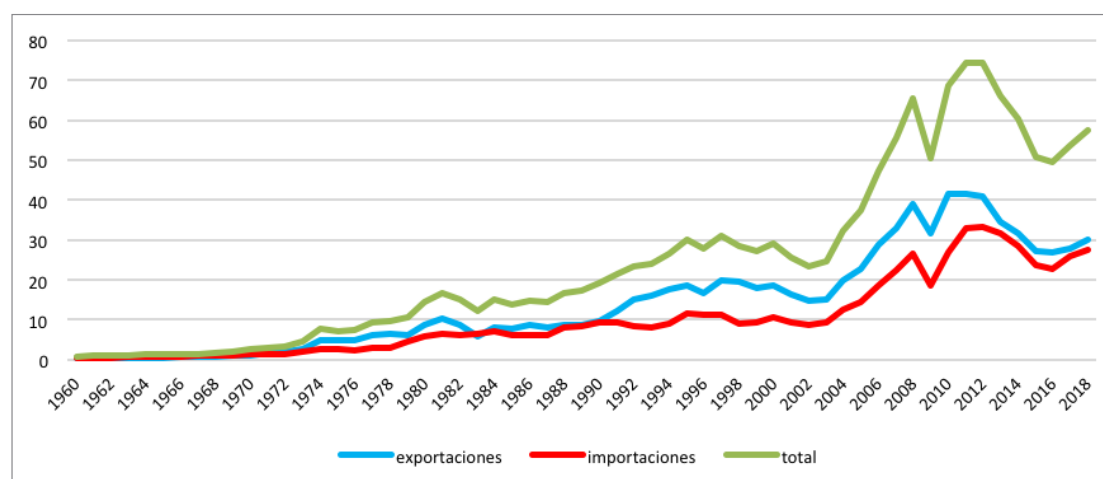


Gráfico 3

Comercio entre Japón y Latinoamérica y el Caribe (dólares estadounidenses, millardos)

Fuente: elaboración propia, según datos del Fondo Monetario Internacional (IMF), Direction of Trade Statistics (DOTS).

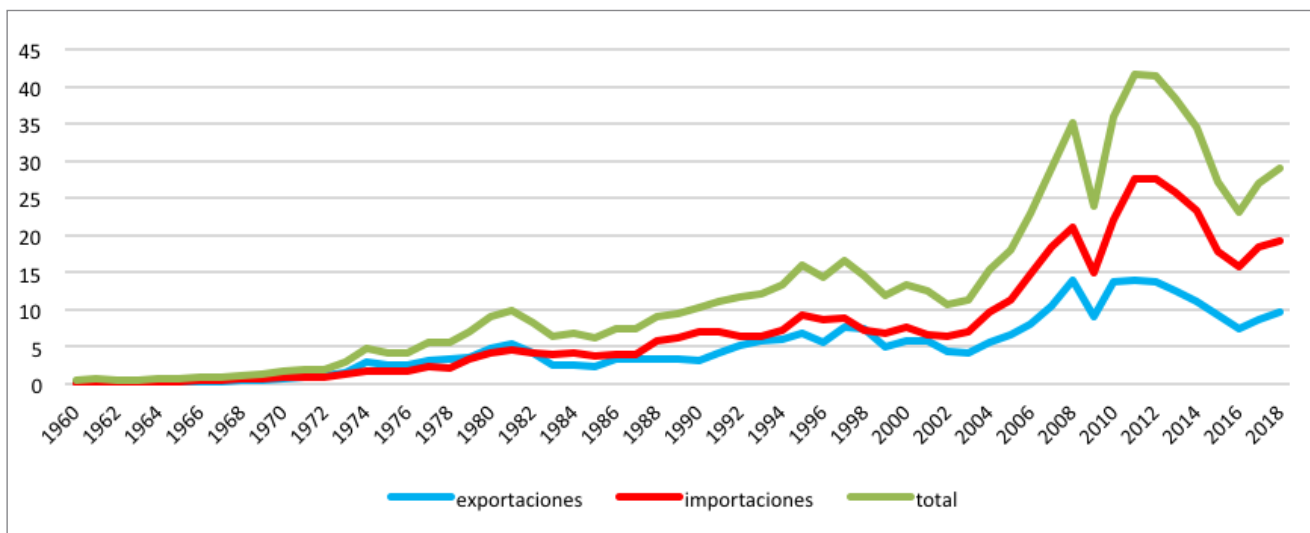


Gráfico 4
Comercio entre Japón y Sudamérica (dólares estadounidenses, millardos)
Fuente: elaboración propia, según datos del IMF, Direction of Trade Statistics (DOTS).

La inversión directa es otra área en la cual Japón ha contribuido con el desarrollo en el continente, convirtiéndose en uno de los mayores proveedores de recursos, junto con Estados Unidos y Europa. Entre 1960 y 1970, la inversión japonesa en Latinoamérica fue muy modesta; sin embargo, en 1965, la región fue el mejor destino internacional para la inversión japonesa, que alcanzó el 25 % del total de la inversión directa nipona en otros países (IDB 2013). Entre 2002 y 2018, Japón invirtió 192 millardos de dólares estadounidenses en la región (gráfico 5).

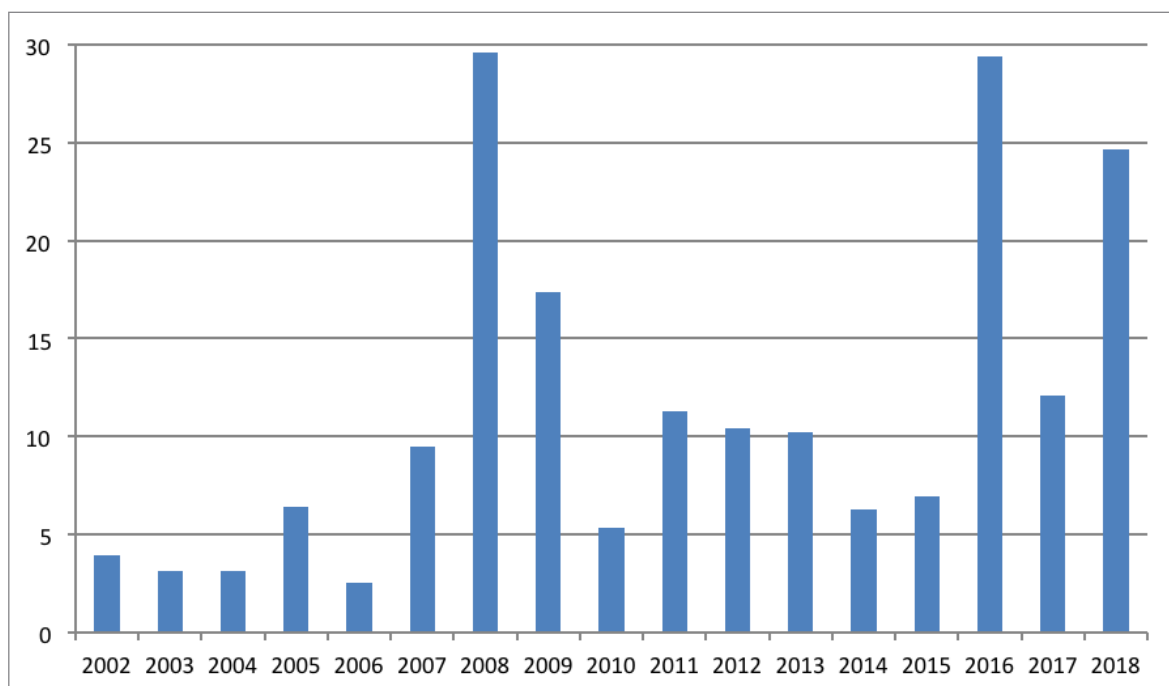


Gráfico 5
Flujo por inversión directa de Japón en Latinoamérica y el Caribe (dólares estadounidenses, millardos)
Fuente: Japan External Trade Organization, Trade and Investment Statistics.

En el siglo pasado, LAC ofrecieron a las firmas niponas grandes oportunidades de inversión en términos de nuevos mercados, mejoras en la eficiencia manufacturera y mejor acceso a materias primas (Kahn 2016). Inicialmente, las firmas niponas invirtieron mayoritariamente en el sector de los recursos naturales, pero esa inversión se ha diversificado gradualmente hacia otros sectores en las últimas décadas. La inversión japonesa también se ha caracterizado por concentrarse en industrias con capacidad de exportación y se ha reportado que las subsidiarias y empresas afiliadas japonesas con sede en LAC exportan más de la mitad de su producción a países terceros (Kuwayama 2015).

Japón ha promovido el comercio bilateral e inversiones con países de la región a través de Acuerdos de Asociación Económica (Economic Partnership Agreements o EPA). Estos acuerdos son tratados formales (*hard law*) y se consideran más exhaustivos que los tradicionales TLC, ya que regulan no solo las materias que normalmente se incluyen en un TLC, como lo son las reglas para el comercio de bienes y servicios, sino también normas para mejorar las relaciones económicas, disposiciones para la liberalización del comercio y la inversión y cooperación para el desarrollo. Para los académicos japoneses, con los EPA no solo se busca la facilitación del comercio de bienes y servicios, sino también la mejora del clima de negocios y la competitividad en los países en los cuales las firmas japonesas operan (Hiratsuka *et al.* 2011). Japón ha suscrito EPA con México (2005), Chile (2007) y Perú (2011) y, actualmente, se encuentra negociando otro con Colombia.

Japón también es miembro del CPTPP, que fue suscrito por México, Chile y Perú (los dos últimos no han ratificado este acuerdo). Este tratado es jurídicamente vinculante para los países que lo han ratificado y constituye una pieza de ley dura. En la reunión del G20 celebrada en Argentina en 2018, Abe indicó que uno de los planes de la diplomacia nipona era promover el CPTPP entre sus otros socios latinoamericanos (Nakamae 2018), lo cual ratifica la preferencia de Japón de utilizar mecanismos duros para la promoción de su comercio internacional con LAC.

3.4. Participación de Japón en foros y organizaciones regionales

Además de sus relaciones bilaterales con los países de la región, Japón participa en otras instancias regionales. Así, por ejemplo, Japón se convirtió en observador permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1973. La OEA es una organización regional creada por convenio constitutivo en 1948. Como observador, el país no ha desempeñado un papel relevante en los grandes debates políticos y económicos que se han llevado a cabo en esta organización; sin embargo, sí contribuyó financieramente con la misión de observación

promovida por la OEA en 1992, para supervisar las elecciones en Perú luego del «autogolpe» perpetrado por Alberto Fujimori.

Japón es miembro del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desde 1976. Esta institución fue creada por el convenio constitutivo del BID, suscrito en 1959. El BID es una organización internacional con personalidad jurídica y tiene como función primordial actuar como banco regional promotor del desarrollo económico y social de la región de manera sustentable. Las operaciones y gobernanza del BID están reguladas por su convenio constitutivo (*hard law*). Los socios del BID se dividen entre miembros regionales y no regionales. Japón es el miembro no regional más importante y ha contribuido con un capital pagado de 302,1 millones de dólares estadounidenses y posee un poder de voto equivalente al 5 % del total, solo detrás de Estados Unidos (30 %), Argentina (11,4 %), Brasil (11,4 %) y México (7,3 %) (BID 2019).

El BID se ha convertido en la más importante plataforma financiera a través de la cual Japón avanza su cooperación para el desarrollo en LAC. Japón directamente, o a través de sus agencias JICA y JBCI, ha colaborado con el BID en la implementación de varios programas. Así, por ejemplo, Japón hizo la mayor contribución para la tercera reposición del BID Lab, que es un laboratorio para la inclusión en LAC. Esta contribución de 85 millones de dólares estadounidenses representó el 27 % del monto total requerido (317 millones de dólares estadounidenses) (BID 2018). Asimismo, JICA contribuyó con tres millardos de dólares estadounidenses para el Programa de Cofinanciamiento de Energía Renovable y Eficiencia Energética (CORE) manejado por el BID (BID 2017). Aparte de estos programas, Japón aportó fondos no reembolsables, por la cantidad de 250 millones de dólares estadounidenses para apoyar, a través del BID, una iniciativa para promover infraestructura de calidad de Japón y, a través de JICA, firmó con ese banco un memorando de cooperación en esta área.

Japón también se unió al Fórum para la Cooperación Asia-LAC (Fealac, por sus siglas en inglés), creado en 1999. El grupo cuenta con 36 miembros, incluyendo 16 países de la región Asia-Pacífico y 20 de LAC. A diferencia de la OEA y el BID, Fealac es un fórum informal que no cuenta con una estructura institucional (solo un cibersecretariado). Las bases sobre las cuales opera el fórum están descritas en un documento denominado *Marco para el Foro para el Diálogo y Cooperación entre Asia del Este y Latinoamérica*. Este documento no tiene el estatus de tratado internacional y entra más en la categoría de *soft law*.

El Fealac opera a través de reuniones de distintos niveles (reunión de ministros de relaciones exteriores o reuniones de trabajo). El objetivo del fórum es promover el entendimiento y el diálogo político y económico, así como la cooperación en todas las áreas para fortalecer las relaciones entre ambas regiones (Fealac 2019).

Las áreas de cooperaciones incluyen comercio, inversiones, finanzas, ciencias y tecnología, cultura, deportes, turismos e intercambios humanos. Este espacio no ha alcanzado muchos resultados positivos, aparte de impulsar la creación del Fondo Fealac-ONU, en colaboración con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) en 2017. Este fondo, manejado por la ONU, fue creado para financiar proyectos interregionales, que promuevan entendimiento mutuo entre los dos continentes.

Miyachi opina que el papel de Japón en el Fealac se ha visto afectado por dos factores (Miyachi 2017). Primero, la diplomacia nipona percibe este fórum como una tribuna para discutir asuntos latinoamericanos, en lugar de problemas interregionales. Según Miyachi, esto se debe a que existe una «relevancia económica asimétrica» entre LAC y Asia, en la cual la primera depende desproporcionadamente de comercio de la segunda. Por ello, Japón utiliza otros foros para discutir sobre asuntos relevantes para Asia (verbigracia, Asean + 3 y APEC). El segundo factor enunciado por Miyachi es que Japón no usa este foro para discutir sobre asuntos de importancia, sino para organizar intercambios humanos enfocados en tecnología y medio ambiente.

Finalmente, en 2012, Japón se hizo miembro observador en la Alianza del Pacífico, iniciativa regional que agrupa a Chile, Colombia, México y Perú. La alianza se creó a través de un acuerdo marco (*hard law*), ratificado por todos sus miembros. La alianza se define como un grupo de países con visiones afines de desarrollo y promotores del libre comercio. De acuerdo con las regulaciones de la alianza, Japón podría convertirse en miembro, en virtud de que ha suscrito tres EPA con Chile, México y Perú; sin embargo, la diplomacia japonesa ha indicado que su país no plantea solicitar su acceso a la Alianza como miembro (*El Economista* 2013). Este foro se ha convertido en otra instancia utilizada por Japón, para impulsar la promoción de valores como la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos, el libre comercio y un orden marítimo libre y abierto.

4 Las relaciones económicas de China con Latinoamérica y el Caribe

4.1. Breve recuento histórico

Antes de la fundación de la República Popular China en 1949, ya 14 naciones de América Latina habían establecido relaciones con el gigante asiático. Luego de la conclusión de la Guerra Civil china y durante la Guerra Fría, la mayoría de los países de la región apoyaron la posición de Estados Unidos y mantuvieron relaciones con el Gobierno de Taiwán² e incluso votaron en contra de la propuesta de la Unión Soviética de reemplazar a Taiwán por China en la ONU

2 Nueve países en la región siguen manteniendo relaciones con Taiwán: Belice, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía.

(Shixue 2008). En las décadas de los cincuenta y sesenta, LAC no estuvo en la agenda de la diplomacia china, aunque ese país estableció relaciones diplomáticas con Cuba en 1960 y también creó el Instituto de Estudios Latinoamericanos en 1961.

La visita del presidente norteamericano Richard Nixon a China en 1972 abrió las puertas para que muchos Gobiernos de la región progresivamente establecieran relaciones diplomáticas con China, al mismo tiempo que rompían sus nexos con el Gobierno de Taiwán. A pesar del establecimiento de nexos diplomáticos, no hubo mayores cambios en las relaciones China-LAC entre 1970 y finales de los noventa. Fue solo, al final del siglo pasado e inicios del presente, cuando China empezó a mirar a LAC con mayor interés político y económico, al punto que algunos expertos llaman a la primera década del milenio como la «década china de Latinoamérica» (Paz 2016).

Las administraciones de los presidentes George Bush y Barack Obama asumieron una posición pasiva hacia la expansión china en el continente y no la consideraron una amenaza. Esta estrategia cambió con la elección del presidente Donald Trump, cuyo Gobierno ha tomado una posición de confrontación ante el expansionismo de China. De este modo, el vicepresidente Mike Pence ha acusado a China de promover una «diplomacia financiera», forzando a países pequeños a romper diplomáticamente con el Gobierno de Taiwán a cambio de préstamos e inversión (Gaziz 2018). La Administración de Trump ha clasificado a China como una amenaza y ha dicho que ese país pretende atraer a LAC a su órbita de influencia a través del uso de préstamos e inversiones de compañías manejadas por el Gobierno chino (President of the United States 2017).

La incursión de China en el continente americano ha respondido a planes diseñados por el Gobierno de ese país, que publicó su primer programa para LAC en 2008, definiendo los objetivos y prioridades de la política exterior china en la región. Este documento fue seguido por otro plan publicado en 2016, en el cual el Gobierno chino confirmó su interés por consolidar sus relaciones con LAC y resaltó la importancia de los países latinoamericanos y caribeños para el desarrollo de China (Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China 2016b). Este documento también indica que China está progresando en el fortalecimiento de sus relaciones con LAC a través de asociaciones estratégicas caracterizadas por:

- Confianza y sinceridad entre las partes
- Establecimiento de relaciones ganar-ganar
- Reforzamiento de las relaciones de China con la región, así como de las relaciones de China con cada país
- Promoción de la política de una sola China

Además, en esta política se establece un Plan de Cooperación 2015-2019 estructurado sobre una base «1 + 3 + 6» (China-Celac³ Forum 2015). El número uno apela a un solo plan para la región en el que se establezcan las prioridades de desarrollo. El número tres se refiere a los factores fundamentales del Plan de Cooperación (comercio, inversión y financiación) que son considerados por China como críticos para promover el crecimiento económico. Como parte de este punto, el plan indica que China considera incrementar el comercio con la región hasta 500 millardos de dólares estadounidenses e invertir un monto cercano a los 250 millardos de dólares estadounidenses para 2024. Finalmente, el número seis alude a las áreas prioritarias en las que debe enfocarse la cooperación China-LAC: energía y recursos naturales, infraestructura, agricultura, manufactura, ciencias y tecnología y tecnología de la información.

4.2. Cooperación para el desarrollo

En los cincuenta, China proveyó de asistencia para el desarrollo a un número limitado de países en Asia, África y el Caribe. Esta ayuda se enfocaba más en el apoyo a movimientos revolucionarios para promover la independencia en países colonizados. Cuba fue beneficiada con préstamos sin intereses facilitados por China entre 1961 y 1965 (Zhang 2015). No fue hasta el nuevo milenio cuando China incrementó exponencialmente su ayuda para el desarrollo, especialmente hacia LAC, región a la cual fluyó una cantidad estimada en 141 millardos de dólares estadounidenses entre 2005 y 2016 (ECLAC 2018). Ese monto excedió los entregados por organismos internacionales tradicionales, como el BID (117,8 millardos de dólares estadounidenses), el Banco Mundial (85,5 millardos de dólares estadounidenses) y el Banco de Desarrollo de Latinoamérica-CAF (55,1 millardos de dólares estadounidenses).

En contraste con Japón, que es miembro del DAC, que como se explicó anteriormente nace del seno de una organización internacional formalmente constituida como lo es la OECD, China ha definido su cooperación con Latinoamérica como «cooperación Sur-Sur». No existe un tratado internacional con el que se regule este tipo de cooperación y las regulaciones acordadas dentro del marco del DAC no son jurídicamente vinculantes para los países que no son miembros de esa instancia. La cooperación Sur-Sur se desarrolla, principalmente, dentro de un marco informal, con un bajo grado de legalización.⁴

El Consejo Económico y Social de la ONU (Unecosoc) ha indicado que la cooperación Sur-Sur se caracteriza por estar impulsada por sus participantes, que se inspiran en la idea central de solidaridad y busca establecer relaciones beneficiosas para todos los socios en procura de autosuficiencia y desarrollo (Unecosoc 2013). Consistentes con esta idea, los diplomáticos chinos constantemente afirman que la cooperación de su país se inspira en estos principios y que, a diferencia del DAC, el Banco Mundial y otros organismos multilate-

- 3 La Celac se refiere a la Comunidad de Países Latinoamericanos y Caribeños.
- 4 Sin embargo, existen casos en los que los países del Sur han acordado mecanismos formales de cooperación (verbigracia, el Nuevo Banco de Desarrollo).

rales, China no busca promover un modelo o reformas específicas, como sí fue el caso del llamado «Consenso de Washington».

La asistencia para el desarrollo facilitada por China difiere de las definiciones de ODA establecidas por el DAC. Ese país provee de su asistencia, basada en ocho principios enumerados en 1964 por el entonces premier Zhou Enlai (Zhang 2015):

- Beneficio mutuo
- Respeto a la soberanía del país receptor
- Sostenibilidad fiscal del país receptor
- Promoción de autosuficiencia, para evitar crear dependencias de la cooperación internacional
- Incremento del ingreso y acumulación de capital
- Facilitación de equipos chinos y materiales de la más alta calidad a precios internacionales
- Transferencia tecnológica al país receptor
- Trabajadores chinos encargados de la cooperación que se trasladen al país receptor deben vivir en las mismas condiciones en la que viven los trabajadores locales

Algunos de los principios enunciados arriba coinciden con las premisas promovidas por el DAC para la provisión de ODA como, por ejemplo, la sostenibilidad fiscal de la asistencia financiera. Los principios chinos también promueven la creación de autosuficiencia en el país receptor que también el soportado por la Carta japonesa para la cooperación internacional. Sin embargo, en estos principios también se establece el respeto a la soberanía de cada país que, en muchas ocasiones, es entendida como no interferencia en los asuntos domésticos y la dificultad de atar la cooperación china a la promoción de valores como la democracia y los derechos humanos, así como la protección del Estado de derecho y el medio ambiente.

No toda la asistencia facilitada por China puede clasificarse como ODA en el estricto sentido del término, y la mayor parte es entregada en préstamos en condiciones de mercado o créditos de exportación para la adquisición de bienes y servicios provenientes de China (préstamos atados). Una de las consecuencias de que China diseñe su asistencia para el desarrollo como cooperación Sur-Sur es que no está sujeta a los estándares establecidos por el DAC ni tampoco al proceso de *peer review* creado por esta instancia, por lo que hay limitada información oficial acerca de la calidad y cantidad de dicha asistencia.

El Gobierno chino ha publicado dos libros blancos (*white papers*), en los que enuncian sus políticas de asistencia internacional y provee de algunos datos acerca de la ayuda entregada por China. El primer documento fue publicado en 2011 y contiene la política de asistencia internacional china donde, sucintamente, se describe

el tipo de ayuda entregada entre 1950 y 2009 (The State Council of the People's Republic of China 2011). El segundo cubre el período 2010-2012 (The State Council of the People's Republic of China 2014). De acuerdo con los libros blancos, China ofrece su asistencia para el desarrollo a través de tres herramientas:

- **Recursos no reembolsables**, los cuales son otorgados sin la obligación de pagarlos para financiar proyectos sociales, como la construcción de hospitales y escuelas, el desarrollo de recursos humanos y la asistencia técnica y humanitaria de emergencia.
- **Préstamos sin cobro de intereses**, para el financiamiento de proyectos como construcción de infraestructuras públicas para mejorar los niveles de vida de la población.
- **Préstamos concesionales**, que se usan para financiar proyectos productivos que generen beneficios económicos y sociales en áreas como infraestructura, manufactura y adquisición de maquinarias y productos electrónicos. Estos préstamos son normalmente otorgados por el Export-Import Bank of China (China EXIM Bank), que cobra una tasa de interés menor que la establecida por el Banco Popular de China y son a veces atados a la promoción de firmas chinas en el exterior.

Los libros blancos revelan que, en el período 1950-2009, los recursos no reembolsables representaron el 41,4 % del total de la asistencia china, en tanto que los préstamos sin intereses representaron el 29,8 % y los préstamos concesionales, el 28,6 % (gráfico 6). Estos números cambiaron en el período 2010-2012, cuando los préstamos concesionales pasaron a ser el principal instrumento de asistencia internacional, representando el 55,6 % del total de dicha asistencia, mientras que los recursos no reembolsables fueron el 36,1 % y los préstamos sin intereses, el 8,1 %.

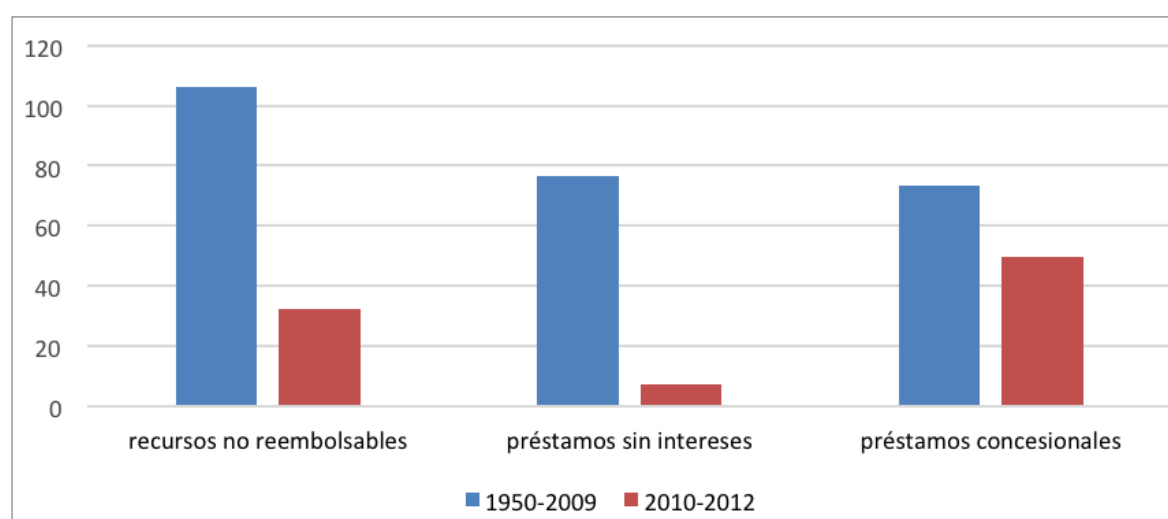


Gráfico 6

Asistencia internacional de China por clases (yuanes, millardos)

Fuente: State Council of the People's Republic of China, *China's Foreign Aid (White Papers)*.

Otra de las dificultades a las que se deben enfrentar los expertos cuando analizan la asistencia para el desarrollo facilitada por China es que varias organizaciones están involucradas en la entrega y el manejo de esta cooperación. El Departamento de Asistencia a Países Extranjeros (DAFC) administra la asistencia internacional, en coordinación con el Buro Ejecutivo de Cooperación Económica Internacional (Ebiec). Ambas instancias son supervisadas por el Ministerio de Comercio (Gu *et al.* 2016). También el Banco de Desarrollo de China (CDB) y el China EXIM Bank participan en los programas de asistencia internacional. Dadas estas complejidades, el Gobierno estableció la Agencia China para la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CIDCA) en 2018. La nueva agencia es supervisada por el Consejo de Estado Chino, el órgano administrativo de mayor jerarquía en ese país y del que se espera que ofrezca más transparencia en el manejo de la asistencia internacional para el desarrollo.

En virtud de las dificultades que existen para establecer la magnitud de la asistencia china de cooperación, varios proyectos de investigación se han abocado a estimar el monto de esa ayuda; por ejemplo, el Global Research Institute, con sede en la Universidad de William & Mary, ha desarrollado un ambicioso proyecto para el cálculo de la ayuda china, denominado AidData. Este proyecto construye el flujo financiero de la asistencia oficial china hacia los países en desarrollo, usando una metodología llamada *tracking underreported financial flows* (TUFF).⁵ El proyecto clasifica la asistencia china en tres categorías:

- a) **ODA:** flujos que cumplen con los parámetros de ODA definidos por el DAC.
- b) **Otros flujos oficiales (OOF):** flujos que no cumplen con la definición de ODA (por ejemplo, créditos que no son concesionales y que son otorgados, principalmente, para alcanzar objetivos comerciales).
- c) **Financiamiento oficial difuso:** muchos de los flujos incluidos en esta categoría son OOF; sin embargo, ello no puede ser confirmado por falta de información para asignarlos como tal.

De acuerdo con AidData, los flujos financieros de China hacia países en desarrollo se han incrementado desde menos de 3 a 38 millardos de dólares estadounidenses entre 2000 y 2014, con un máximo de 70 millardos de dólares estadounidenses en 2009. A partir de 2009, la mayor proporción de los flujos chinos se clasifican como OOF.

Los destinos más importantes de la ODA China en LAC entre 2000 y 2014 fueron Cuba (6,7 millardos de dólares estadounidenses), Bolivia (966 millones de dólares estadounidenses), Jamaica (654 millones de dólares estadounidenses) y Costa Rica (590 millones de dólares estadounidenses), mientras que los mayores beneficiarios de los OOF en el mismo período fueron Venezuela (10,8

5 Usando TUFF, los investigadores de este proyecto triangulan la información recabada de cuatro fuentes: (i) reportajes de noticias en inglés, chino y la lengua local en donde la asistencia es recibida; (ii) declaraciones oficiales del Gobierno de China; (iii) datos de los sistemas de administración de deuda externa de los países receptores de la asistencia china, y (iv) estudios de casos e investigación de campo conducidos por académicos y ONG (Dreher *et al.* 2017). Los resultados del estudio están disponibles en <https://www.aiddata.org/china>.

millardos de dólares estadounidenses), Ecuador (9,7 millardos de dólares estadounidenses), Brasil (8,5 millardos de dólares estadounidenses), Argentina (4,6 millardos de dólares estadounidenses), Bahamas (2,8 millardos de dólares estadounidenses) y Chile (1,2 millardos de dólares estadounidenses) (Dreher *et al.* 2017). El mayor flujo financiero de China se destinó para proyectos en los sectores de energía (134,1 millardos de dólares estadounidenses); transporte y almacenamiento (88,8 millardos de dólares estadounidenses); industria, minería y construcción (30,3 millardos de dólares estadounidenses); comunicaciones (16,9 millardos de dólares estadounidenses), y agricultura, pesca y silvicultura (10 millardos de dólares estadounidenses).

Gallagher y Myers también han estudiado la asistencia financiera de China y han construido una base de datos donde se recaba la información de los préstamos otorgados a naciones en LAC por el CDB y el China EXIM Bank entre 2005 y 2018 (Gallagher y Myers 2019). De acuerdo con esta base de datos, los mayores receptores de fondos se encuentran en Sudamérica (gráfico 7). La mayoría de estos préstamos han sido para proyectos en el sector energético (96,9 millardos de dólares estadounidenses), seguido por infraestructura (25,9 millardos de dólares estadounidenses) y minería (2,1 millardos de dólares estadounidenses).

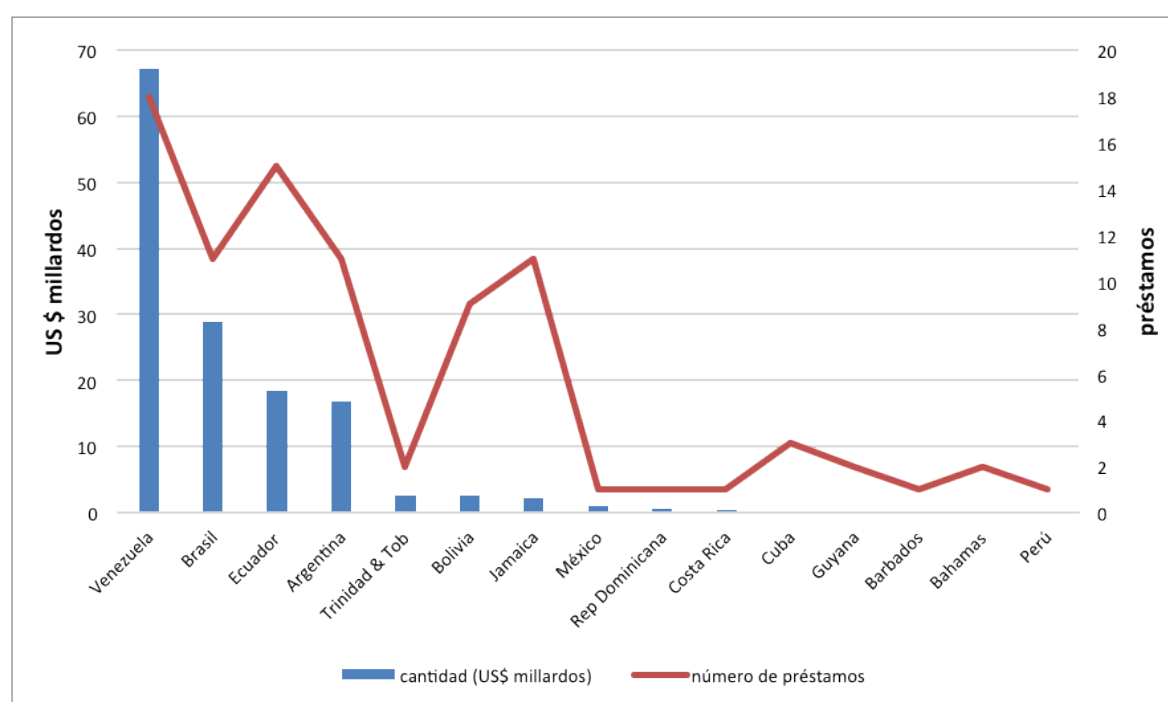


Gráfico 7
Préstamos otorgados por el CDB y el China EXIM Bank en LAC, 2005-2018
Fuente: Gallagher y Margaret Myers (2019).

Cerca del 50 % de los financiamientos otorgados por China usan el mecanismo «préstamo por petróleo», según el cual los créditos otorgados por las instituciones financieras chinas son pagados con envíos de petróleo (Eclac 2018). Este mecanismo es beneficioso para prestamistas y deudores y permite a las institu-

ciones chinas invertir en mercados de alto riesgo, garantizando el repago de la deuda con petróleo. Al mismo modo, con este instrumento países como Venezuela pueden acceder a financiamiento internacional que no está disponible en otros mercados financieros. Sin embargo, la falta de transparencia en estas transacciones puede crear problemas de sostenibilidad fiscal y corrupción en los países receptores, como se ha evidenciado con el caso de Venezuela (véase Grisanti y Lalaguna 2018). A pesar de la crítica que se le ha hecho a China por estos préstamos, debemos recalcar que no es un instrumento novedoso, ya que Japón los utilizó en los sesenta para prestar dinero a la propia China (Gallagher *et al.* 2012). El JBIC japonés también ha otorgado este tipo de financiamiento a Venezuela (Párraga 2011).

4.3. Comercio e inversión de China en Latinoamérica y el Caribe

El comercio entre China y LAC comenzó a desarrollarse a mediados de los noventa, cuando se superó el límite de los 10 mil millones de dólares estadounidenses (gráfico 8). No fue hasta 2007 cuando dicho comercio rompió la barrera de los 100 mil millones de dólares estadounidenses y alcanzó la cantidad de 151 mil millones de dólares estadounidenses. El comercio entre China y LAC se ubicó en 322 mil millones de dólares estadounidenses en 2018 por lo que, presumiblemente, China alcanzará su meta de 500 mil millones de dólares estadounidenses para 2024.

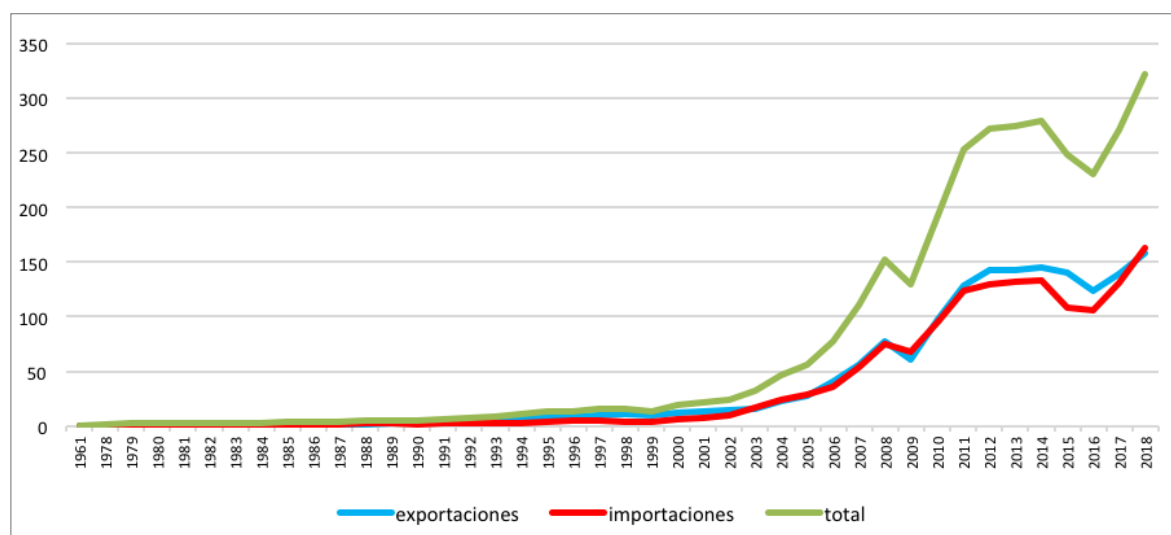


Gráfico 8
Comercio de China con Latinoamérica y el Caribe (dólares estadounidenses, millardos)
Fuente: elaboración propia según datos del FMI, Direction of Trade Statistics (DOTS). Incluye Hong Kong y Macao.

China mantuvo una balanza comercial ligeramente negativa con LAC en 2018, lo cual responde a un fuerte desempeño de las importaciones desde Sudamérica (gráfico 9); sin embargo, solo seis países mantuvieron un saldo positivo con el gigante asiático en 2018: Brasil, Chile, Perú, Uruguay, Trinidad y Tobago y Venezuela.

Las importaciones hacia China están concentradas en unos pocos renglones, como soya, petróleo, cobre y acero, lo cual explica la balanza positiva a favor de Sudamérica.

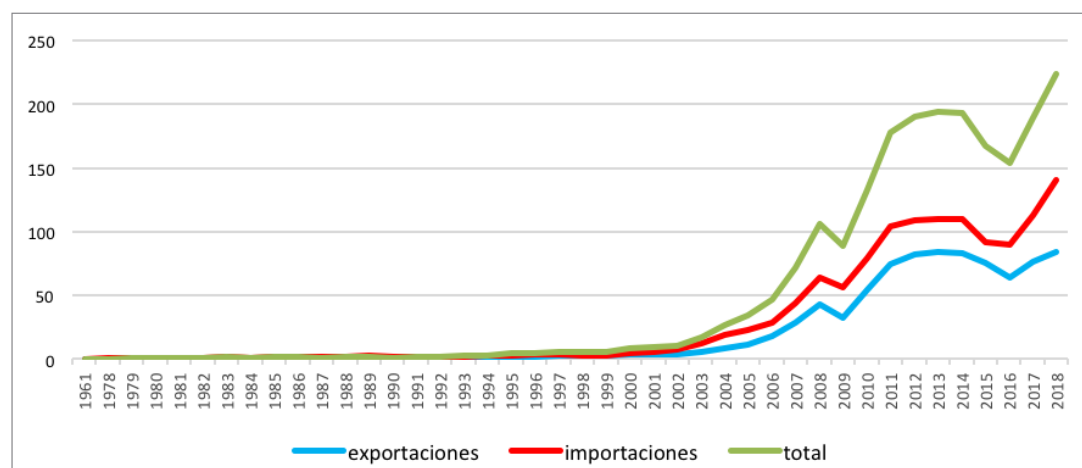


Gráfico 9

Comercio de China con Sudamérica (dólares estadounidenses, millardos)

Fuente: elaboración propia según datos del FMI, Direction of Trade Statistics (DOTS). Incluye Hong Kong y Macao.

La inversión directa china en LAC no se ha comportado de la misma manera que el comercio y han sido relativamente modestas, si se las compara con el dinero que inversionistas chinos han colocado en otras regiones. Conforme a cifras del Cepal, los inversionistas chinos apenas invirtieron en Latinoamérica la cantidad de seis millardos de dólares estadounidenses entre los ochenta y los noventa (Eclac 2013). De acuerdo con el Buro Nacional de Estadísticas de China, la inversión directa de ese país creció de 1,7 millardos de dólares estadounidenses en 2004 (el primer año en que esa oficina empezó a publicar cifras por regiones) a 14 millardos de dólares estadounidenses en 2017, con un máximo de 27,2 millardos de dólares estadounidenses en 2016 (gráfico 10).

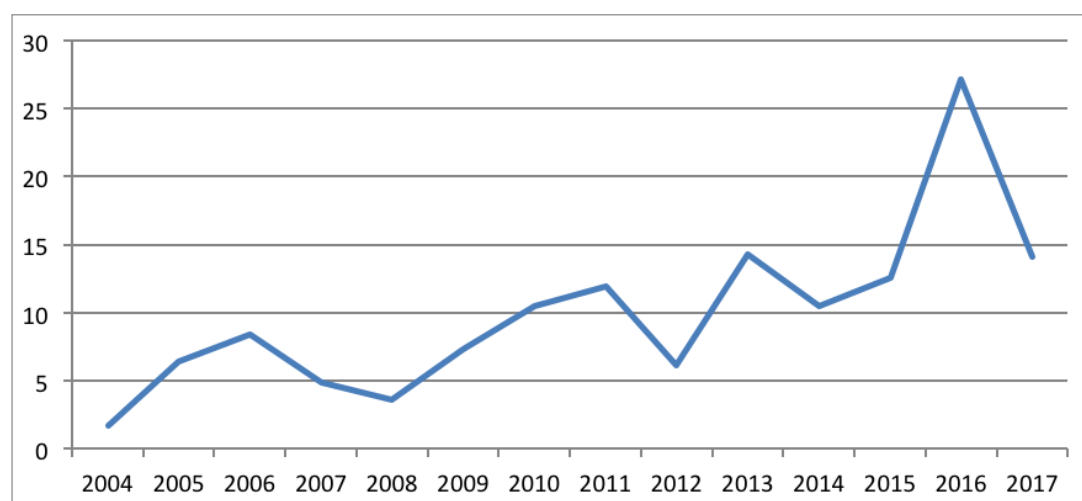


Gráfico 10

Inversiones directas netas de China en Latinoamérica y el Caribe (dólares estadounidenses, millardos)

Fuente: Buro Nacional de Estadísticas de China, *China Statistical Yearbooks*.

Al igual que en el caso de la asistencia para el desarrollo, es difícil cuantificar la inversión directa de China en otros países pues, en muchas ocasiones, son completadas por firmas subsidiarias registradas en otras naciones y este tipo de inversiones no siempre son anotadas como inversiones realizadas por empresas chinas. Por citar un caso, la empresa China Petroleum & Chemical Corporation (Sinopec) adquirió el 40 % de la subsidiaria brasileña de Repsol por un monto de 7,1 millardos de dólares estadounidenses en 2010. La transacción la completó una subsidiaria de Sinopec domiciliada en Luxemburgo (Eclac 2013). Este modelo ha sido utilizado en el 90 % de las inversiones chinas efectuadas en Brasil (Banco Central Do Brasil 2018).

Otro punto que vale la pena mencionar es que la inversión china en LAC ha sido realizada mayoritariamente por compañías propiedad del Gobierno chino, lo cual coincide con el hecho de que el 81 % de las firmas de ese país que operan en la región son poseídas por ese Gobierno (Avendaño *et al.* 2017). Desde 2005, las inversiones chinas se han concentrado en unos pocos países como Brasil (55 %), Perú (17 %), Argentina (9 %) y México (5,5 %) que, juntos, representan casi el 87 % de la inversión directa china en la región (Eclac 2018). Entre 2004 y 2010, la inversión china se concentró en minería (42 %) y combustible fósil (18 %); sin embargo, estas figuras se redujeron al 20 y 6 %, respectivamente, en el período 2011-2017 (Eclac 2018).

China ha utilizado un modelo ecléctico para abrir oportunidades de comercio e inversiones en LAC, combinando mecanismos duros y blandos (*hard* y *soft law*) y poniendo mayor prioridad en los últimos. La utilización de este enfoque ha permitido a China una mayor flexibilidad para consolidar sus relaciones económicas con la región. Es así como China ha suscrito tres TLC con Chile, Perú y Costa Rica, mientras que la región autónoma de Hong Kong ha suscrito un TLC con Chile en 2014. China no ha suscrito ningún TLC con las mayores economías de la región (México, Brasil, Argentina y Colombia). Los miembros de Mercosur también han manifestado su interés en negociar con China un TLC; sin embargo, Paraguay no mantiene relaciones diplomáticas con China, lo cual dificulta cualquier discusión con ese bloque de integración.⁶

Los TLC son un tipo de tratado que presenta un alto grado de legalización y son jurídicamente vinculantes. Estos son, por regla general, aprobados legislativamente y notificados a la OMC, de acuerdo con el artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, por lo que sus contenidos son públicos y los documentos oficiales pueden consultarse en las páginas web de las partes contratantes.

Los TLC suscritos por China con países de la región han ido evolucionando progresivamente, incorporando las últimas innovaciones adoptadas por TLC negociados por otras naciones. A modo de ejemplo, el tratado suscrito con Chile en 2006 siguió un enfoque muy bási-

6 Mario Abdo Benítez, quien asumió la presidencia del Paraguay en agosto de 2018, manifestó sus deseos de que Mercosur suscriba un TLC con China (*The Economist* 2018).

co, si se le compara con los otros convenios suscritos posteriormente por el gigante asiático. De hecho, este TLC debió se ha actualizado por ambas naciones con la suscripción de un protocolo en 2017.

El comercio con los tres países con los que China ha suscrito TLC solo representa el 22 % del comercio total chino con LAC. China ha puesto mucho más énfasis en otras dos herramientas informales de cooperación sobre las cuales tiene mayor control para influir sobre su interacción con los países latinoamericanos: acuerdos de asociación estratégica y la Iniciativa del Cinturón y Ruta de la Seda (BRI, por sus siglas en inglés).

Las asociaciones estratégicas son una herramienta de alto contenido político y valor limitado desde el punto de vista del DIE; sin embargo, han sido utilizadas por el Gobierno de China, para potenciar el comercio, la inversión y la cooperación para el desarrollo de ese país. Estas asociaciones, generalmente, establecen el marco para la cooperación entre China y sus socios y abarcan un menú amplio de áreas tales como comercio, inversiones, asistencia para el desarrollo, medio ambiente, cambio climático, reducción y manejo de desastres, salud, pobreza, educación, ciencia y tecnología, relaciones internacionales y cooperación judicial.

Las asociaciones estratégicas no están institucionalizadas, como los TLC, y sus textos no están disponibles al público ni registrados como tratados internacionales, como indica el artículo 102 de la Carta de la ONU. En virtud de las dificultades para revisar los textos de estas asociaciones, no puede determinarse con exactitud si son *hard* o *soft law*, pero es muy probable que se encuentren dentro de la segunda definición. Estas asociaciones son, generalmente, informadas al público a través de comunicados conjuntos o artículos de prensa, lo que dificulta establecer con absoluta certeza qué países han acordado alianzas estratégicas con China.

Wen Jiabao, quien fuera premier de China, explicó bien los alcances de las asociaciones estratégicas cuando señaló que, por «estratégico», debe entenderse que la alianza debe ser a largo plazo y enfocarse en los objetivos generales de la asociación, en lugar de las diferencias ideológicas y sociales de las partes (Jiabao 2004). Una asociación estratégica, según Jiabao, debe soportar el impacto de eventos individuales, que pueden ocurrir de vez en cuando y amenazar las relaciones de los socios. Jiabao explica que «asociación» significa que la cooperación debe ser establecida en igualdad de condiciones entre las partes, que han de considerarse «pares», así como debe ser beneficiosa para ambas y construir alianzas ganar-ganar. Jiabao también explica que «integral» significa que la cooperación entre China y sus socios tenía que ser multidimensional y cubrir áreas como la economía, las ciencias y la tecnología, la política y la cultura, tanto a nivel bilateral como multilateral.

Para algunos expertos, las asociaciones estratégicas son utilizadas por el Gobierno chino como herramientas para establecer

prioridades en sus relaciones diplomáticas (Feng y Huang 2014, Xiang 2016). Estos acuerdos tratan de resaltar lo «especial» de una relación económica bilateral, así como también puntos de acuerdos en temas de importancia global entre la diplomacia china y el socio estratégico. Esta opinión encuentra soporte en la manera en que las asociaciones estratégicas son concebidas por China y la existencia de dos niveles de asociación: el nivel «básico» está constituido por los acuerdos de asociación estratégica (AAE) y es otorgado por China cuando quiere priorizar las relaciones con un país en particular; el nivel «avanzado» de la alianza está constituido por las asociaciones estratégicas integrales (AEI). Si el socio estratégico demuestra un récord sólido de cooperación con China y las relaciones alcanzan un alto nivel de confianza, entonces, el gigante asiático puede proponer la conversión de la asociación estratégica en asociación estratégica integral.

El socio estratégico no tiene mayor influencia en la determinación de cuándo la asociación puede alcanzar un mayor nivel de cooperación a través de un AEI. Probablemente, el aspecto político es más relevante que el económico, como lo demuestran los casos de Venezuela y Chile. El primero se convirtió en un aliado estratégico de China en 2001 y, luego, en aliado estratégico integral en 2014, mientras que Chile, cuyo mayor socio comercial es China y tiene dos TCL con ese país, logró su estatus de aliado estratégico en 2012 y de aliado estratégico integral en 2016. Para Xiang, en el caso de LAC, uno de los factores primordiales para determinar el tipo de alianza estratégica es la posibilidad del aliado de ofrecer acceso a fuentes de energía, así como posicionamiento geopolítico con respecto a Estados Unidos.

Generalmente China, a través de las asociaciones estratégicas, establece un plan operativo o «acuerdo de acción conjunta», en el que se dibuja la ruta que debe seguir la cooperación bilateral por un período determinado. Es difícil encontrar fuentes que arrojen luz acerca de cómo este plan es diseñado y de si los Gobiernos latinoamericanos abren espacios para la discusión pública de dichos planes. Parece que muchos de estos documentos son preparados por el Gobierno de China atendiendo a su Plan Estratégico para LAC y el Plan de Cooperación 2015-2019. Normalmente, los acuerdos de asociación estratégica prevén la creación de una comisión binacional de alto nivel, que supervisa la ejecución de los planes operativos, además de grupos de trabajos sectoriales.

A diferencia de los TLC y EPA, en los cuales existe una doctrina legal muy bien definida y desarrollada por el DIE, el marco para las asociaciones estratégicas ha sido diseñado por China, que utiliza su solidez económica e influencia global para impulsar la manera en que se acuerdan estas asociaciones. Otra importante diferencia entre los TLC y las asociaciones estratégicas es que, en los primeros, existe más transparencia y generalmente involucra negociaciones complejas, que son referidas al órgano legislativo para su discusión

y aprobación, por lo que el debate normalmente permea al público. No sucede igual con los acuerdos estratégicos que raramente son discutidos públicamente e incluso sus textos no son publicados para su revisión por los diferentes actores locales. Finalmente, los TLC y EPA son publicados una vez han sido ratificados por las partes, lo cual no ocurre con los acuerdos de asociación estratégica.

De unos veinticuatro países en LAC que mantienen relaciones diplomáticas con China, 10 son socios estratégicos y 7 socios estratégicos integrales, mientras que 21 se han unido a la BRI (tabla 1). Colombia es la única nación del continente que mantiene relaciones diplomáticas con China que no ha acordado una alianza estratégica ni tampoco se ha sumado a la BRI.

	Asociación estratégica	Asociación estratégica integral	Cinturón y Ruta de la Seda	TLC
Antigua y Barbuda	-	-	2018	-
Argentina	2004	2014	2018	-
Bahamas	-	-	2019	-
Barbados	-	-	2019	-
Bolivia	2018	-	2018	-
Brasil	1993	2012	-	-
Chile	2012	2016	2018	2006 y 2017 (China) 2014 (Hong Kong)
Colombia	-	-	-	-
Costa Rica	2015	-	2018	2011
Cuba	-	-	2018	-
Dominica	-	-	2018	-
Ecuador	2015	2016	2018	-
El Salvador	-	-	2018	-
Granada	-	-	2018	-
Guyana	-	-	2018	-
Jamaica	-	-	2019	-
México	2003	2013	-	-
Panamá	-	-	2018	-
Perú	2008	2013	2019	2010
Rep. Dominicana	-	-	2018	-
Surinam	-	-	2018	-
Trinidad y Tobago	-	-	2018	-
Uruguay	2016	-	2018	-
Venezuela	2001	2014	2018	-
Total	10	7	21	3

Tabla 1

China, asociaciones estratégicas, BRI y TLC con países en Latinoamérica y el Caribe

Fuente: recopilación del autor basada en artículos de prensa y declaraciones públicas del Gobierno de la República Popular China. En la tabla se indican años en los que las partes acordaron la colaboración.

La BRI es una iniciativa local con ambiciones globales, propuesta por el presidente chino Xi Jinping en 2013. Con esta idea, se busca promover el comercio, las inversiones y las finanzas en múltiples continentes. Con la propuesta original, se buscaba integrar a Asia, África y Europa y no incluía a LAC. La BRI no involucra la negociación de un tratado internacional y los países se incorporan a la iniciativa a través de la suscripción de un memorando de entendimiento que contiene unos principios generales sin carácter jurídico vinculante, por lo que son instrumentos de *soft law*.

En una reunión celebrada en 2017 entre el entonces presidente argentino Mauricio Macri y su par chino Xi Jinping, este último expresó que LAC era una «extensión natural» al Cinturón y Ruta de la Seda (Barrios 2018). Estas declaraciones fueron seguidas por una invitación formal del Gobierno chino a sus pares de LAC en la Segunda Reunión Ministerial del Foro China-Celac celebrada en Chile en 2018. El llamamiento ha sido respondido positivamente por la mayoría de la región, con muy pocas excepciones (Brasil, Colombia y México). La BRI es una oportunidad para muchos países de la región de acceder a recursos financieros para la actualización de la infraestructura local necesaria para revitalizar el comercio y la inversión esenciales para el desarrollo de LAC.

Se prevé que China utilizará los mecanismos ya existentes, como el Foro China-Celac, las asociaciones estratégicas y el Banco Asiático de Inversión e Infraestructura (BAII) para incorporar a LAC a la BRI.⁷ China también ha promovido la BRI a través de la Comunidad del Caribe (Caricom) y celebró una conferencia en Granada en octubre de 2019, para explicar los alcances de la iniciativa a los países caribeños.

Algunos de los acuerdos de entendimiento suscritos en LAC dentro del marco de la BRI están disponibles en páginas web de los Gobiernos de la región como, por ejemplo, los firmados por El Salvador y Panamá en 2018. En ambos casos, los documentos mantienen una estructura simple que difiere de los complejos TLC. La lectura de estos documentos confirma su naturaleza de instrumentos de *soft law*. El contenido no es jurídicamente vinculante y en él se enuncian los principios sobre los cuales las partes acuerdan manejar la cooperación que debe ser para el beneficio mutuo. Asimismo, en los memorandos se indican las áreas prioritarias de cooperación, incluyendo la coordinación de políticas públicas, la infraestructura, la facilitación del comercio, la financiación y la promoción de intercambios humanos.

7 Hasta finales de 2019, Ecuador era el único país latinoamericano en unirse formalmente al BAII. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela han sido identificados como miembros potenciales, pero aún no suscriben y ratifican el acta constitutiva de este organismo.

4.4. Participación de China en los foros regionales

China se unió a la OEA como observador permanente en 2004; sin embargo, su papel en este foro ha sido discreto y limitado al apoyo de iniciativas como un programa de becas para estudiantes latinoamericanos interesados en cursar estudios en universidades

chinas (1,5 millones de dólares estadounidenses). El gigante asiático también ha hecho desembolsos y proveído de ayuda en especie para las operaciones del organismo por la cantidad de 6,6 millones de dólares estadounidenses entre 2005 y 2016, monto que casi duplica la ayuda japonesa en el mismo período (OAS 2019).

Al igual que Japón, China también se convirtió en socio del BID en 2008, pero, a diferencia de su vecino asiático, no ha dado la misma importancia a este banco regional. Ello se demuestra por la modesta participación de China en el capital accionario del BID (200 000 dólares estadounidenses) y su limitado poder de voto (0,004 % del total) (BID 2019). La mayor contribución financiera de China a este foro ha sido el cofinanciamiento de un programa para el apoyo de proyectos (Fondo de Cooperación China-LAC) por un monto de dos millardos de dólares estadounidenses. Este apoyo ha sido otorgado dentro del Foro China-Celac que, como explicaremos más adelante, es el escenario más relevante para la interacción de China con sus socios latinoamericanos y caribeños. El BID ha aprobado 51 proyectos en 18 países dentro de este programa por una cantidad total de 1,23 millardos de dólares estadounidenses (Chen 2018).

La poca influencia china en el BID quedó evidenciada en marzo de 2019, cuando Estados Unidos y otros socios decidieron cancelar la reunión anual del organismo que se celebraría en Chengdu (China), porque el Gobierno de ese país se negó a emitir una visa para un representante del Gobierno interino de Venezuela.⁸ China, asumiendo su posición tradicional de no inmiscuirse en los problemas internos de un país, propuso que ninguno de los dos Gobiernos de Venezuela enviara a representantes a la asamblea en Chengdu, pero esta propuesta no obtuvo el consenso necesario, motivo por el cual los otros socios cancelaron la reunión. Ya antes de que estallara la crisis en Venezuela en enero de 2019, Estados Unidos había criticado la celebración de la asamblea anual del BID en China (Cohen 2018), por lo que la situación política de Venezuela luce como una excusa empleada por Estados Unidos para afectar las relaciones de China con LAC, sobre todo en el marco de la guerra comercial que enfrenta a ambas potencias.

Al igual que Japón, China también se unió al Fealac, pero, como explicamos anteriormente, este foro no ha desempeñado un papel relevante en las relaciones Asia-LAC y ha servido a China para apoyar mayoritariamente cursos de entrenamiento.

El Foro China-Celac desempeña un papel estratégico en las relaciones de China con LAC. El foro se creó utilizando como base la Celac, una organización creada por 33 países en Caracas en 2011. La Celac fue promovida por el entonces presidente de Venezuela Hugo Chávez, como una alternativa a la OEA, para promover la integración política, económica, social y cultural de la región. La Celac es una instancia informal sin personalidad jurídica, como lo son la OEA y el BID; por ende, no tiene un soporte organizacional,

8 Juan Guaidó, quien funge como presidente de la Asamblea Nacional de Venezuela (ANV), se juramentó como presidente interino de ese país en enero de 2019, con base en el artículo 233 de la Constitución de Venezuela. Los antecedentes de esta situación se remontan a la decisión de la Asamblea Nacional Constituyente, que muchos consideran inconstitucional, que aprobó el adelanto de elecciones para mayo, en lugar de en diciembre de 2018. Nicolás Maduro, quien debía terminar su mandato en enero de 2019, fue electo en las elecciones írritas de mayo. En virtud de que las elecciones no fueron válidas, la ANV consideró que se produjo una falta absoluta en la presidencia de la república y el presidente de la ANV debía asumir, interinamente, el cargo hasta la celebración de elecciones válidas. En la práctica, existen dos presidentes: Maduro, que podría considerarse presidente *de facto*, y Guaidó, que es apoyado como el presidente interino.

más allá de la presidencia *pro tempore*, que se rota cada año. Otra característica única de la Celac es que países como Canadá, Estados Unidos, China, Japón y otras naciones europeas no participan en esta iniciativa, en virtud de que la idea original fue formar un fórum exclusivamente de naciones de LAC.

China y la Celac acordaron la creación del Fórum China-Celac, a través de una declaración conjunta firmada al finalizar la Cumbre China-LAC celebrada en Brasil en 2014. El foro no creó una organización internacional; por el contrario, el foro es un mecanismo de *soft law*. Este sistema tiene como mayor órgano de discusión las Reuniones Ministeriales, las cuales se han celebrado en dos ocasiones: la primera en China (2015) y la segunda en Chile (2018).

En la Primera Reunión Ministerial, las partes acordaron apoyar el Plan de Cooperación 2015-2019, así como aprobaron los Arreglos Institucionales y Normas Operativas del Foro (*soft law*). En el Plan de Cooperación, se establecen 13 áreas prioritarias de cooperación, incluyendo política, seguridad, asuntos internacionales, comercio, inversión y financiamiento, infraestructura y transporte, energía y recursos naturales, agricultura, manufactura, ciencia y tecnología, aviación y espacio, educación y entrenamiento de recursos humanos, cultura y deportes, prensa y medios de comunicación, turismo, protección del medio ambiente, manejo de riesgos de desastres, erradicación de la pobreza, salud y amistad e intercambios humanos. Estas áreas amplían las enumeradas en el Plan Estratégico chino para LAC, lo que demuestra la influencia de China en la definición de la agenda de cooperación en la región.

En la declaración final de la Segunda Reunión Ministerial, las partes ratificaron su compromiso de continuar, implementando el Plan de Cooperación 2015-2019. Los miembros también acordaron defender la Carta de la ONU, el multilateralismo y el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático. Finalmente, China incluyó en la declaración final una invitación a todos los países de la región a unirse a la BRI.

Desde la creación del foro, el país asiático ha enfatizado que este espacio es la plataforma principal para la promoción de las relaciones y cooperación entre China y LAC (Ministry of Foreign Affairs, of the People's Republic of China 2016a). Utilizando esta plataforma, China ha lanzado varios programas de financiación para los miembros del Celac (Ministry of Foreign Affairs, of the People's Republic of China 2016a):

a) Préstamos preferenciales: este programa pone a disposición de los miembros del Celac la cantidad de 10 mil millones de dólares estadounidenses para préstamos concesionales y créditos preferenciales para operaciones de importación. El Ministerio de Comercio de China maneja

este programa conjuntamente con el China EXIM Bank. Los préstamos son denominados en renminbi y proveen de financiamiento de hasta del 100 % del valor del proyecto o del valor del contrato.

b) Programa especial de préstamos para infraestructuras:

este programa es por la cantidad de 20 millardos de dólares estadounidenses y es manejado por el CDB. Los préstamos son otorgados en condiciones de mercado y promueven la participación de empresas chinas en proyectos de infraestructura en la región.

c) Fondo de cooperación China-LAC: el Banco Popular de China maneja este fondo, que cuenta con recursos hasta por la cantidad de cinco millardos de dólares estadounidenses divididos en dos tramos. El primer tramo es de dos millardos de dólares estadounidenses y es administrado a través del BID. El segundo tramo (tres millardos de dólares estadounidenses) es un fondo de capital privado, tutelado por la Comisión Nacional para el Desarrollo y la Reforma y es operado por el China EXIM Bank (China's Private Equity Fund for Latin America and the Caribbean).

d) Fondo para la cooperación agrícola China-LAC: este fondo cuenta con 50 millones de dólares estadounidenses y es dirigido por el Ministerio de Agricultura de China, para apoyar proyectos de cooperación agrícola en la región.

Como vemos, China ha puesto poco más de 35 millardos de dólares estadounidenses a disposición de la región a través del Foro China-Celac, lo cual ha sido recibido con beneplácito por países que están ávidos de recursos y, normalmente, se enfrentan a retos para acceder a financiamiento en mercados internacionales. A su vez, el foro es positivo para China, que promueve sus empresas, accede a energía y recursos naturales y establece la agenda de cooperación sin la interferencia de Estados Unidos, Japón o Europa.

Aparte de los foros regionales mencionados anteriormente, China ha establecido mecanismos de cooperación con la CAN desde 2001, cuando suscribió un acuerdo para promover cooperación y consulta. Este acuerdo fue seguido por otro suscrito en 2005, en el cual acordaron cooperar en múltiples áreas (por ejemplo, cooperación Sur-Sur, comercio, inversiones, energía, infraestructura y tecnología).

China se unió a la Alianza del Pacífico como observador en 2013; sin embargo, ese país no ha estado muy activo en esta plataforma y pocos creen que el gigante asiático busque tener un papel más protagónico en esta asociación, dado lo limitado de su ámbito y la participación de Estados Unidos, Japón y otros países europeos.

5 Conclusiones

Los países de LAC han mantenido relaciones con Asia durante años. Estos lazos fueron muy tenues al principio, en virtud de la lejanía y de que LAC cultivaron más sus conexiones con sus vecinos del norte y Europa. Esta realidad comenzó a cambiar a mediados del siglo XX, primero con el resurgimiento económico de Japón después de la Segunda Guerra Mundial, seguido por el súbito desarrollo económico de Corea del Sur y la eclosión de China como una potencia mundial, todo lo cual contribuyó a elevar la importancia global de Asia, al punto de que muchos argumentan que estaremos viviendo en el Siglo Asiático a partir de 2020.

Mientras que China y Japón son conscientes del papel fundamental que desempeñan en la economía global y han diseñado planes para cultivar sus relaciones económicas, inversiones y cooperación para el desarrollo con la mayoría de las regiones, incluyendo LAC, pocos Gobiernos latinoamericanos han tenido la sapiencia de preparar, discutir e implementar planes de cómo insertarse positivamente en este nuevo entorno mundial. Como consecuencia de esta falta de visión estratégica, LAC marchan detrás de Asia en términos de productividad, crecimiento económico y muchos otros indicadores de integración económica global. Una de las aproximaciones que pueden utilizarse para contribuir a cerrar esta brecha es estudiar los instrumentos utilizados por estas naciones asiáticas para desarrollar sus actividades económicas en LAC.

Como se ha explicado en este ensayo, Japón ha optado por una perspectiva de *hard law* en su acercamiento hacia LAC. Como fuera ratificado por el primer ministro Abe en 2014, Japón se plantea fomentar en la región una mejor interconexión para apoyar un orden económico libre y abierto. Abe también se propone impulsar un sistema multilateral fundamentado en un Estado de derecho donde se establezcan regulaciones internacionales para todos los actores globales. El planteamiento seguido por Japón en la región respeta y, en muchos casos, se alinea con la política exterior de EUA para LAC.

Los planes nipones para el fomento de sus relaciones con LAC han sido implementados a través de instrumentos jurídicamente vinculantes, como los EPA y el CPTPP, para impulsar su comercio e inversiones, así como su participación activa en el BID, que es un organismo multilateral formal, en el cual convive con otras naciones como China, Canadá, Estados Unidos y otros países europeos. En el caso de la cooperación para el desarrollo, Japón ha provisto la ODA como miembro del DAC y ha respetado los estándares formales establecidos por dicho órgano. Gracias al cumplimiento de los estándares globales para entrega de la ODA, la suscripción de EPA y la participación de Japón en el BID, no es difícil obtener datos y analizar la manera en la que ese país promueve sus vínculos con LAC.

China ha seguido una estrategia diferente a la adoptada por su vecino asiático y combina los instrumentos de *hard law* usados por Japón con nuevos mecanismos que podrían catalogarse como *soft law*. Esta plataforma ecléctica le ha permitido a China manejar sus relaciones con los países de la región de una manera flexible y alejada, a veces, de los centros de poder global, particularmente Estados Unidos, Europa y Japón. Utilizando esta plataforma, China ha suscrito TLC con tres países latinoamericanos y se ha unido a organizaciones regionales como la OEA y el BID, que se formaron a través de instrumentos de *hard law*. Sin embargo, China ha puesto mayores esfuerzos diplomáticos y financieros en el uso de mecanismos de *soft law*, como lo son las asociaciones estratégicas, la BRI y el Foro China-Celac.

Las asociaciones estratégicas y la BRI son ideas que se originaron en China y que, una vez diseñadas por el Gobierno de ese país, han sido impulsadas a otros continentes incluyendo LAC, en cuyo caso responde al Plan de Cooperación China-LAC 2015-2019. En el caso del Foro China-Celac, este fue acordado a través de una resolución conjunta y no de un convenio constitutivo o tratado y funciona de acuerdo con los Arreglos Institucionales y Normas Operativas del Foro, que es una herramienta de *soft law*. Finalmente, China promueve una agenda de cooperación Sur-Sur, que no necesariamente sigue los estándares establecidos por el DAC, y publica información limitada acerca del monto y el tipo de asistencia al desarrollo, lo que dificulta el examen de dicha cooperación.

Si tomamos en cuenta el estado actual de las relaciones China-Estados Unidos y la prioridad otorgada por China a la BRI como herramienta para expandir su influencia global, luce poco probable que el gigante asiático realice un cambio drástico en la forma en que promueve sus relaciones económicas con países en desarrollo. Si bien China ha apoyado a la OMC y su entramado legal desde que se unió a esa organización en 2001, la situación actual sugiere que se deberían dirigir mayores esfuerzos a entender un poco más los mecanismos de *soft law* ideados por China y cómo estos pueden afectar al orden económico global en los próximos años. China no participó en el diseño del marco legal de la OMC y, hasta hace poco, fue un receptor pasivo del DIE; sin embargo, esta nación ha tomado una posición más asertiva, creando nuevas herramientas internacionales, por lo que cabría preguntarse hasta qué punto los marcos conceptuales y teóricos usados hasta ahora son adecuados para entender esta nueva realidad. Por lo pronto, pareciera que no lo son; al menos es lo que sugiere la manera en que China se ha relacionado con LAC, donde la prioridad ha sido flexibilidad e informalidad en los acuerdos, en lugar de fórmulas legales rígidas que pudiesen dificultar sus operaciones en el continente americano.

Finalmente, los cambios recientes en la política exterior nipona hacia LAC abren nuevas oportunidades de investigación acerca de cómo puede insertarse la región en la Estrategia Indo-Pacífico

Libre y Abierto diseñada por ese país y las posibilidades de éxito de esta iniciativa para contrarrestar la influencia que China busca tener con la BRI.

6 Bibliografía

- ABBOT K, KEOHANE R, MORAVCSIK A, SLAUGHTER A, SNIDAL D (2000). The Concept of Legalization 54(3) *International Organization*: 401-419.
- ABE S (2014). Juntos Bringing Infinite Depth to Japan-Latin America and the Caribbean Cooperation. https://japan.kantei.go.jp/96_abe/statement/201408/140802seisaku_en.html, acceso 14 de octubre de 2019.
- AVENDAÑO R, MELGUIZO A, MINER S (2017). Chinese FDI in Latin America: New Trends with Global Implications. Atlantic Council's Adrienne Arsht Latin America Center and the OECD Development Centre, Washington.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (2018). Foreign Direct Investment in Brazil Report 2018. Banco Central Do Brasil.
- BARRIOS R (2018). China's Belt and Road Lands in Latin America. China Dialogue (online). <https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/10728-China-s-Belt-and-Road-lands-in-Latin-America>, acceso 11 de julio de 2018.
- BID (2017) Informe Anual 2016.
- BID (2018). Informe Anual 2017.
- BID (2019). Informe Anual 2018.
- BORETTO M (2012). *Soft Law: Nuevos Enfoques para el Desarrollo Progresivo del Derecho Internacional de la Propiedad Intelectual*. *Ars Boni et Aequi* 8(2):81-144.
- CAF/OECD/ECLAC (2015). Latin American Economic Outlook 2016: Towards a New Partnership with China. OECD Publishing, París.
- CHEN Y (2018). Statement by the Alternate Governor for China. IDB Annual Meeting of the Boards of Governors, Mendoza, Argentina, 24 de marzo de 2018.
- CHINA-CELAC FORUM (2015). China-Latin American Cooperation Countries Plan (2015-2019). http://www.chinacelacforum.org/eng/zywj_3/t1230944.htm, acceso 15 de octubre de 2019.
- COHEN L (2018). Corrected-RPT-US., China Rivalry Poses Risks, Benefits for Latin America, Reuters, 5 de abril de 2018. <https://www.reuters.com/article/usa-trade-china-latin-america/corrected-rpt-u-s-china-rivalry-poses-risks-benefits-for-latin-america-idUSL2N1RH2ED>, acceso 14 de octubre de 2019.
- DEVLIN R, KAHN T (2016). Latin American Trade with India and China: The Region Needs a «Business Plan». En: Roett R, Paz G (eds.). *Latin America and the Asian Giants*. Brookings Institution, Washington, pp. 133-181.
- DREHER A, FUCHS A, PARKS B, STRANGE A, TIERNEY M (2017). Aid, China and Growth: Evidence from New Global Development Finance Dataset. AidData, Working Paper 46.
- ECLAC (2013). Chinese Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean. ECLAC Working Document, Santiago.
- ECLAC (2018). Exploring New Forms of Cooperation between China and Latin America and the Caribbean. ECLAC, Santiago.
- EL ECONOMISTA (2013). Japón descarta entrar en Alianza del Pacífico. *El Economista* (online). <https://www.eleconomista.com.mx/economia/Japon-descarta-entrar-en-Alianza-del-Pacifico-20130522-0174.html>, acceso 14 de octubre de 2019.
- FEALAC (2019). Overview. <http://www.fealac.org/new/about/overview.jsp>, acceso 14 de octubre de 2019.
- FENG Z, HUANG J (2014). China's Strategic Partnership Diplomacy: Engaging with a Changing World. European Strategic Partnerships Observatory, Working Paper 8.
- GALLAGHER K (2016). *The China Triangle*. Oxford University Press, Nueva York.
- GALLAGHER K, MYERS M (2019). China-Latin America Finance Database. *Inter-American Dialogue*, Washington.

- GALLAGHER K, IRWIN A, KOLESKI K (2012). *The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America*. The Inter-American Dialogue, Washington.
- GAZIZ O (2018). Pence says China is Engaged in «Unprecedented Effort» to Influence Americans. CBS News (online). <https://www.cbsnews.com/news/pence-set-to-accuse-china-of-interfering-in-u-s-policies-politics-in-speech/>, acceso 14 de octubre de 2019.
- GRISANTI A, LALAGUNA G (2018). El Arte de la Deuda: China, Mas del Default que de Nuevo Endeudamiento. Prodavinci (online). <https://prodavinci.com/el-arte-de-la-deuda-china-mas-cerca-del-default-que-de-nuevo-financiamiento/>, 14 de octubre de 2019.
- GU J, CHEN Y, HAIBIN W (2016). China on the Move: The «New Silk Road» to International Development Cooperation? En: Gu J, Shankland A, Chenoy A (eds.). *The BRICS in International Development*. Palgrave Macmillan, Londres, pp. 119-138.
- HIRATSUKA D, ISONO I, SATO H (2011). Japan. En: Kawai M, Wignaraja G (eds.). *Asia's Free Trade Agreements: How is Business Responding?* Edward Elgar, Cheltenham and Northampton, pp. 77-105.
- HORISAKA K (2005). Japan and Latin America – Missing Strategies and Political Will. En: Jörg Faust J, Mols M, Kim W (eds.). *Latin America and East Asia – Attempts at Diversifications: New Patters of Power, Interest and Cooperation*. Lit Verlag Münster, Seúl, pp. 147-161.
- HOSONO A (2017). *Asia-Pacific and Latin America: Dynamics of Regional Integration and International Cooperation*. ECLAC, International Trade Series No. 132, Santiago.
- IDB (2013). *Japan and Latin America and the Caribbean: Building a Sustainable Trans-Pacific Relationship*. IDB, Washington.
- JIABAO W (2004). Vigorously Promoting Comprehensive Strategic Partnership between China and the European Union. Speech delivered at the China-EU Investment and Trade Forum, Bruselas. <http://www.chinamission.be/eng/zt/t101949.htm>, acceso 14 de octubre de 2019.
- KAHN T (2016). *A Virtuous Cycle of Integration: The Past, Present and Future of Japan-Latin America and the Caribbean Relations*. IDB, Washington.
- KATO H (2016). Japan's ODA 1954-2014: Changes and Continuities in a Central Instrument in Japan's Foreign Policy. En: Kato H, Page J, Shimomura Y (eds.). *Japan's Development Assistance: Foreign Aid and the Post – 2015 Agenda*. Palgrave Macmillan, Londres, pp. 1-18.
- KENNEDY D (2013). Law and the Political Economy of the World. *Leiden Journal of International Law* 26:7-58.
- KUWAYAMA M (2015). Japan-Latin America Relations: Then and Now. *Mundo Asia Pacífico* 4(7):6-42.
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIR OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA (2016a). Basic Information about China-CELAC Forum. http://www.chinacelacforum.org/eng/ltjj_1/P020161207421177845816.pdf, acceso 14 de octubre de 2019.
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIR OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA (2016b). China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean. https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1418254.shtml, acceso 14 de octubre de 2019.
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF JAPAN (2015). Japan's Official Development Assistance Charter. <https://www.mofa.go.jp/files/000067701.pdf>, acceso 14 de octubre de 2019.
- MIYACHI T (2017). Japan and the Asia-Latin American Connection in the Twenty First Century. Congreso de Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas, Montevideo, Uruguay, 26-28 de julio de 2017.
- NAKAMAE T (2018). Indo-Pacific-LAC: The Role of Japan-LAC in the Indo Pacific Era. Speech delivered at the Japan's Latest Moves in LAC – Reshaping the Partnership. The Dialogue, Washington, 11 de diciembre de 2018. <https://www.youtube.com/watch?v=neZ3MQkpZpE&t=2808s>, acceso 17 de octubre de 2019.
- OAS (2019). Permanent Observers Profile. http://www.oas.org/en/ser/dia/permanent_observers/countries.asp, acceso 14 de octubre de 2019.
- OEDC (2019). What is ODA? OEDC, 29 de abril de 2019. <https://www.oecd.org/dac/stats/What-is-ODA.pdf>, acceso 14 de octubre de 2019.

- PÁRRAGA M (2011). Venezuela Oil Sector Gets \$ 1.5 bln Loan from Japan. Reuters (online), 29 de junio de 2011. <https://www.reuters.com/article/venezuela-japan-oil-idUSN1E75R19420110628>, acceso 14 de octubre de 2019.
- PAZ G (2016). Introduction: Assessing Latin America's Relations with the Asian Giants. En: Roett R, Paz G (eds.). *Latin America and the Asian Giants/Evolving Ties with China and India*. Brookings Institution, Washington, 1-18.
- PRESIDENT OF THE UNITED STATES (2017). *National Security Strategy*. The White House, Washington. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, acceso 14 de octubre de 2019.
- PWC (2017). *The Long View: How Will the Global Economic Order Change by 2050?* PwC. <https://www.pwc.com/gx/en/world-2050/assets/pwc-world-in-2050-summary-report-feb-2017.pdf>, acceso 14 de octubre de 2019.
- RAUSTIALA K (2005). Form and Substance in International Agreements 99(3). *American Journal of International Law*, pp. 581-614.
- ROMEI V, REED J (2019). The Asian Century is set to Begin, *The Financial Times*. <https://www.ft.com/content/520cb6f6-2958-11e9-a5ab-ff8ef2b976c7>, acceso 14 de octubre de 2019.
- SHAMBAUGH D (2013). *China Goes Global*. Oxford University Press, Nueva York.
- SHIMOMURA Y (2016). The Political Economy of Japan's Aid Policy Trajectory: with Particular Reference to the Changes and Continuity under the ODA Charter. En: Kato H, Page J, Shimomura Y (eds.). *Japan's Development Assistance: Foreign Aid and the Post – 2015 Agenda*. Palgrave Macmillan, Londres, pp. 72-87.
- SHIXUE J (2008). The Chinese Foreign Policy Perspective. En: Roett R, Paz G (eds.). *China's Expansion into the Western Hemisphere*. Brookings Institution, Washington, pp. 27-43.
- THE ECONOMIST (2018). The Blossom and the Passion Flower, Taiwan's Long Relationship with Paraguay Continues to Pay Off. *The Economist* (online). <https://www.economist.com/the-americas/2018/07/19/taiwans-long-relationship-with-paraguay-continues-to-pay-off>, acceso 14 de octubre de 2019.
- THE STATE COUNCIL OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA (2011). *China's Foreign Aid (White Paper)*. The State Council of the Popular Republic of China.
- THE STATE COUNCIL OF THE POPULAR REPUBLIC OF CHINA (2014). *China's Foreign Aid*. The State Council of the Popular Republic of China.
- UNECOSOC (2013). *South-South Cooperation: Issues and Emerging Challenges*. Conference of Southern Providers of Development Cooperation. <https://www.un.org/ecosoc/en/events/2013/conference-southern-providers-development-cooperation-south-south-cooperation-issues-and>, acceso 14 de octubre de 2019.
- XIANG L (2016). China Goes Geopolitical in its Strategic Partnership with Latin America. En: Roett R, Paz G, *Latin America and the Asian Giants*. The Brookings Institution, Washington, pp. 64-68.
- YAMAOKA K (2015). Japan's Relations with Latin America and the Caribbean. En: Dominguez J, Covarrubias A (eds.). *Routledge Handbook of Latin America in the World*. Routledge, Nueva York, pp. 235-246.
- ZHANG Q (2015). China's Relations with Developing Countries: Patterns, Principles, Characteristics, and Futures Challenges. En: Freeman C (ed.). *The Handbook on China and Developing Countries*, Edward Elgar, Cheltenham y Northampton, pp. 51-70.