

RIPEA

REVISTA DE INVESTIGACIÓN EN
POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA

VOLUMEN 3 | NÚMERO 5



**NÚMERO ESPECIAL: 50 AÑOS DE RELACIONES
DIPLOMÁTICAS ARGENTINA-CHINA**

PARTE 1

AGOSTO 2023

Director:

Juan Pablo Laporte (UBA-GIPEA)

Secretaria de Redacción:

Mariel Zani Begoña (UBA-UNLP-GIPEA)

Comité Editorial (A-Z):

Ricardo Etcheverry Romero (UBA-GIPEA)
Santiago Kalinowski (Academia Argentina de Letras)
Adriana Santa Cruz (Instituto Mallea)
Denise Sanviti (UBA-GIPEA)

Consejo Académico (A-Z):

Esteban Actis (UNR)
Natalia Alvarez Gómez (UNLaR-UNC)
Mariana Altieri (UBA-UNDEF)
Luciano Anzelini (UNDEF-UNSAM-UNQ)
Ricardo Arredondo (UBA)
Mariano Bartolomé (UA-CID)
Juan Battaleme (CARI-UBA-UCEMA)
Fabián Bosoer (UNTREF)
Paulo Botta (UCA-USAL-ESGC)
Roberto Bouzas (UdeSA)
Noemí Brenta (UBA-CONICET)
Anabella Busso (UNR-CONICET-CoFEI)
Fabián Alejandro Calderón (UNLaR-CIN)
Fabián Calle (UCA)
Marita Carballo (UCA-ANCMP)
María Eugenia Cardinale (UNR-UNER-IEALC-UBA)
Patricio Carmody (UBA)
Nicolás Cherny (UBA-CONICET-UNIBO)
Miryam Colacrai (UNR-CERIR-CONICET)
Mariana Colotta (USAL)
Norberto Consani (IRI-UNLP-CoFEI)
Mariela Cuadro (CONICET-UNSAM)
Melisa Deciancio (FLACSO-UDESA)
Francisco de Santibañes (CARI-Wilson Center)
Paola Di Chiaro (FAG-UBA-UB)
Eduardo Diez (UBA-CARI)
Sergio Eissa (UBA-UNDEF)
Carlos Escudé (CONICET-UNC)
Andrés Fontana (UBA-UNLaM-UA)
Alejandro Frenkel (UNSAM-CONICET)

Dolores Gandulfo (AERIA- USAL-UNSAM)
María Belén Herrero (FLACSO-CONICET)
Carlos Juárez Centeno (UNC-CoFEI-UBP)
Gladys Lechini (CERIR-UNR-CONICET)
Ignacio Liendo (UNLaR-UNC)
Elsa Llenderozas (UBA-CoFEI)
Cristian Lorenzo (CONICET-UNTDF)
Jorgelina Loza (FLACSO)
Gabriel Merino (CONICET-CLACSO-UNLP)
Federico Merke (UdeSA-CONICET)
Luciana Micha (UBA-CEPI-INDAE)
María Cecilia Míguez (UBA-CONICET)
Leandro Morgenfeld (UBA)
Andrea Oelsner (UdeSA)
Lourdes Puente Olivera (UCA)
Mario Rapoport (UBA-ISEN)
Roberto Russell (UTDT)
Alejandro Safarov (UCSE-CECPRID-CoFEI)
Marcelo Saguier (UNSAM-CONICET)
Alejandro Simonoff (IRI-IdICHS-UNLP)
Elizabeth Theiler (UNVM)
Juan Gabriel Tokatlán (UTDT)
Mariano Turzi (UCEMA-UA-UNICEN)
Diana Tussie (FLACSO-CONICET)
Ignacio Villagrán (CEACh-UBA-IUNGS)
Marina Vitelli (UNIFESP)
Sonia Winer (UBA-IEALC-CONICET)
Victoria Zapata (UCAL-IRI-UNLP)
Julieta Zelicovich (UNR-CONICET)

Consejo Académico Internacional (A-Z):

Beatriz Bandeira de Mello (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)
Amber Brittain-Hale (Pepperdine University, Estados Unidos)
Magdalena Bas Vilizzio (Universidad de Monterrey, México)
Andres Borquez (Universidad de Chile, Chile)
Upendra Choudhury (Aligarh Muslim University, India)
Ioana Constantin-Bercean (University of Bucharest, Rumania)
Gian Luca Gardini (University of Udine, Italia)
Micaela Gorriti (Universidad de la República, Uruguay)
Lorena Granja Hernandez (Universidade do Estado de Rio de Janeiro, Brasil)
Aylin Gürzel Aka (Eastern Mediterranean University, Turquía)
Shantesh Kumar Singh (Central University of Haryana, India)
Bhavana Kumari (Estados Unidos)
Daniel Lemus (Tecnológico de Monterrey, México)
Rafa Martinez (Universidad de Barcelona, España)
Priscila Magaña (Universidad Nacional de México, México)
Vanessa Marx (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)
Paz Veronica Milet Garcia (Universidad de Chile, Chile)

Daniela Belén Núñez Jara (Universidad de Chile, Chile)
Graciela C. Pagliari (Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil)
Ioana Pantilimon (National University of Political Studies and Public Administration,
Rumania)
Jaime Pinto Kaliski (FLACSO-Chile, Chile)
Esteban Poole Fuller (Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú)
Nicolás Pose (Universidad de la República, Uruguay)
Vladimir Rouvinski (Universidad Icesi, Colombia)
Christine Sixta-Rinehart (University of South Carolina, Estados Unidos)
Ana María Valido Alou (Universidad de La Habana, Cuba)
Luísa Vaz (Instituto Meira Mattos, Brasil)
Sureyya Yigit (New Vision University, Reino Unido)

La **Revista de Investigación en Política Exterior Argentina (ISSN 2796-8987)**, es un espacio de publicación académica que pertenece a la Editorial GIPEA- Grupo de Investigación en Política Exterior Argentina – Prefijo ISBN 987-47820.

GIPEA se constituyó en el año 2019 en la Carrera de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires como espacio de investigación de aquellos temas internacionales que se vinculan con las relaciones exteriores de la Argentina.

El objetivo de la Revista es la publicación de artículos de opinión, artículos académicos y reseñas bibliográficas sobre asuntos internacionales y política exterior argentina desde las diferentes escuelas teóricas y disciplinas científicas, especialmente la Ciencia Política, las Relaciones Internacionales y la Historia.

Responsabilidades de los autores

La **responsabilidad por los contenidos** de los artículos de opinión, artículos académicos y reseñas bibliográficas, es exclusiva de los autores.

Normas y política de acceso abierto

Al aceptar **RIPEA** un trabajo para su publicación implica por parte del autor, la no presentación simultánea en otras revistas u órganos/instituciones editoriales.

A su vez, el autor se compromete a la cesión no exclusiva de los derechos patrimoniales en favor del editor, quien permite la reutilización, luego de su edición (postprint), bajo Licencia **Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)**: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

En este sentido, **se puede** compartir, copiar, distribuir, alterar, transformar, generar una obra derivada, ejecutar y comunicar públicamente la obra, siempre que: 1) se cite la autoría y la fuente original de su publicación (revista, editorial y URL de la obra); 2) no se usen para fines comerciales; 3) se mantengan los mismos términos de la licencia.

La cesión de derechos no exclusivos implica también la autorización por parte de los autores para que el trabajo sea depositado en el **Repositorio de Editorial GIPEA** y difundido a través de las bases de datos que el editor considere adecuadas para su indización, con miras a incrementar la visibilidad de la publicación y de sus autores en la comunidad académica nacional, regional e internacional.

Asimismo, **RIPEA** promueve y apoya el movimiento de **acceso abierto a la literatura científica-académica** por lo tanto sus ediciones no tienen cargos para el autor ni para el lector, e incentiva a los autores a depositar sus trabajos y contribuciones en todas sus categorías en otros repositorios institucionales, académicos y temáticos.

Declaración de privacidad de los datos personales.

Los nombres, filiaciones institucionales y direcciones de correo electrónicos indicados en las publicaciones, se usarán exclusivamente para los fines declarados por **RIPEA** y no estarán disponibles para ningún otro propósito personal o institucional.

**UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES. FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES.
Santiago del Estero 1029, C1075, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.**

Editorial

Juan Pablo Laporte..... 6

Presentación del número especial

Ignacio Villagrán..... 10

Artículos por invitación..... 14

La Iniciativa de la Franja y la Ruta en Sudamérica: ¿un shock geoestratégico?

Juliana González Jáuregui y Diana A. Tussie 14

El pilar de la política exterior del “Pensamiento de Xi Jinping sobre el socialismo con peculiaridades chinas para una nueva era”

Jorge Malena..... 32

Artículos por convocatoria ordinaria (A-Z) 41

La política exterior de Argentina entre 2015 y 2022 y el vínculo con las empresas chinas de energías renovables no convencionales

Emiliano Dicósimo 41

Cultura, futbol y *soft power*: Ventana estratégica para los intercambios deportivos con la República Popular China

Joaquín Estrader..... 60

El realismo moral como enfoque de las relaciones internacionales. Aportes al debate teórico sobre el rol de China en el sistema internacional

Gonzalo Ghiggino 76

Argentina, China y la adhesión a la iniciativa de la Franja y la Ruta: un análisis de la relación bilateral en las últimas dos décadas

Bárbara Vega, Tomás Vallica y Mariano Treacy 94

Artículos de opinión por convocatoria ordinaria (A-Z)..... 115

Modelos teóricos chinos para el análisis de las relaciones internacionales chinas: los aportes de Confucio, Sun Tzu y Mao en la política exterior de la era Xi Jinping

Francisco Corigliano..... 115

Una política estratégica ante un mundo en pigna: los desafíos de la política exterior argentina frente al cambio de paradigma en la ciencia

Rubén E. Galleguillo 125

China y Argentina: oscilando entre la interdependencia y la dependencia

Matías Nahuel Mendoza 148

Reseñas 159

Argentina, China y el mundo (1945-2022). Francisco A. Taiana

Ignacio Villagrán..... 159

La Iniciativa de la Franja y la Ruta en Sudamérica: ¿un shock geoestratégico?

Juliana González Jauregui y Diana Tussie*

Resumen: Este artículo analiza la presencia de China a través de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFyR) en América del Sur, y más allá de ella, y las implicancias para la evolución del regionalismo sudamericano desde una perspectiva de Economía Política Internacional. Si bien América del Sur no es tan relevante para la Iniciativa como otras regiones, por ejemplo, África o Asia, y ella se hilvana paso a paso, la diversidad de lazos con China, así como su intensidad son clave para comprender cómo la presencia de múltiples actores chinos en el escenario sudamericano, en diversos planos, modifica el statu quo regional. La inclusión de América Latina a la IFyR en 2018 dio lugar a una posición tanto abiertamente crítica como intensamente defensiva por parte de Estados Unidos respecto a la influencia regional de China. La región se transformó en territorio en disputa. En este contexto de *shock* geoestratégico, se plantean tres preguntas: ¿Cómo ha evolucionado el despliegue de la IFyR en Sudamérica? ¿Qué ha cambiado, y qué no, a partir del lanzamiento de la Iniciativa en la región? ¿Cuáles son las implicaciones de la presencia china para el regionalismo sudamericano?

Palabras clave: China, Sudamérica, Iniciativa de la Franja y la Ruta, Regionalismo, Reconfiguración

Abstract: This article analyzes the presence of China in South America through the Belt and Road Initiative (BRI), and beyond, and the implications for the evolution of South American regionalism based on an International Political Economy perspective. While South America is not as relevant for the BRI as other regions such as Africa or Asia, and it is woven step by step, the diversity of ties with China as well as its intensity are key to understanding how the presence of multiple Chinese actors in the South American scenario, at different levels, modify the regional status quo. The inclusion of Latin America in the BRI in 2018 resulted in a position of openly criticism and intensely defensiveness by the United States regarding China's influence in the region. The region has evolved as a territory in dispute. In this context of geostrategic shock, three questions arise: How has the BRI evolved in South America? What has changed, and what not, after the introduction of the BRI in the region? What are the implications of the BRI for South American regionalism?

Key words: China, South America, Belt and Road Initiative, Regionalism, Reconfiguration

RECIBIDO: 18 de abril de 2022; **ACEPTADO:** 28 de mayo de 2022; **PUBLICADO:** 25 de agosto de 2022

* Juliana González Jáuregui es Doctora en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Es investigadora en el Área de Relaciones Internacionales de FLACSO Argentina e investigadora asistente en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) jgonzalezj@flacso.org.ar

Diana A. Tussie es Ph. D. en International Relations por la London School of Economics (LSE). Dirige la Maestría en Relaciones Internacionales de la sede de FLACSO-Argentina. dtussie@flacso.org.ar

Introducción: para abrir el apetito

El orden occidental conformado desde el fin de la Segunda Guerra Mundial por los Estados Unidos (EE. UU.), la llamada *Pax Americana*, constituyó objetiva y subjetivamente a varias generaciones. Las reglas de esta *Pax* fueron aceptadas, desafiadas, resistidas, rechazadas, evadidas y negociadas, pero de una forma u otra la primacía estadounidense ejerció una poderosa influencia en gran parte del mundo durante setenta años. Dicha primacía marcó la dinámica de la inserción de América Latina y, por lo tanto, sobre cómo evolucionaron las relaciones regionales en el transcurso del siglo XX.

El regionalismo latinoamericano nunca disfrutó de altos niveles de integración comercial, dada la composición y orientación de los flujos comerciales hacia las metrópolis. En consecuencia, fue particularmente sensible a las perturbaciones exógenas y manifestó un comportamiento adaptativo.

Cuando la división Este-Oeste se derrumbó, Estados Unidos disfrutó de su momento unipolar. Ello agitó el regionalismo sudamericano. En efecto, los acuerdos que habían surgido tres décadas antes bajo la agenda de industrialización por sustitución de importaciones, como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) de 1960, sucedida por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980 así como la Comunidad Andina, perdieron vigencia subsumidas por la apertura económica. En este contexto, el surgimiento del Área de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés) fue el hito del inicio de una nueva fase en América Latina. La creación del MERCOSUR y la adaptación de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) también respondieron a esta reconfiguración volcada a la apertura comercial.

Veinte años después, en la primera década de los 2000 emergió otra dinámica de integración, que respondió a dos modelos contrapuestos. Por un lado, la resistencia al libre comercio dio lugar al llamado regionalismo “post-liberal” (Sanahuja, 2012) o “post-hegemónico” (Riggirozzi y Tussie, 2012), que buscaba ampliar la cooperación y la autonomía basada en un papel activo de un Estado neodesarrollista. La creación de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) reflejó la intención de construir un regionalismo más allá de la integración económica y comercial. Por otro lado, el llamado “bilateralismo competitivo” (Quiliconi, 2013) surgió como estrategia de dividir para reinar de Estados Unidos hacia la región tras el recurrente fracaso en crear el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y el estancamiento de las negociaciones en la Organización Mundial del Comercio (OMC). La adopción del bilateralismo competitivo abrió una red de tratados de libre comercio (TLC) bilaterales con los Estados Unidos. Chile, México y Perú estuvieron en la vanguardia firmando TLC con EE. UU. y la Unión Europea (UE). Esta lógica se extendió posteriormente a todos los países del Pacífico, excepto Ecuador (que aún no ha firmado un TLC con los Estados Unidos, pero lo hizo con la UE en 2016). Mientras tanto, los países del Atlántico, excepto los de América Central, impulsaron iniciativas post-hegemónicas.

El vertiginoso ascenso de China y su relevante presencia regional significaron un *shock* exógeno que modificó las bases de estas propuestas. En efecto, los países que habían mirado al Atlántico comenzaron a orientar sus intereses hacia el Pacífico, mientras que los que habían abrazado el bilateralismo competitivo crearon la Alianza del Pacífico como una forma de responder a la creciente presencia de China, y a la crisis financiera de los EE. UU. y la UE. China, que ya había ganado relevancia como origen de importaciones, desplazó a los proveedores regionales en el comercio intrarregional, por ejemplo, Argentina y Brasil en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) (Paikin y Dulcich, 2017). Los países comenzaron a competir entre sí para atraer inversiones y financiamiento chinos. El regionalismo entró en crisis por fuerzas centrífugas. Más precisamente, comenzó a configurarse un contexto post-hegemónico, diferente del “momento hegemónico” del siglo XX.

El concepto de “momento post-hegemónico” hace referencia a la declinación de la hegemonía estadounidense y a la necesidad de conceptualizar un orden mundial de múltiples competencias en simultáneo (Acharya, 2009). El orden global, en otras palabras, devino en volátil; algo similar ha ocurrido con el regionalismo. La pandemia del COVID-19 ha exacerbado las tendencias preexistentes. La ausencia casi total de los Estados Unidos en la crisis sanitaria global permitió a China, Rusia e India liderar la denominada “diplomacia de las vacunas”. Por su parte, China buscó proyectarse financiera, sanitaria y tecnológicamente a través de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFyR), pero incluso más allá de ella, mediante la provisión de inversiones y financiamiento y, más recientemente, con nuevas propuestas como la Iniciativa de Desarrollo Global (IDG), aún carente de especificaciones claras acerca de sus alcances y objetivos, pero con un claro énfasis en el financiamiento para el desarrollo, el cambio climático y el desarrollo verde, la industrialización, la economía digital y la conectividad.

Mientras el lugar de EE. UU. como centro del orden internacional contemporáneo está jaqueado y el país debe administrar su descenso por primera vez desde su fundación, China impulsa el intercambio y se abre paso aceleradamente en América Latina. Además, China ha aprovechado su capacidad financiera para posicionarse en sectores vinculados a sus imperativos de desarrollo: minería, extracción y refinación de petróleo, energía, transporte y logística, e infraestructura relacionada. China ha adquirido un papel de liderazgo a través de la provisión de financiamiento; un rol que EE. UU. y la UE solían ocupar, pero dada la poca relevancia que le han otorgado a la región en los últimos años, han sido reemplazados por el país asiático. De hecho, en áreas estratégicas, China ya ha logrado consolidarse como principal acreedor.

A medida que ha aumentado la rivalidad estratégica entre China y Estados Unidos, América Latina se ha convertido en un escenario de disputa. El despliegue de la IFyR en América Latina desde 2018 ha coincidido con una actitud crecientemente crítica de EE. UU. En una visita a Argentina en abril de 2021, los funcionarios estadounidenses Juan González y Julie Chung acusaron a China y Rusia de aplicar “mercantilismo” y ganar influencia a través del aprovisionamiento de vacunas (Beldyk, 2021). Luego, la administración Biden amplió el acceso a las vacunas producidas por laboratorios estadounidenses a los países de la región para contrarrestar a China. En el marco de la Cumbre del G7 en junio de 2021, también se anunció la iniciativa “*Build Back Better World*” (B3W), cuyo principal objetivo es proporcionar financiamiento para el desarrollo de infraestructura a países de bajos y medianos ingresos en el mundo. Junto con el G7, la administración Biden propuso movilizar capital del sector privado en cuatro áreas: clima,

salud y seguridad sanitaria, tecnología digital, y equidad e igualdad de género. Aunque menos ambiciosa que la IFyR y sin mayores avances a la fecha, esta iniciativa muestra que el fuego cruzado geopolítico ha ido en aumento. Las declaraciones de la Jefa del Comando Sur, Laura Richardson, sobre el papel de China en América Latina evidencian un escenario de tensión en crecimiento.

A pesar de los impactos económicos que generó la pandemia del COVID-19 en América Latina, el intercambio comercial con China se mantuvo estable. Aunque las nuevas inversiones chinas (*greenfield*) en la región sufrieron una importante caída, las fusiones y adquisiciones (FyA) se recuperaron del descenso registrado en 2019 (Ray, Albright y Wang, 2021). En el caso del financiamiento provisto por China, se ha diversificado y ha mostrado capacidad de adaptación y reconfiguración permanente (Myers y Ray, 2023). A su vez, la inclusión de América Latina a la IFyR en 2018 significó el inicio de un posicionamiento de parte de EE.UU. que se caracteriza por ser abiertamente crítico e intensamente defensivo. En un contexto de *shock* geoestratégico y considerando las dificultades de considerar a América Latina como una unidad de análisis uniforme, tres preguntas resultan centrales: ¿Cómo ha evolucionado el despliegue de la IFyR en Sudamérica? ¿Qué ha cambiado, y qué no, a partir del lanzamiento de la Iniciativa en la subregión? ¿Cuáles son las implicaciones de la presencia china para el regionalismo sudamericano?

Para responder a estas preguntas, en este artículo se realiza un análisis desde la Economía Política Internacional, considerando los múltiples actores involucrados en los procesos, y la interacción e influencia recíproca entre los escenarios domésticos, regionales e internacional. Primero, se examina cómo se han impulsado y diversificado los lazos económicos entre América Latina y China, con énfasis en las vinculaciones con Sudamérica. Luego, se detalla el despliegue de la presencia china mediante la IFyR en la subregión, pero también más allá las “fronteras” de dicha Iniciativa. Se argumenta cómo, en la práctica, los proyectos desarrollados en Sudamérica no necesariamente han incrementado su cuantía por enmarcarse en la Iniciativa, y se evidencia que, en muchos sectores, los actores chinos ya tenían una presencia importante previo al lanzamiento de la IFyR y estaban presentes en países que no la integran. A partir de la identificación de actores y sus trayectorias, se explica cómo se han alterado los intereses y las preferencias subregionales y, en ese contexto, cómo se instrumentaliza la expansión china. Finalmente, se ofrecen conclusiones sobre lo que caracterizamos como *shock* geoestratégico en base a la premisa de que China revoluciona intereses y preferencias, e influye en los planos doméstico y global con diversas implicaciones para el regionalismo sudamericano.

El primer empuje: expansión y diversificación de los lazos económicos

La demanda de combustibles, energía, alimentos y productos básicos operó como un imperativo relevante en la relación económica de China con América Latina desde principios del siglo XXI. Por su riqueza en recursos naturales, los países latinoamericanos se convirtieron en importantes proveedores de China, mientras que, al mismo tiempo, se transformaron en destinatarios de los productos industriales de China y, posteriormente, de sus inversiones y préstamos (CEPAL, 2018). El envío de productos básicos de la región a China contrasta con las exportaciones latinoamericanas al resto del mundo, que incluyen bienes intermedios. En el caso de las exportaciones que los países latinoamericanos destinan a China, predominan las materias primas agrícolas y las provenientes de los sectores extractivos. En 2021, China representó un quinto de las

ventas externas regionales del primer grupo, y un tercio de las exportaciones regionales del segundo grupo (Albright, Ray y Liu, 2022).

En el caso de Sudamérica, los envíos a China incluyen principalmente porotos de soja, minerales de cobre y sus concentrados, petróleo crudo, y minerales de hierro y sus concentrados, mientras que los países de la subregión importan especialmente productos industriales de China. El país asiático se ubica como el principal destino de exportación de América del Sur, y es el segundo detrás de Estados Unidos para América Latina en su conjunto. Como se mencionó, estos patrones de intercambio se fueron perpetuando a lo largo del siglo XXI y se han mantenido, incluso, luego de la invitación de China a que los países de la región integren la IFyR (Jenkins, 2022).

Las inversiones de China en América Latina también han evolucionado en el transcurso del siglo XXI, en especial a partir de la segunda y tercera década. De acuerdo con el Monitor de la OFDI china en América Latina y El Caribe, las salidas de flujos de inversión extranjera china al exterior (OFDI, por sus siglas en inglés) alcanzaron cerca de 172 mil millones de dólares entre 2000 y 2021 (Dussel Peters, 2022). La caída de los precios internacionales de las materias primas y la recesión económica de 2015 y 2016 afectaron negativamente la trayectoria de los flujos de capital chinos hacia América Latina. En 2016, la inversión china representó el 7,6% de las inversiones totales que se colocaron en la región. Para 2019, esta cifra se recuperó y pasó a representar el 11,3% de las inversiones totales que se colocaron en América Latina. Sin embargo, en 2020 y 2021, debido a la crisis económica como consecuencia de la pandemia, la inversión china volvió a caer; significó 10,4% y 6,1%, respectivamente, de las transacciones totales que tenían como destino a los países de la región (Dussel Peters, 2022).

Por su parte, las nuevas inversiones de origen chino en América Latina cayeron de forma pronunciada en el primer año de la pandemia: pasaron de 5,8 mil millones de dólares en 2019 a 664 millones de dólares en 2020, y se recuperaron a 4,1 mil millones de dólares en 2021 (Dussel Peters, 2022). Recientemente, la OFDI china se ha concentrado en FyA, una tendencia que refleja un cambio en la propiedad a medida que las empresas chinas han ido adquiriendo cada vez más activos existentes en todo el mundo, incluso en América Latina. El pico máximo se registró en 2019, con un monto de 12,3 mil millones de dólares; en 2020 y 2021, las transacciones producto de FyA pasaron a 8,4 y 4,8 mil millones de dólares, respectivamente, como consecuencia de la crisis de la pandemia (Dussel Peters, 2022).

En cuanto a los destinos de la OFDI china en Sudamérica, se evidencia creciente diversificación; mientras Argentina y Brasil representaron el 44% de las inversiones chinas en la región entre 2000 y 2021, Chile y Perú se han convertido en receptores más dinámicos en los últimos años. Respecto a los sectores, también se registra mayor diversificación; han aumentado considerablemente las inversiones en el sector de energía y, en ese marco, los proyectos vinculados a energías alternativas y renovables (Gelvez y Gonzalez Jauregui, 2022). Además, se evidencian incrementos en las inversiones destinadas a telecomunicaciones y transporte (tanto de servicios de venta, como puertos y aeropuertos). Cabe agregar que el sector eléctrico continuó siendo el principal foco de interés de las inversiones chinas, tanto en las FyA como en las nuevas inversiones que se concretaron en 2020 y 2021 (Albright et al., 2022).

China también se ha convertido en una de las principales fuentes de financiamiento para los países latinoamericanos, con un rol más importante de parte de ciertos países sudamericanos hasta 2020, y un cambio importante en los montos y destinos desde entonces. Entre 2005 y 2022, el BDC y el Eximbank de China desembolsaron 136 mil millones de dólares en préstamos; de esta manera, superaron el financiamiento provisto por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, combinados (Myers y Ray, 2023). Los préstamos se concentraron en proyectos de energía, minería e infraestructura, con cuatro países sudamericanos (Argentina, Brasil, Ecuador y Venezuela) como principales receptores de financiamiento chino. Los desembolsos sufrieron una desaceleración entre 2015 y 2020 a raíz de la caída general en el financiamiento global y, luego, como consecuencia de la crisis económica por la pandemia; a partir de entonces, se han reconsiderado los montos y los sectores donde China destina fondos (Myers y Ray, 2023).

En los últimos años, los bancos chinos han focalizado su atención en la renegociación de sus acreencias, particularmente con Ecuador y Venezuela. En Venezuela, debido a la crisis económica y a las dificultades del país sudamericano para realizar los pagos con petróleo, China ofreció períodos de gracia. El financiamiento también se ralentizó para otros receptores. El último crédito del BDC a Brasil se emitió en 2017. Ecuador había recibido 9 mil millones de dólares entre 2015 y 2016, pero desde 2017 la exposición de China se fue reduciendo; en 2020, se negociaron periodos de gracia y en 2022 se lograron nuevos acuerdos de reestructuración de la deuda. La crisis de balanza de pagos en Suriname también afectó la capacidad de repago al Eximbank de China; la deuda del país con el banco chino representó el 17% del PBI en 2022. En cuanto a Argentina, durante 2022 se renegó el financiamiento para las represas hidroeléctricas Kirchner y Cepernic. Estos casos, junto con las dificultades para el repago de deudas de parte de Costa Rica, y de Dominica, Guyana, Jamaica y San Vicente y las Granadinas explican por qué, entre 2019 y 2021, los préstamos otorgados por los bancos de desarrollo chinos a América Latina sumaron apenas unos 2,9 mil millones de dólares; en 2010 sólo el BDC había otorgado créditos por una suma de 35 mil millones de dólares a los países de la región (Myers y Ray, 2023).

Entre 2021 y 2022 se concretaron préstamos que marcan nuevas tendencias. En 2021, Trinidad y Tobago se destacó por ser el único receptor de préstamos de parte de China en América Latina, mientras en 2022, el BDC y el Eximbank de China brindaron financiamiento por 813 millones de dólares a Brasil, Barbados y Guyana (Myers y Ray, 2023). Si bien se mantiene a Brasil como un destino clave del financiamiento, algunos países del Caribe y de América del Sur aparecen como nuevos receptores, aunque los montos son mucho menores a los otorgados previo a 2015. Además, se ha registrado financiamiento para el sector privado: en Argentina, la empresa Telecom recibió un préstamo del BDC en 2022. A ello se suma el interés de parte del BDC y el EximBank en financiar la expansión del parque solar Cauchari en Argentina y refinerías de zinc en Bolivia.

En paralelo, China ha impulsado la creación de fondos regionales donde participan el CDB y el EximBank. En 2015 se lanzaron tres: el Fondo de Inversión para la Cooperación Industrial China-ALC (Fondo CLAI), respaldado principalmente con capital del CDB; el Fondo de Cooperación China-ALC (Fondo CLAC), respaldado esencialmente con capital del EximBank; y el Programa Especial de Préstamos para Infraestructura China-América Latina, respaldado con capital de la Administración Estatal de Divisas de China (SAFE)

(Myers y Ray, 2021). En 2017 se lanzó el Fondo de Cooperación Brasil-China, respaldado principalmente con capital del Fondo CLAI pero con capital adicional del gobierno brasileño. Los bancos de desarrollo chinos también se han asociado con bancos multilaterales para el cofinanciamiento de proyectos; se destacan el Fondo China-México en la Corporación Financiera Internacional (del Banco Mundial), lanzado en 2014, y el Fondo de Cofinanciamiento de China para América Latina, establecido por el Banco Popular de China y el BID. Sin embargo, todos estos fondos se han mantenido inactivos en los últimos años (Myers y Ray, 2023).

Los denominados “cinco grandes”, es decir los cinco principales bancos comerciales de China (el Banco Industrial y Comercial de China, o ICBC por sus siglas en inglés, el Banco de China, el Banco Agrícola de China, el Banco de Construcción de China y el Banco de Comunicaciones) también se han mostrado activos en América Latina. Han otorgado préstamos sindicados tanto a empresas chinas como a firmas latinoamericanas; por ejemplo, el Banco de China otorgó un préstamo sindicado a Petrobras, al tiempo que formó parte de un crédito otorgado al Grupo Energía Bogotá. La combinación de iniciativas de financiamiento para el sector público y el privado a través de diversos canales que incluyen la participación de bancos de desarrollo chinos, fondos regionales y bancos comerciales dan cuenta de una presencia financiera diversificada de China en América Latina, en proceso de constante adaptación y reconfiguración.

Desde el lanzamiento de la IFyR en 2013, veintidós países latinoamericanos han firmado el Memorando de Entendimiento (MOU) para unirse a partir de octubre de 2020; poco después de que Beijing declaró a América Latina y el Caribe como una “extensión natural” de la ruta marítima de la Franja y la Ruta en 2017 (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, 2017), e invitó a América Latina a unirse en 2018. Panamá fue el primer país en avanzar, seguido de Uruguay, Ecuador, Venezuela, Chile, Bolivia y Perú, que fue el último en firmar en 2019. Argentina se unió en 2022, mientras Brasil, Colombia y México no han firmado su ingreso. Entre 2019 y 2022, Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay también se convirtieron en miembros del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII) respaldado por Beijing, un banco multilateral de desarrollo que inició operaciones en 2016. Por su parte, Bolivia y Venezuela son miembros prospectivos del BAI.

La presencia china en Sudamérica antes y después de la IFyR

En esta sección se evidencia que las empresas chinas habían desarrollado múltiples proyectos que emulan los objetivos de la IFyR con anterioridad a la invitación de China a que los países latinoamericanos se integraran a la Iniciativa. Luego de la inclusión formal de América Latina a la IFyR en 2018, se han desarrollado proyectos en el marco de la Iniciativa, pero también por fuera de ella. Como demostraremos, no se registra un cambio abrupto antes y después del lanzamiento de la Iniciativa; se han desarrollado proyectos en diversos países sudamericanos, que ahora forman parte de la IFyR, pero también en otros que no se han integrado a ella. Cabe notar que estos proyectos involucran sectores donde EE. UU. ha estado prácticamente ausente; por un lado, esto aumenta la relevancia de China en la subregión y, por el otro, coloca a EE.UU. a la defensiva. Ello explica las expresiones de preocupación ante el Congreso de EE.UU. de parte de la Jefa del Comando Sur, Laura Richardson, aludiendo a la presencia de China como un tema de seguridad nacional.

En primer lugar, entre los proyectos que se buscan impulsar en el marco de la IFyR más amplia, es decir, de infraestructura de energía y transporte, hay varios de carácter intra e interregionales en la región sudamericana que imitarían los que se están desarrollando en otros países en desarrollo de África y Asia. Entre ellos, se incluye la posibilidad de construir corredores bioceánicos que conecten Argentina y Chile. Además, hay propuestas para desarrollar y renovar puentes, hidrovías, gasoductos, carreteras, puertos, ferrocarriles y líneas de transmisión eléctrica. Sin embargo, como anticipamos, previo a la invitación a los países latinoamericanos a integrarse a la IFyR ya se habían concretado inversiones y provisión de financiamiento de parte de actores chinos en proyectos de infraestructura. En los párrafos que siguen se detallan los más relevantes que involucraron la participación de empresas estatales y privadas chinas, principalmente en Argentina, Bolivia, Ecuador, Brasil y Venezuela, antes y luego de 2018.

A partir de la crisis financiera de 2008, el auge crediticio se multiplicó dada la necesidad de diversificar las gigantescas tenencias de bonos del tesoro de EE.UU., que ascendían a un millón de billones de dólares. Desde entonces, mientras las tenencias disminuyeron un tercio, China comenzó a invertir y financiar proyectos de infraestructura energética y de transporte en Sudamérica. Entre los casos más destacados se incluye la participación de Sinohydro en la represa Coca-Codo Sinclair en Ecuador desde 2010; la participación de Gezhouba en las represas Kirchner y Cepernic en la provincia de Santa Cruz, Argentina, conjuntamente con Electroingeniería e Hidrocuyo, desde 2013; y la participación de China Three Gorges en las represas Jupíá e Ilha Solteira en Brasil desde 2015 (Laufer, 2020). En cuanto a la infraestructura de transporte, se destaca que la empresa China Railway Group Ltd. inauguró el ferrocarril Tinaco-Anaco en Venezuela en 2009.

En 2010, el BDC, el ICBC y el Banco de China firmaron un acuerdo con el gobierno argentino para proporcionar el 85% del financiamiento para la reconstrucción por parte de China Machinery Engineering Corporation del ferrocarril Belgrano Cargas, destinado a reconectar las provincias del noreste y noroeste del país con Córdoba, Rosario y Buenos Aires. Estos proyectos se ampliaron en febrero de 2022, cuando Argentina firmó el MOU para ingresar a la IFyR, y se incluyeron en el Mecanismo de Diálogo Estratégico para la Cooperación y la Coordinación Económica entre ambos países, que propone la renovación del ferrocarril Belgrano Cargas Norte, y la rehabilitación del Ferrocarril San Martín Cargas; los contratos comerciales con China Machinery Engineering Corp. y China Railway Construction Corp., respectivamente, ya han sido firmados. Además, se acordó la adquisición de material rodante para el ferrocarril urbano Roca, en la provincia de Buenos Aires; este proyecto ya cuenta con financiamiento aprobado por el BDC.

La presencia de empresas chinas también había comenzado a expandirse al sector de logística previo al lanzamiento de la IFyR en la subregión. En 2017, China Merchants Port adquirió el 90% de la participación en la Terminal de Contenedores de Paraguaná¹. En 2020, la firma china vendió el 22,5% de dicha participación al Fondo de Desarrollo de Cooperación China-Portugal y al Fondo CLAC. En abril de 2019, Perú firmó el MOU para ingresar a la IFyR, luego de que, en enero de ese año, Cosco Shipping adquirió el 60% de Terminales Portuarias Chancay, una empresa creada para construir un megapuerto que comenzaría a operar en 2024 y se conectará con la carretera panamericana. Será uno de los puntos preferentes para la salida de las materias primas que se dirigen a China; por su tamaño y volumen de operaciones, se prevé que se convierta

¹ El puerto de Paraguaná es el segundo más grande del país.

en un centro neurálgico del comercio internacional. En Argentina, la empresa Hutchison Ports es socia mayoritaria de la terminal 5 del puerto de Buenos Aires. Por su parte, la firma Cosco Shipping tiene concesiones, prorrogadas hasta 2024, en las terminales 1, 2, 3 y 4 del puerto de Buenos Aires. También hay puertos a cargo de la empresa china COFCO en el Gran Rosario (San Lorenzo, San Martín y Timbúes). En diciembre de 2022, el gobernador de Tierra del Fuego, Gustavo Melella, firmó un memorando con la empresa Shaanxi Chemical Industry Group para construir un puerto multipropósito en el Río Grande.

La inversión en puertos para desarrollar redes comerciales evidencia cómo China había comenzado a reconfigurar la geografía de la subregión incluso con anterioridad a la inclusión de América Latina a la IFyR. Esa reconfiguración está teniendo lugar de la misma manera que, en su momento, la apertura comercial impulsó la hegemonía estadounidense. La creación de geografía es inherente a la expansión. Mientras que Gran Bretaña abrió rutas marítimas y vías férreas, Estados Unidos, de forma similar, tuvo que crear geografía para su expansión. Se involucró en la construcción masiva del Canal de Panamá y patrocinó la secesión de parte de Panamá de Colombia de manera de abrirse una vía marítima donde antes no existía. Además de ocupar Cuba, Washington anexó Puerto Rico y Hawái y tomó el control de Guam y Filipinas. Hoy en día, China está cambiando la geografía latinoamericana, en general, y sudamericana en particular, al igual que otras potencias lo hicieron en el pasado. Estas transiciones auguran un regionalismo sudamericano que prioriza las inversiones antes que el comercio intrarregional.

De forma similar al caso de la infraestructura energética y de transporte, la presencia de China en los mercados digitales sudamericanos había comenzado a crecer antes de que la región fuera incluida en la IFyR. La Ruta de la Seda Digital (RSD) fue anunciada por China en 2015 e incluye la provisión de inversiones y préstamos en múltiples áreas relacionadas con el despliegue de altas tecnologías, es decir, cables de fibra óptica, redes y equipos de tecnología 5G, pero también satélites, centros de datos e investigación, ciudades inteligentes, tecnología de vigilancia, comercio electrónico y sistemas de pago móvil, entre otros (Parra Pérez, 2020). Estos servicios se basan en tecnologías como inteligencia artificial (IA), *big data*, Internet de las cosas y computación en la nube, entre otros. China ha firmado acuerdos en el marco de la RSD y ha proporcionado inversiones relacionadas, aunque la mayoría de ellos no se informan ya que los MOU no especifican si China y otros países han iniciado cooperación en el área digital.

El llamado “BAT” (que remite a los gigantes tecnológicos chinos Baidu, Alibaba y Tencent), así como Byte Dance y sus subsidiarias, integran la nueva generación de campeones tecnológicos nacionales de China. Además, las empresas estatales o las empresas de telecomunicaciones apoyadas por el Estado chino, como China Mobile, China Telecom y China Unicom participan en el despliegue de la RSD. Los campeones nacionales chinos como Huawei y ZTE también son impulsores clave del despliegue digital y tecnológico chino.

Los titanes tecnológicos comenzaron a ingresar al mercado sudamericano con fuerza desde 2018, pero la presencia de Huawei y ZTE es anterior. Al igual que con los proyectos de infraestructura energética y de transporte, la presencia de empresas chinas en el sector digital no necesariamente se efectiviza en países que integran la IFyR. Los pagos móviles y las inversiones en comercio electrónico han sido clave en la expansión; las empresas

chinas han propuesto construir infraestructura de seguridad ciudadana, centros de datos e investigación, redes de telecomunicaciones y cables de fibra óptica de aguas profundas. En septiembre de 2018, se completó un cable de fibra óptica de aguas profundas a través del Atlántico (el *South Atlantic Inter Link*), que une Camerún y Brasil, que no integra la IFyR. Las firmas China Unicom y CamTel invirtieron conjuntamente para construir el sistema de cable, y Huawei Marine Networks llevó a cabo el proyecto. Al igual que en otros proyectos de la IFyR, el BDC, el Eximbank de China y los bancos comerciales estatales chinos proporcionaron la mayor parte del financiamiento (Eder, Arcesati y Mardell, 2019).

En el caso de la empresa Huawei, ha sido un actor relevante en Sudamérica durante más de dos décadas. La firma ingresó al mercado brasileño en 1996 y se convirtió en el mayor proveedor de equipos de red en 2014. Huawei también ha establecido centros de datos, y cooperación en investigación y desarrollo con universidades, que incluye la construcción de laboratorios conjuntos en Brasil. En julio de 2021, la empresa lanzó el Centro de Tecnología de Innovación del Ecosistema en Sao Paulo, el primero de su tipo en probar las tecnologías 5G e IA. La compañía ingresó al mercado argentino en 2001 y se convirtió en un jugador clave en el sector de las telecomunicaciones como proveedor de equipos e infraestructura para todos los segmentos de la industria. La sede de Huawei en Argentina controla las operaciones de la compañía en Paraguay y Uruguay. En cuanto a Chile, Huawei ingresó al mercado en 2003 y también se convirtió en un proveedor clave de equipos. En 2019, estableció el primer centro de datos y confirmó la inauguración del segundo en enero de 2021. Tanto Brasil como Chile integran las regiones de nube o los clústeres de centros de datos de Huawei; el clúster de Santiago de Chile brinda servicios a Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay, mientras que el centro de Sao Paulo se ocupa del mercado brasileño. En Ecuador, Huawei y la Corporación Nacional de Importación y Exportación de Electrónica de China construyeron el Servicio Integrado de Seguridad ECU 911.

En el marco de la pandemia, la compañía china fortaleció su posición en Brasil como soporte central de teletrabajo, y como donante de tecnologías de IA con cámaras térmicas al Aeropuerto Internacional de Ezeiza en Argentina. Además, instaló un Sistema de Diagnóstico Auxiliar COVID-19 en dos hospitales de Ecuador. En Argentina, la licitación para la implementación de 5G tendría lugar en abril de 2023; al momento de escribir este artículo no existe confirmación al respecto. A pesar de las presiones de EE. UU. para que Argentina impida la posibilidad de que Huawei participe, el Ente Nacional de Comunicaciones ha confirmado que sostendrá la neutralidad de la red. En esa línea, el acuerdo para intercambio de monedas con China, que fue ampliado en 2022, abre la posibilidad de utilizar yuanes para importar equipamiento chino para el despliegue del 5G en el país. En Brasil, aunque el expresidente Bolsonaro había anunciado en 2019 que no se aceptarían tecnologías chinas en las licitaciones para la red 5G, las empresas de telecomunicaciones brasileñas presionaron para no excluir a Huawei. La firma china ganó una licitación en 2021 para abastecer los equipos para implementar la tecnología 5G en el país. En la visita de Lula Da Silva a China en abril de 2023, el flamante presidente confirmó que Brasil incluirá tecnologías chinas en su red 5G y visitó el centro de investigación y desarrollo de Huawei en Shanghai.

Por su parte, la empresa ZTE ha exportado tecnología de vigilancia a Argentina, Bolivia, Ecuador, Venezuela y Uruguay. En Argentina, la provincia de Jujuy firmó un contrato con la firma para construir el proyecto “Jujuy Seguro e Interconectado” en 2019; la

primera fase fue inaugurada en noviembre de 2022. En 2019, ZTE también proporcionó a Bolivia equipos para construir el Sistema Integrado BOL-110 para seguridad ciudadana. En Venezuela, ZTE está ayudando al gobierno a construir un sistema nacional de identificación.

La firma Alibaba se lista como otro actor relevante en la subregión a través de su plataforma online, AliExpress, que ha impulsado la presencia de la firma en Chile y Brasil. La compañía estableció alianzas en Argentina para promover el acceso de los consumidores chinos a los productos latinoamericanos. En el caso de Tencent, ha invertido en la fintech brasileña NuBank, y junto con Softbank en la fintech argentina Ualá. Mientras tanto, Byte Dance ha lanzado operaciones en el mercado brasileño en 2016, y Didi se ha expandido a Brasil, Chile, Perú y Colombia. Mobike y Ofo, aplicaciones chinas de bicicletas compartidas, ingresaron al mercado chileno en 2018.

La presencia china en los mercados digitales de diferentes países del mundo ha generado alarma en EE.UU. porque se trata de un ámbito estratégico donde las empresas de origen chino están a la vanguardia y, por lo tanto, son percibidas como amenaza. Sudamérica no es ajena a esa competencia geoestratégica. Debido a la presión norteamericana, un cable de fibra óptica de aguas profundas que cruzaría el Pacífico desde China hasta Chile fue reemplazado por un acuerdo con Japón, donde la firma japonesa NEC fue elegida sobre Huawei para conectar Chile con Nueva Zelanda y Australia, y luego conectarse a Japón.

Aunque la campaña de presión de Estados Unidos por no adoptar tecnologías chinas ha tenido cierto éxito, tiene sus límites porque no puede ofrecer una alternativa. A pesar de que existen firmas estadounidenses que producen los chips cruciales para el desarrollo de tecnologías 5G, solo dos compañías tienen la capacidad de competir con Huawei en la construcción de infraestructura crucial de redes 5G, y ambas son europeas: Ericsson y Nokia. Por el contrario, las empresas chinas ofrecen infraestructura de telecomunicaciones a precios relativamente bajos; esto les permite posicionarse como proveedores principales en mercados de rápido crecimiento y bajos ingresos, es decir en países donde las empresas de tecnología estadounidenses y europeas a menudo se han mostrado reacias a invertir. Este contexto abre camino a un escenario subregional con una nueva impronta, con el despliegue de actores chinos en el marco de la IFyR, pero también por fuera de ella.

La IFyR también cuenta con un subprograma para el sector sanitario. Al igual que la RSD, la Ruta de la Seda Sanitaria (RSS) dista de ser un concepto nuevo. Durante una visita a Ginebra en enero de 2017, Xi Jinping firmó un MOU con la Organización Mundial de la Salud (OMS) comprometiéndose al desarrollo de una “Ruta de la Seda Sanitaria”. Su principal objetivo era mejorar la salud pública en los países que participan en la IFyR. En el marco de la pandemia, China aumentó el alcance de la RSS, pero también lo vinculó con la RSD, por ejemplo, mediante la utilización de herramientas digitales para rastrear el movimiento de personas y el respeto a la cuarentena desarrolladas por Alibaba y Tencent, o a través de la instalación de tecnologías avanzadas desarrolladas por Huawei para ayudar a combatir el virus en aeropuertos y hospitales. Desde el comienzo de la pandemia del COVID-19, múltiples actores gubernamentales y privados de China se convirtieron en donantes y proveedores clave de equipos y suministros médicos e, incluso, de tecnologías avanzadas para los países sudamericanos (Telias y Urdinez, 2021).

Además, China proporcionó acceso los países de la subregión a vacunas fabricadas por sus laboratorios (CanSinoBIO, Sinopharm y Sinovac) no sólo a través de canales bilaterales sino también en el marco de la iniciativa mundial COVAX liderada por la OMS (Merino y Barrenengoa, 2022; Malacalza y Fagaburu, 2022). En esa línea, la empresa china Sinovac comenzó la construcción de una planta de fabricación de vacunas en Chile en mayo de 2022, mientras que la empresa argentina Laboratorios Richmond firmó un acuerdo con la firma china CanSino para producir vacunas en Argentina en octubre de 2022. Estos hitos evidencian la presencia de RSS y su fusión con las metas de la RSD. En Sudamérica, la falta de participación de Brasil y Colombia en la IFyR no impidió la asistencia sanitaria china a estos países en el marco de la pandemia.

Por último, cabe destacar la Ruta de la Seda Verde (RSV), que desde 2017 se convirtió en el subprograma de la IFyR a través del cual se promueven proyectos de energías renovables. China es el mayor inversor global en energías renovables; no sólo coloca inversiones, sino también otorga préstamos para desplegar proyectos a nivel mundial, aunque su enfoque está en los países en desarrollo. Su posicionamiento se aúna a su estatus como líder global en generación de energía solar, eólica, hidroeléctrica y geotérmica. China produce más del 70% de los paneles solares fotovoltaicos, el 50% de los vehículos eléctricos, y un tercio de las turbinas eólicas del mundo; el país asiático también lidera la producción de baterías de ion-litio y el despliegue de vehículos eléctricos, y controla muchas de las materias primas que son cruciales para las cadenas de suministro de tecnologías asociadas a la transición energética (Hook y Sanderson, 2021).

Al igual que la RSS, la RSV comparte objetivos con la RSD; las empresas chinas vinculadas a la transición energética exportan sus tecnologías avanzadas mediante inversiones y venta de los productos y servicios que fabrican a los países en desarrollo. La provisión de inversiones y financiamiento de China en proyectos de energías renovables en Sudamérica se está expandiendo rápidamente y ha impulsado una mayor presencia de empresas chinas en el sector durante la última década, en especial en Argentina, Brasil y Chile. Esta presencia se ha materializado en países que integran la IFyR, como Chile, pero también en aquellos que no la conforman, como Brasil, o que, al momento de concretar algunos proyectos, aún no eran parte, como Argentina (Gonzalez Jauregui, 2021a). Incluso cuando las entidades chinas no son los principales financiadores, muchos proyectos que se desarrollan en estos países dependen del despliegue de tecnologías chinas, como turbinas eólicas, celdas y módulos fotovoltaicos, entre otros. El aumento de la presencia de China en los mercados energéticos de la región es un claro desafío para Estados Unidos. Entre 2000 y 2020, el BDC y el EximBank otorgaron financiamiento por más de 49 mil millones de dólares en proyectos energéticos en América Latina; más del 15% se destinó a energías renovables convencionales y no convencionales en países sudamericanos (Gallagher, 2023).

Se puede apreciar que la presencia china representa un *shock* exógeno para Sudamérica. Está reconfigurando el mapa de incentivos que no hace mucho tiempo estaban monopolizados por el sistema de “palos y zanahorias” que ofrecía Estados Unidos. China no solo funciona como un transformador de la geografía de la subregión, a través de la provisión de inversiones y financiamiento a proyectos de infraestructura energética y de transporte, sino también como pionero en el suministro de tecnologías de punta aplicadas a proyectos digitales, de energías renovables y de salud. El gigante asiático se ha convertido en un transformador del “juego” en las relaciones entre los países

sudamericanos, que pujan por la inversión y el financiamiento en infraestructura tradicional y de alta tecnología. Al mismo tiempo, ha cambiado la lógica de los vínculos de los países de la subregión con otras potencias, y ha logrado posicionarse en sectores donde EE.UU. está rezagado o desinteresado.

¿Cómo se instrumentaliza la expansión?

Más allá de la rápida expansión económica, la vinculación de China con América Latina es distintiva porque abarca múltiples aspectos y niveles de interacción. A diferencia de EE.UU., no ha ofrecido (todavía) un gran acuerdo institucional, como las instituciones emergentes de Bretton Woods, o el entonces denominado ALCA. Como se muestra a continuación, el gobierno chino ha establecido asociaciones estratégicas bilaterales con varios países de América Latina y una asociación estratégica regional con la CELAC. También ha extendido el número de visitas de alto nivel, amplió su participación en instituciones regionales y multilaterales, lanzó dos documentos de política y creó plataformas específicas para gestionar sus relaciones con América Latina. En línea con ese objetivo, la CELAC surgió como la principal plataforma para anunciar sus prioridades en la región. El Foro China-CELAC se estableció durante la Cumbre China-CELAC celebrada en Brasilia, en julio de 2014. Desde entonces, se han puesto en marcha varios mecanismos dentro del Foro para fortalecer la cooperación. La Declaración Especial sobre la Iniciativa de la Franja y la Ruta fue firmada durante el Segundo Foro Ministerial China-CELAC en enero de 2018; mediante dicha declaración, se formalizó la invitación a los países latinoamericanos a unirse a la IFyR. China entiende que el “latinoamericanismo” de la CELAC es el ámbito propicio para interactuar con la región, ya que abarca a todos los países latinoamericanos y excluye a Estados Unidos y Canadá; en paralelo, impulsa relaciones en el plano bilateral.

Las asociaciones estratégicas son un marco relevante para los vínculos de China con los países latinoamericanos. Brasil fue el primero en firmar un acuerdo de asociación estratégica con China en 1993. Posteriormente, lo hicieron Bolivia y Uruguay, al tiempo que China elevó sus asociaciones a asociaciones estratégicas integrales con Brasil en 2012, Perú en 2013, Venezuela y Argentina en 2014, y Chile y Ecuador en 2016². En cuanto a las asociaciones regionales, durante la reunión de Diálogo de Ministros de Relaciones Exteriores de China y el “Cuarteto” de la CELAC en septiembre de 2018, el Primer Ministro Wang Yi propuso mejorar la cooperación mediante la creación de una asociación estratégica integral entre el país asiático y la CELAC.

China también ha diversificado su participación con las instituciones existentes: se convirtió en accionista del Banco de Desarrollo del Caribe y el BID, y en observador en la Organización de los Estados Americanos, la ALADI, el Parlamento Latinoamericano y la Alianza del Pacífico. Además, estableció mecanismos de diálogo y cooperación con el MERCOSUR y la CAN. También buscó el apoyo de países sudamericanos para crear nuevas instituciones financieras. Brasil es miembro fundador del Nuevo Banco de Desarrollo de BRICS, pero debido a su crisis económica y política, no ha podido completar su membresía; es probable que esto cambie durante el actual gobierno de Lula da Silva, en especial desde la toma de cargo de presidenta del banco por parte de Dilma Rousseff en abril de 2023. Como se señaló, Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y

² La asociación estratégica integral es la clasificación más alta aplicada hasta ahora a los países latinoamericanos por el Ministerio de Relaciones Exteriores de China, mientras que la asociación estratégica se erige como la segunda categoría más importante (Myers 2021).

Uruguay son miembros plenos del BAI, mientras que Bolivia y Venezuela son miembros prospectivos.

La presencia de múltiples actores chinos está transformando la geografía de Sudamérica y las dinámicas de su regionalismo. Esos actores están modificando el paisaje de la subregión en una amplia gama de sectores que incluyen energías renovables y no renovables, e infraestructura de transporte, así como instalaciones digitales y de salud. Desde nuevos puertos, ferrocarriles y carreteras, hasta plantas hidroeléctricas, solares y eólicas, redes de transmisión eléctrica, centros de datos y tecnologías de vigilancia, los actores chinos están transformando la economía política de cada país, dejando al descubierto nuevos intereses, pero también rediseñando territorios, reconfigurando enlaces y estableciendo conexiones donde antes no había.

El enfoque de China en Sudamérica dista de estar motivado por doctrinas ideológicas o por coincidencias políticas, sino por intereses prácticos, es decir la búsqueda de mercados rentables, el acceso a materias primas y, más recientemente, la participación en sectores estratégicos (Gonzalez Jauregui y Tussie, 2022). El país ejerce poder de mercado, pero no parece interesada en institucionalizar la IFyR; el lanzamiento de la IDG, con alcances aún imprecisos, reafirma un enfoque pragmático. Beijing enfatiza en su capacidad de adaptación y en su flexibilidad y apertura a aquellos países que quieran unirse a la IFyR y, más recientemente, los invita a abrazar la IDG. Por su parte, los países sudamericanos han buscado desarrollar vínculos más fuertes con China, pero a través de enfoques diversos e, incluso, contrapuestos, debido a divergencias ideológicas, prioridades y preferencias disímiles, así como a diferentes estrategias de inserción internacional (Gonzalez Jauregui, 2021b). A pesar de que los países de la subregión no han diseñado una agenda conjunta hacia China, en la primera década de los años 2000 se registró cierto consenso en aspectos específicos. En línea con el auge del llamado regionalismo “posthegemónico” (Riggirozzi y Tussie, 2012), hubo signos de sinergia entre Argentina y Brasil sobre la amenaza que representaba para sus industrias la penetración acelerada de las importaciones chinas (Gonzalez Jauregui, 2021b). China fue convirtiéndose en una fuente de tensión para la complementariedad industrial subregional.

En la actualidad, la estrategia multinivel del país en Sudamérica dista de contar con una respuesta conjunta. Los países de la subregión puján por la atracción de inversiones y financiamiento chinos, y lo hacen privilegiando intereses nacionales antes que en sintonía subregional. Este accionar se evidencia en la intención de Uruguay por lograr un TLC con China, o en los avances recientes de Ecuador para concretarlo, mientras que Argentina se ha unido a la IFyR y al BAI para diversificar las fuentes de inversión, y ha abrazado la IDG en los acuerdos recientes. Al mismo tiempo, Argentina está recibiendo presiones del gobierno estadounidense para impedir el avance de ciertos proyectos que contarían con financiamiento chino, entre ellos se destaca la cuarta central nuclear. En esa línea, distintos funcionarios estadounidenses han visitado varios países sudamericanos cuestionando la presencia china, en un intento de contrarrestar el despliegue de la IFyR y volver a poner a dichos países bajo su paraguas.

La creciente rivalidad entre China y Estados Unidos ha creado una competencia por ser el que llega primero (Tussie, 2019). Incluso, empuja a los países sudamericanos a pivotar entre ambas potencias (Actis y Creus, 2020). En ese contexto, surgen recomendaciones de no alineamiento (Fortín, Heine y Ominami, 2021), equidistancia (Tokatlian, 2021), o de un compromiso selectivo (Battaleme, 2022). A medida que China profundiza sus

relaciones con los países sudamericanos, logra ampliar una influencia inusitada en una subregión que EE. UU. considera estratégica. Durante décadas, el regionalismo se había construido sobre la base de la hegemonía estadounidense, o bien para resistirla. La presencia de China revoluciona las reglas y consensos a la vez que induce a cada país sudamericano a pujar por ser el mejor postor (Tussie, 2019)

Conclusión

La rápida consolidación de la presencia de China en Sudamérica representa un *shock* exógeno de grandes dimensiones; conduce al regionalismo a un estado de turbulencia. Desde el prisma de la Economía Política Internacional, hemos mostrado cómo, a través de múltiples modalidades de acercamiento, China ha elaborado y consolidado una estrategia que involucra a diversos actores y cubre una amplia gama de aspectos e intereses. China no solo funciona como un transformador de la geografía de la subregión, a través de la provisión de inversiones y financiamiento, sino también como un pionero en el suministro de tecnologías de vanguardia. Como anticipamos al inicio de este artículo, la presencia de actores chinos en los países sudamericanos se materializa en el marco de la IFyR, pero también más allá de ella, tanto en términos temporales como físicos. Los actores chinos se involucran en distintos sectores, tanto antes como luego de la invitación a que América Latina se integre a la Iniciativa; dicho involucramiento se evidencia, incluso, en países que no conforman la IFyR. Por lo tanto, no se detectan grandes cambios antes y después de la inclusión de América Latina a la IFyR, sino más bien adaptación de los actores chinos a los nuevos contextos en los planos doméstico, regional y global.

El enfoque chino no está consagrado en la doctrina, no persigue coincidencias político-ideológicas con gobiernos afines, sino intereses pragmáticos que se orientan a áreas y/o sectores que puedan contribuir a su estrategia de modernización nacional y su posicionamiento a escala mundial. América Latina es uno de los campos de batalla donde se libra la rivalidad global entre China y Estados Unidos; este contexto genera un conjunto de intereses y preferencias novedosos que, a su vez, ponen en jaque el status quo latinoamericano, en general y sudamericano en particular. Los actores chinos consolidaron una presencia activa en sectores donde Estados Unidos está rezagado o desinteresado, por ejemplo, infraestructura digital, energética y de transporte. Las inversiones y el financiamiento chinos están reconfigurando la geografía latinoamericana con la misma dinámica, pero en diferente carril a través del que, en su momento, el comercio operó como vía de transmisión de la hegemonía estadounidense. A medida que la rivalidad estratégica entre China y Estados Unidos ha aumentado, América Latina en general, y Sudamérica en particular emerge como territorio de disputa geoestratégica.

La dinámica intrarregional sudamericana está siendo reconfigurada por factores externos, impulsados principalmente por el peso de la presencia de China. Los países de la subregión han respondido a dicha reconfiguración, a menudo, de forma unilateral, divergente y atraídos por la demanda. En muchos casos, la opción de vincularse con China responde a una cuestión de necesidad, y se ve cada vez más obligada a pivotar con las presiones de EE. UU. Estas dinámicas están creando dilemas para la respuesta post-hegemónica. No hay una estrategia subregional, y se está produciendo más deconstrucción que construcción. Se compete por atraer a China, en contraste con la lógica hegemónica conceptualmente ordenada para la integración comercial que encabezaba Estados Unidos. El liderazgo mundial de Estados Unidos, que había configurado la

inserción de América Latina y las relaciones intrarregionales en el siglo XX se ve impugnado notoriamente por la presencia consolidada de China, inyectando una variedad de impulsos económicos y visiones del mundo que significan un *shock* al statu quo. Estas dinámicas no sólo afectan la manera en que los países responden a ese *shock*, sino que empujan a cambiar la forma en que solíamos conceptualizar y analizar el regionalismo. Nos desafían a pensar cómo reconstruirlo para hacer frente a los cambios en curso a raíz de, por un lado, la presencia china y, por el otro, de los esfuerzos de Estados Unidos por impugnarla. En el pasado, los países sudamericanos tuvieron que lidiar con el menú de opciones que la supremacía de los Estados Unidos tenía para ofrecer, ya sea aceptando, evadiendo, marginando o resistiendo el dominio estadounidense. Hoy en día, EE. UU. debe administrar una competencia que lo pone en una posición defensiva sin precedentes desde su fundación. Por su parte, la estrategia china carece de un gran diseño institucional, y no encuadra dentro de las definiciones académicas establecidas de regionalismo que se basan en ejemplos occidentales. Todavía está por verse cómo el regionalismo sudamericano impregnado por la presencia china finalmente toma forma.

Bibliografía

- Acharya, A. (2009). Regional Worlds in a Post-hegemonic Era. *Cahiers de Spirit*, Spirit Working Papers No. 1, June.
- Actis, E. y Creus, N. (2020). *La disputa por el poder global: China contra Estados Unidos en la crisis de la pandemia*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Albright, Z., Ray, R. y Y. Liu (2022). *China-Latin America Economic Bulletin, 2022 Edition*. Boston, MA: Global Development Policy Center. Disponible en: https://www.bu.edu/gdp/files/2022/03/GCI-CH-LAC-Bulletin_2022_FIN.pdf
- Battaleme, J. (2022). ¿Atrapados sin salida? El compromiso selectivo como alternativa de política exterior para un país periférico. *Revista Política Austral*, 1(1), pp. 33-52.
- Beldyk, M. (14 de abril de 2021). Los enviados de Biden critican a Rusia y China: “hacen mercantilismo con sus vacunas”. *Perfil* (en línea). Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/politica/los-enviados-de-biden-critican-a-rusia-y-china-por-el-manejo-de-las-vacunashacen-mercantilismo.phtml>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (Enero de 2018). *Explorando nuevos espacios de cooperación entre América Latina y el Caribe y China*. Santiago de Chile.
- Dussel Peters, E. (Mayo de 2022). *Monitor de la OFDI china en América Latina y el Caribe 2022*. México, D.F.: Red ALC-China.
- Eder, T., Arcesati, R. y Mardell, J. (2019). *Networking the “Belt and Road”. The future is digital*. Mercator Institute for China Studies. Disponible en: <https://merics.org/en/tracker/networking-belt-and-road-future-digital>
- Gallagher, K. (2023). *China’s Global Energy Finance*. Global Development Policy Center, Boston University. Disponible en: <https://www.bu.edu/cgef/#/intro>
- Gelvez, T. y Gonzalez Jauregui, J. (2022). Chinese Overseas Finance in Renewables in Argentina and Brazil: Implications for Energy Transition. *Journal of Current Chinese Affairs*, 51(1), pp. 137-164.
- Gonzalez Jauregui, J. y Tussie, D. (2022). China’s BRI Extension to South America: Challenges and Opportunities for the Regional Order in the Post-pandemic. En M. Deciancio y C. Quiliconi (eds.), *Regional and International Cooperation in South America after COVID: Challenges and Opportunities Post-Pandemic*. Nueva York: Routledge.

- Gonzalez Jauregui, J. (Diciembre de 2021a). "How Argentina Pushed Chinese Investors to Help Revitalize Its Energy Grid." *Carnegie Endowment for International Peace*. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/2021/12/22/how-argentina-pushed-chinese-investors-to-help-revitalize-its-energy-grid-pub-86062>
- Gonzalez Jauregui, J. (2021b). China en América Latina: la estrategia regional pendiente. En M. Bas Vilizzio y J. Zelicovich (eds.), *El Estado de las Negociaciones Comerciales Internacionales: Dossier especial: A 30 años del Tratado de Asunción: presente y futuro del Mercosur*. Rosario: UNR/GENCI.
- Fortin, C., Heine, J. y Ominami, C. (2021). Introducción. En C. Fortin, J. Heine y C. Ominami (eds.), *El no alineamiento activo y América Latina: Una doctrina para el nuevo siglo*. Santiago de Chile: Catalonia Libros.
- Hook, L. y Sanderson, H. (4 de Febrero de 2021). How the race for renewable energy is reshaping global politics. *Financial Times* (en línea). Disponible en: <https://www.ft.com/content/a37d0ddf-8fb1-4b47-9fba-7ebde29fc510>
- Jenkins, R. (2022). China's Belt and Road Initiative in Latin America: What has Changed? *Journal of Current Chinese Affairs*, 51(1), pp. 13–39.
- Laufer, R. (2020). El proyecto chino "La Franja y la Ruta" y América Latina: ¿otro Norte para el Sur? *Revista Interdisciplinaria de Estudios Sociales*, 20(7), pp. 9–52.
- Malacalza, B. y Fagaburu, D. (2022). ¿Empatía o Cálculo? Un Análisis Crítico de la Geopolítica de las Vacunas en América Latina. *Foro Internacional*, 62(1), pp. 5-45.
- Merino, G. y Barrenengoa, A. (2022). La Pandemia, el Ascenso de China y el Nuevo Mapa del Poder Mundial: Desafíos para América Latina. En G. Merino, L. Regueiro Bello y W. T. Iglecias (eds.), *China y el Nuevo Mapa del Poder Mundial*. Buenos Aires: CLACSO.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China (2017). *The Belt and Road Initiative Becomes New Opportunity for China-Latin America Cooperation*. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1494844.shtml
- Myers, M. y Ray, R. (2021). *Shifting Gears: Chinese Finance in LAC, 2020. China-LAC Report, February*. Inter-American Dialogue and Boston University's Global Development Policy Center. Disponible en: https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2021/02/Chinese_Finance_LAC_2020.pdf
- Myers, M. y Ray, R. (2023). *At a Crossroads: Chinese Development Finance to Latin America and The Caribbean, 2022. China-LAC Report, March*. Inter-American Dialogue and Boston University's Global Development Policy Center. Disponible en: <https://thedialogue.wpenginepowered.com/wp-content/uploads/2023/03/Chinese-Development-Finance-2023-FINAL.pdf>
- Myers, M. (3 de Febrero de 2021). How China Ranks Its Partners in LAC. *The Dialogue*. Disponible en: <https://www.thedialogue.org/blogs/2021/02/how-china-ranks-its-partners-in-lac/>
- Paikin, D. y Dulcich, F. (2017). El sexto socio del MERCOSUR: un estudio sobre la penetración importadora china y su impacto en el comercio intrarregional. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 6(12), pp. 395-414.
- Parra Pérez, A. (24 de Abril de 2020). La ruta de la seda digital: la gran globalización china. *Documento de Opinión IEEE*. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO38_2020AGUPAR_se_dadigital.pdf
- Quiliconi, C. (2013). Modelos competitivos de integración en el hemisferio occidental: ¿liderazgo competitivo o negociación mutua? *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 102-103, pp. 147-168.

- Ray, R., Albright, Z. y Wang, K. (2021). *China-Latin America Economic Bulletin, 2021 Edition*. Boston, MA: Global Development Policy Center. Disponible en: https://www.bu.edu/gdp/files/2021/02/China-LatAm-Econ-Bulletin_2021.pdf
- Riggirozzi, P. y Tussie, D. (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*. Londres: Springer.
- Sanahuja, J. (2012). *Post-liberal regionalism in South America: The case of UNASUR*. Fiesole: European University Institute.
- Telias, D. y Urdinez, F. (2021). China's Foreign Aid Political Drivers: Lessons from a Novel Dataset of Mask Diplomacy in Latin America during the COVID-19 Pandemic. *Journal of Current Chinese Affairs*, 51(1), pp. 108–136.
- Tokatlián, J. (2021). Estados Unidos y América Latina: por una diplomacia de equidistancia. En C. Fortín, J. Heine, y C. Ominami (eds.), *El no alineamiento activo y América Latina: Una doctrina para un nuevo siglo*. Santiago de Chile: Catalonia Libros.
- Tussie, D. (2019). La reconfiguración global: su capítulo en vivo para América Latina. En J. Altmann Borbón (ed.), *América Latina frente a la reconfiguración global*. San José de Costa Rica: FLACSO.