



## China y América Latina: Diplomacia, Comercio y Geopolítica

### Descripción

**Álvaro Méndez** es codirector de la Unidad Sur Global en London School of Economics (LSE), profesor en la Universidad de Fundan e investigador en ESIC University.

**Francisco Javier Forcadell** es catedrático en la Universidad Rey Juan Carlos e investigador en ESIC University.

### AVANCE

La importancia de la República Popular China (RPC) en América Latina y el Caribe (ALC) resulta cada vez más palpable y evidente entre políticos, académicos, empresarios y la sociedad civil de los diferentes países latinoamericanos. En apenas siete décadas desde su creación en 1949, la RPC se ha convertido en uno de los actores con más influencia económica y política en todo el continente. Esta importancia se ha manifestado particularmente desde el 2001, cuando la RPC se convirtió en miembro de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Según las últimas cifras del Banco Mundial, el volumen total del comercio entre China y ALC es ahora al menos veinte veces mayor que en 2001. Sin embargo, ALC debería considerar diversificar sus vínculos exteriores con otros países en el Sur global en Asia y África.

### ARTÍCULO

La RPC es ahora el principal socio comercial de varios países de ALC, incluido Brasil, la mayor economía de la región. A principios del siglo XXI, el interés de la RPC en ALC fue impulsado primero por su sed de recursos naturales y después por su obsesión por la unidad nacional, fomentada al despojar a Taiwán del reconocimiento internacional.

Desde 2020, estos motivos se vieron aumentados por un tercero: la competencia geopolítica con los Estados Unidos. Los países de ALC tienen sus propias razones para acercarse a la RPC (o Taiwán): su interés económico en el desarrollo y su interés político en las relaciones con aliados alternativos a los Estados Unidos, con su accidentada historia. La política exterior china puede estar impulsada en la actualidad principalmente por motivos económicos, diplomáticos y culturales, pero no se puede descartar la geopolítica como un motivo en una región históricamente considerada el patio trasero de

Washington. Esto no significa que la RPC tenga un “plan secreto” para “tomar el control” de ALC. Más bien que, como gran potencia emergente en la política mundial, Beijing ve a ALC como un terreno fértil para consolidar su propia importancia estratégica y para que su Política de Una sola China sea reconocida en todo el mundo. Este capítulo ilustra la importancia de China para ALC a través de tres áreas importantes en la relación entre Beijing y ALC: (1) historia diplomática; (2) comercio e inversión; y (3) geopolítica.

### **Historia diplomática: cultura y reconocimiento**

Inmediatamente tras la creación de la RPC en 1949, ALC no estaba en el radar de los responsables políticos en Beijing. En ese momento, China pensó que ALC estaba demasiado lejos geográficamente y demasiado cerca políticamente de los EEUU como para considerar que tenía una importancia significativa. Sin embargo, en octubre de 1952, ALC tuvo un primer encuentro con la RPC, cuando 12 países de la región, incluidos Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú enviaron un total de 110 delegados para asistir a la *Conferencia de paz de Asia y la Región del Pacífico* en Beijing. Ninguno de estos países había reconocido diplomáticamente a la RPC, pero estaban ansiosos por aprender más sobre China, particularmente porque era una generosa invitación de Beijing.

Los volúmenes de comercio bilateral con la mayoría de los países de la región han aumentado de manera constante hasta alcanzar un elevado

La Conferencia de 1952 es un ejemplo temprano de la diplomacia cultural de la RPC para promover su agenda e ideas. En 1954, la RPC creó la *Asociación de Amistad del Pueblo Chino con el Extranjero* (CPAFFC), una organización supuestamente no oficial para fomentar las relaciones exteriores y servir como enlace en las relaciones de amistad entre el pueblo chino y el mundo (principalmente el Sur Global). Seis años tras su creación, la CPAFFC patrocinó la inauguración de la *Asociación de Amistad China-América Latina y el Caribe* (AACHILAC) el 6 de marzo de 1960. En esta coyuntura, ningún país de ALC reconoció diplomáticamente a la RPC, situación que cambiaría el 28 de septiembre de 1960, cuando Cuba se convirtió en el primer país de la región en reconocer diplomáticamente a Beijing.

Los años posteriores asistieron a la fundación de centros en casi todos los países de ALC, y estas Asociaciones de Amistad desempeñaron un papel importante en el impulso del interés del sector público y privado hacia Beijing. Éste no fue el único factor, sin duda, pero sí fundamental en el logro diplomático de Beijing en cuanto al reconocimiento por parte de muchos países de la región. En Chile, por ejemplo, se desarrollaron estrechos vínculos a través de centros como el Instituto Chileno Chino de Cultura fundado en 1952, tras una visita patrocinada por el poeta chileno Pablo Neruda, a la cual siguió la de varios visitantes ilustres de Chile, en particular Salvador Allende en 1954, que fueron clave para mantener los vínculos no oficiales entre la RPC y Chile hasta el establecimiento oficial de relaciones diplomáticas en 1970.

Durante esos primeros años, la relación de China con ALC se centró en reunir apoyo para expulsar a Taiwán de la ONU, a fin de ocupar su escaño en la Asamblea General. Esto se hizo realidad el 25 de octubre de 1971, cuando 76 países votaron por Beijing, con sólo 35 apoyando a Taiwán. Diecisiete países se abstuvieron y tres estuvieron ausentes. Esta histórica resolución de la ONU consagró la Política de Una sola China, de manera que se restauraron todos los derechos de la RPC y se

reconoció a los representantes de su gobierno como los únicos representantes legítimos de China ante la ONU. ALC no inclinó la balanza en esta contienda, pero representó un bloque de votación importante tras una ofensiva diplomática importante por parte de Beijing en los años sesenta (ver

Tabla 1: Votos de países de ALC a favor de Resolución 2758 de la ONU (1971) respecto a la inclusión de la RPC en la ONU†

Votos a favor (7 de 76)	Votos en contra (12 de 35)	Países que se abstuviéron (5 de 17)
Chile	El Salvador	Argentina
Cuba	Bolivia	Barbados
Ecuador	Brasil	Colombia
Guyana	Costa Rica	Jamaica
México	República Dominicana	Panamá
Perú	Guatemala	
Trinidad y Tobago	Haiti	
	Honduras	
	Nicaragua	
	Paraguay	
	Uruguay	
	Venezuela	

Fuente: Elaboración propia a partir de documentos oficiales de la ONU

† Algunos de los actuales países de ALC no se encuentran listados porque en ese momento no habían conseguido la independencia.

El escaño de China en la ONU se convirtió en

un catalizador importante para que los países de ALC reconocieran a la RPC como la única China. Cuando los Estados Unidos establecieron relaciones diplomáticas oficiales con Beijing, 12 países de ALC ya lo habían hecho. Al momento de escribir este artículo, un total de 25 de los 33 países en ALC reconocen diplomáticamente la RPC (ver Tabla 2).

Nuevarevista.net

País	Nombre del jefe	Nombre de China	Fecha del establecimiento de las relaciones
1. Cuba	Amilcar Negrón	Ma Zhaobang	26 de septiembre de 1960
2. Chile	Salvador Allende	Ma Zhaobang	11 de diciembre de 1970
3. Perú	Juan Velasco	Ma Zhaobang	02 de noviembre de 1971
4. México	León <b>Labastida</b>	Ma Zhaobang	11 de febrero de 1972
5. Argentina	Alfredo <b>Di Stéfano</b> Lanari	Ma Zhaobang	19 de febrero de 1972
6. Guyana	London Forbes Burnham	Ma Zhaobang	27 de junio de 1972
7. Jamaica	Michael Manley	Ma Zhaobang	21 de noviembre de 1972
8. Trinidad y Tobago	Eric Eustace Williams	Ma Zhaobang	20 de junio de 1974
9. Venezuela	Carlos Andrés Pérez	Ma Zhaobang	26 de junio de 1974
10. Brasil	Ernesto Geisel	Ma Zhaobang	15 de agosto de 1974
11. Surinam	Johan F. Van der Meer	Ma Zhaobang	28 de mayo de 1976
12. Barbados	Joe Michael Griffith	Ma Zhaobang	20 de mayo de 1977
13. Ecuador	Juan <b>Baldor</b> Aguirre	Ma Zhaobang	02 de agosto de 1980
14. Colombia	José César <b>Lucho</b> Ayala	Ma Zhaobang	07 de febrero de 1988
15. Haití y Barbados	Vital Bilt	Ma <b>Zhaobang</b>	04 de agosto de 1988
16. Bolivia	<b>Herminio</b> <b>Quere</b>	Ma <b>Zhaobang</b>	04 de junio de 1988
17. Granada†	Herbert <b>Blair</b>	Ma <b>Zhaobang</b>	01 de septiembre de 1988
18. Uruguay	José María <b>Bosqued</b>	Shen <b>Yiyang</b>	05 de febrero de 1988
19. Bahamas	Hubert <b>Ingham</b>	Huang <b>Yimin</b>	20 de mayo de 1997
20. Ecuador	Rosendo <b>Blanco</b>	Ma <b>Limao</b>	21 de agosto de 2008
21. Costa Rica	<b>Óscar</b> <b>Chaves</b>	Ma <b>Limao</b>	01 de junio de 2009
22. Panamá	Juan Carlos <b>Varela</b>	Xi <b>Jinping</b>	15 de junio de 2017
23. República Dominicana	David <b>Morales</b>	Xi <b>Jinping</b>	04 de marzo de 2018
24. El Salvador	Salvador <b>Martín</b> <b>Luis</b>	Xi <b>Jinping</b>	21 de agosto de 2018
25. Nicaragua ††	Daniel <b>Ortega</b>	Xi <b>Jinping</b>	19 de diciembre de 2021

Fuente: Elaboración propia a partir de múltiples fuentes.

† Granada estableció por primera vez relaciones diplomáticas con la RPC el 1 de octubre de 1985, pero debido a que Granada también se acercó a Taiwán en 1989, la RPC interrumpió relaciones con ella el 7 de agosto de 1989. Ambas partes reanudaron relaciones mucho más tarde, el 20 de enero de 2015.

†† Nicaragua estableció por primera vez relaciones diplomáticas con la RPC en 1985 bajo los sandinistas tras alcanzar el poder en 1979. Miróyan se negó para volver a reconocer a Taiwán el 6 de noviembre de 1990, una medida que llevó a la RPC a suspender los lazos diplomáticos con Nicaragua al día siguiente.

## Comercio e inversiones y financiación del desarrollo

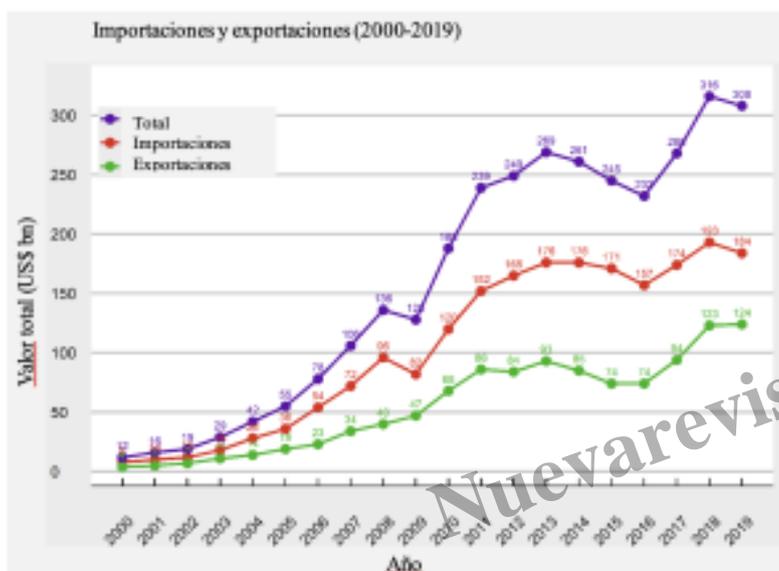
No se puede hacer un análisis de la importancia de China en ALC sin mencionar el papel fundamental que tiene la región para Beijing en el intercambio comercial, las inversiones, y la financiación del desarrollo. La creciente importancia de las relaciones económicas entre China y ALC es patente, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Los volúmenes de comercio bilateral con la mayoría de los países de la región han aumentado de manera constante hasta alcanzar un elevado volumen en la actualidad.

En términos comerciales, la adhesión de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001 se convirtió en el catalizador de la expansión comercial de la RPC en ALC. Según datos del Banco Mundial, el volumen total del comercio bilateral entre China y América Latina se disparó desde los 16.000 millones de dólares estadounidenses en 2001 a los 308.000 millones de dólares en 2019 (ver Figura 1). China cuenta con tratados de libre comercio (TLC) con tres países de la región (Chile, Perú y Costa Rica). Actualmente es el socio comercial más importante de un buen número de países de la región, entre ellos Brasil, Chile, Perú y Uruguay, lo que le convierte en el segundo mayor socio comercial de toda la región ALC (el primero es EEUU).

La inversión extranjera directa (IED) de China en ALC es mucho más difícil de estimar, puesto que los

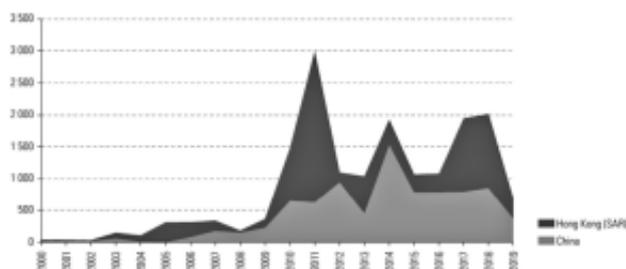
movimientos de inversión de Beijing son bastante opacos. Independientemente de la cantidad, el IFD ha ejercido un impacto significativo en varios proyectos de infraestructura en la región. La IED china en ALC puede parecer insignificante al lado de las entradas de otras grandes potencias económicas, y rara vez supera el 2% del total. En 2018 fue del 1,6%, en comparación con el 50% de la UE y el 22% de los EEUU. Incluso esta modesta participación se ha logrado sólo desde 2010. Anteriormente, China había invertido menos de 400 millones de dólares al año. Esta cifra se disparó a los 3 mil millones de dólares en 2011, pero se ha reducido profundamente en los últimos años. La disminución está en línea con la trayectoria descendente de la inversión saliente global de China desde 2016 (ver Figura 2). No obstante, el futuro de la IED china en ALC constituye una incógnita.

Figura 1: Comercio entre ALC y China (2000-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir del Banco Mundial (<https://wits.worldbank.org/>)

Figura 2. Flujos de IED desde China y Hong Kong hacia América Latina durante el periodo 2000-2019 (millones de dólares)



Fuente: ECALC Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2021

En términos de financiación para el desarrollo, China ha proporcionado miles de millones de dólares para financiar la construcción de infraestructura en ALC a través de sus bancos estatales, tales como el Banco de Desarrollo de China (CDB) o el Eximbank de China. Sin embargo, los fondos proporcionados por estos bancos se han utilizado primariamente en proyectos enfocados en la extracción de recursos naturales y no en mejorar las infraestructuras de la región, la cual necesita de más inversión. Las cantidades proporcionadas por estos bancos estatales de China también se redujeron drásticamente en los últimos años. En 2019, las cantidades prestadas a la región fueron las más bajas en una década (sólo 1.100 millones de dólares). Como nota positiva, la RPC ha alentado a

---

los países de la región a unirse a sus propios bancos multilaterales de desarrollo (BMD), que podrían proporcionar fondos muy necesarios para proyectos de infraestructura sostenible. Primero, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII o AIIB en inglés) en Beijing, que incluye a los miembros de ALC Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Uruguay.

En 2020, el BAII fue la única institución financiera de China que proporcionó fondos para ALC. En concreto, esta financiación tomó la forma de un préstamo a Ecuador para proporcionar liquidez a las empresas locales con el fin de fomentar el comercio entre Asia y Ecuador durante la COVID-19. En segundo lugar, se instrumentalizó a través del Nuevo Banco de Desarrollo (NBD o NDB en inglés) que incluye a los miembros de ALC Brasil y Uruguay. Como miembro fundador, Brasil ya cuenta con numerosos proyectos financiados por el NBD. Uruguay también podría beneficiarse de los fondos proporcionados por el NBD en un futuro próximo, una vez que se convierta en miembro de pleno derecho; se convirtió en miembro prospectivo en septiembre de 2021.

## Geopolítica

Existen una serie de cuestiones geopolíticas que merecen atención en la relación de la RPC con ALC, las cuales tienen un importante impacto en la competencia existente entre la RPC y los EEUU. Dos elementos toman particular importancia para explicar este importante impacto: (1) la presencia de Taiwán en ALC; y (2) el avance de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR) en la región.

Respecto a la presencia de Taiwán en ALC, tal y como se mencionó anteriormente, la RPC sólo tiene vínculos diplomáticos con 25 de los 33 países en ALC, mientras que los otros ocho países de ALC se adhieren a Taipéi, conexión que en la mayoría de los casos se remonta a la década de 1940. Abarcando a más de la mitad de los aliados diplomáticos de Taipéi a nivel mundial, la conexión ALC-Taiwán sigue siendo importante para ambas partes. Es probable que muchos de los ocho países restantes de ALC que reconocen a Taipéi trasladen su apoyo a Beijing en un futuro cercano, aunque resulta incierto qué país en particular cambiaría sus relaciones diplomáticas (ver Tabla 3). Las relaciones diplomáticas no cambian de Taiwán a China sin más; Beijing debe dar el visto bueno primero. Tal y como un expresidente de la República Dominicana confirmó a los autores en una entrevista de investigación en 2014, el cambio sólo ocurre una vez que Beijing esté de acuerdo. Esta circunstancia la explicó específicamente: "Habíamos estado tratando de cambiar de Taiwán a RPC durante años, pero Beijing no nos había dado su consentimiento. Es como intentar entrar en la discoteca de moda: puedes hacer cola durante mucho tiempo, pero sólo entras cuando el portero te deja entrar". La República Dominicana finalmente atravesó el umbral en 2018, tras años de arduo trabajo por parte de varios funcionarios diplomáticos de la República Dominicana.

Tabla 3: Alianzas diplomáticas de Taipéi en ALC en marzo de 2022

País	Fecha de establecimiento de relaciones diplomáticas
<b>Belice</b>	13 de octubre de 1989
<b>Guatemala</b>	15 de junio de 1933
<b>Haiti</b>	25 de abril de 1956
<b>Honduras</b>	6 de noviembre de 1944
<b>Paraguay</b>	8 de julio de 1957
<b>Santa Lucía</b>	30 de abril de 2007
<b>San Cristóbal y Nieves</b>	9 de octubre de 1983
<b>San Vicente y las Granadinas</b>	15 de agosto de 1981

Fuente: Elaboración propia a partir de múltiples fuentes

El arduo trabajo de estos funcionarios dominicanos y otros de ALC atestigua en general la capacidad de persuasión y la eventual eficacia de la agencia latinoamericana en las relaciones internacionales. Sin embargo, la agencia no es suficiente cuando se trata de China, porque es demasiado grande y dinámica como para que se le pueda imponer, de manera que China decidirá cuáles son las circunstancias apropiadas y el momento óptimo para que se produzca un cambio fundamental en una determinada relación bilateral. El agónico condominio geopolítico Beijing-Taipéi en ALC continuará mientras algunos países de la región no se adhieran a la Política de Una China. Lo cierto es que muchos países de ALC quieren cambiar, como atestigua una conversación informal que los autores sostuvieron con un exministro de relaciones exteriores de Paraguay, el único país del continente sudamericano que mantiene vínculos con Taipéi: «¿Por qué deberíamos seguir recibiendo millones de Taiwán cuando podemos obtener miles de millones de Beijing?»

La Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR o BRI en inglés) es el segundo tema de importancia geopolítica para China y América Latina. La IFR es el “plan de prosperidad conjunta” impulsado por el presidente Xi Jinping. Esta ambiciosa iniciativa, lanzada en 2003 dentro de su “diplomacia para el desarrollo”, consta de dos ramificaciones, una ruta terrestre y una ruta marítima. La IFR se articula a través de una red de transporte que atraviesa Eurasia por tierra y el Océano Índico por mar y se espera que conecte RPC con Asia Central y Europa, ramificándose a destinos intermedios (incluido ALC). Este ambicioso proyecto intenta restablecer la legendaria Ruta de la Seda con la intención de conectar todas las regiones en torno a China. Si tiene éxito, a muy largo plazo, Europa, con toda su riqueza cultural, histórica y económica y su creatividad, se reorientará gradualmente hacia China, alejándose de su alianza del Atlántico Norte con los EEUU.

Los dirigentes de los diferentes países de la región deberían considerar una estrategia exterior que no ponga todos los «huevos en la misma cesta»

Washington cree que la IFR presenta riesgos significativos para los intereses económicos, políticos, de cambio climático, de seguridad y de salud para los Estados Unidos. La decisión de Beijing de llevar la IFR a ALC ha hecho que la amenaza sea más real para los EEUU. Tiene el potencial de desplazar a las empresas estadounidenses de los países IFR, establecer estándares técnicos que sean incompatibles con los productos estadounidenses, empujar a los países a alinearse políticamente con

China y presionar a los países para que retengan el acceso a las fuerzas de Washington durante una posible crisis. En la actualidad, un total de 20 países de ALC han respaldado el IFR y el número sigue creciendo (ver Tabla 4).

Tabla 4: Países de ALC que han firmado la IFR en Marzo de 2022

ALC Country	Endorsement Date
1. Panamá	17 de noviembre de 2017
2. Trinidad y Tobago	15 de mayo de 2018
3. Antigua y Barbuda	6 de junio de 2018
4. Belvisia	19 de junio de 2018
5. Dominica	13 de julio de 2018
6. Guayana	27 de julio de 2018
7. Uruguay	20 de agosto de 2018
8. Costa Rica	3 de septiembre de 2018
9. Venezuela	14 de septiembre de 2018
10. Granada	21 de septiembre de 2018
11. Surinam	23 de septiembre de 2018
12. El Salvador	01 de noviembre de 2018
13. Chile	02 de noviembre de 2018
14. República Dominicana	02 de noviembre de 2018
15. Cuba	09 de noviembre de 2018
16. Ecuador	14 de diciembre de 2018
17. Barbados	26 de febrero de 2019
18. Jamaica	15 de abril de 2019
19. Perú	26 de abril de 2019
20. Argentina	6 de febrero de 2022

Fuente: Los autores utilizando diferentes fuentes

Beijing percibe a América Latina como un terreno fértil, dado que China históricamente no tiene «trapos sucios» a la vista, a diferencia de los EEUU, que habitualmente han descuidado la región, a pesar de la proximidad a su patio trasero. Beijing sólo necesita hacerlo ligeramente mejor que EEUU para aprovechar políticamente su creciente influencia. El arte de China de gobernar económicamente en la región no sólo está abriendo los mercados de ALC a una mayor penetración comercial china, sino que simultáneamente está expandiendo su influencia política en esta parte del Sur Global. La gran estrategia de China plantea a otras naciones una opción entre una prosperidad internacional conjunta liberal y una competencia realista de suma cero. Este audaz enfoque se basa en el poder relacional entre los estados de ALC para poner a China al frente de lo que se perfila como una gran coalición del Sur Global que desafía colectivamente la hegemonía estadounidense. La importancia para China de su relación con ALC se puso de manifiesto en 2013, cuando el presidente Xi Jinping confirmó el compromiso de China con la región al inaugurar su presidencia con visitas de estado a Trinidad y Tobago, Costa Rica y México. Sólo después de estas visitas se dirigió a los Estados Unidos al final del viaje. Muchos observadores interpretaron esto como un desaire o al menos un cambio en

sus prioridades. En esta gira, el presidente chino se reunió con al menos 20 jefes de estado latinoamericanos. Más recientemente, viajó a Brasil en 2019, su quinta visita a la región. Tras 9 años en el cargo, Xi ya ha visitado 13 países de ALC, más que el presidente Obama, Trump y Biden juntos en 13 años (ver Tabla 5).

Tabla 5. Visitas del presidente Chino Xi Jinping a América Latina (2013-2019)

Fecha	Países visitados
Junio de 2013	Trinidad y Tobago, Costa Rica y México
Julio de 2014	Brasil, Argentina, Venezuela y Cuba
Noviembre de 2016	Ecuador, Perú y Chile
Diciembre de 2018	Argentina y Panamá
Noviembre de 2019	Brasil

Fuente: Los autores

## Conclusión

Una cuestión final de especial relevancia resulta evidente. China claramente tiene una estrategia latinoamericana, pero al contrario, América Latina no la tiene. De hecho, América Latina está retrocediendo y reduciendo su papel, una vez más, a ser una mera productora de materias primas para el mundo. Si bien se acepta que China ha tenido un efecto importante en los altos niveles de desindustrialización de la región, la culpa no es sólo de Beijing. Los líderes latinoamericanos deben considerar que la ausencia de una estrategia clara en relación con su cambio generalizado hacia una mayor dependencia de la producción primaria, es decir, una vuelta a la preponderancia del sector primario, redundará en su mero beneficio político propio a corto plazo, sin considerar las desastrosas consecuencias que puede suponer en el largo plazo.

A pesar de que la relación de ALC con China ha supuesto prosperidad y beneficios en las últimas décadas, los dirigentes de los diferentes países de la región deberían considerar una estrategia exterior que no ponga todos los "huevos en la misma cesta". Esto ha llevado en el pasado a una dependencia excesiva tanto de EEUU como de Europa, lo que ha acarreado consecuencias no del todo positivas para la región, lo que podría repetirse fácilmente con China una vez que el entusiasmo inicial se diluya. Por esta razón, ALC debería considerar una estrategia exterior que diversifique sus vínculos exteriores con los poderes del pasado, pero que también forje nuevos vínculos con otros países en el Sur global en Asia y África ¡No todos los caminos conducen a Beijing!

## Fecha de creación

07/03/2022

## Autor

Álvaro Méndez y Francisco Javier Forcadell