

Iniciativa de la Franja y la Ruta y las oportunidades para la transformación productiva de América Latina y el Caribe

José Manuel Salazar-Xirinachs

Seminario Internacional en Estudios de China Contemporánea

29 de mayo de 2024, San José, Costa Rica

Muy buenas tardes a todos y todas las personas presentes.

Estimada Sra. Lydia Peralta, Vice Ministra de Relaciones Exteriores de Costa Rica

Estimada Josette Altman, Secretaria General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO.

Estimado Xu Tiefei, encargado de negocios a.i. de la Embajada de la República Popular China en Costa Rica.

Estimados miembros de la Mesa de Alto Nivel,

- Sr. José María Figueres, Presidente de Costa Rica de 1994-1998
- Sr. Sergio Abreu, Secretario General de la ALADI, y
- Dra. Rebecca Lemos, Consejera Miembro a Título individual de FLACSO

Estimado Sr. Marco Vinicio Ruiz, Ex Embajador de Costa Rica en China, y ex Ministro de Comercio Exterior

Estimada Silvia Hernández, Jefe de mi Gabinete en la CEPAL

Estimados miembros del cuerpo diplomático, colegas de las Naciones Unidas, académicos de América Latina y China, e invitados especiales.

Señores y Señoras,

En primer lugar mi profundo agradecimiento a Josette Alman por su gentil invitación para participar como orador principal en esta ceremonia de Inauguración del I Seminario Internacional en Estudios de China Contemporánea.

Es un gran honor para mí y para la institución que represento, y personalmente es un enorme gusto estar de regreso en mi querido país en esta ocasión.

Me complace mucho que recientemente hayamos firmado un convenio de colaboración entre la CEPAL y la FLACSO y que continuemos una importante historia de colaboración.

La relación de América Latina y el Caribe con China ha venido creciendo a pasos acelerados, es estratégica e importante para ambas partes, pero en la nueva realidad geopolítica del

mundo y sus sensibilidades, es también una relación que requiere actos de balance y políticas claras porque los países de la región, y sin duda el mundo, navegan aguas muy turbulentas.

Quisiera decir que desde mis días como director del tema de empleo a nivel global en la OIT, cuando tuve la oportunidad de visitar China en al menos 7 ocasiones, en realidad desde mis años de estudiante de temas de desarrollo, he venido siguiendo los desarrollos en China con especial interés. En esos años China estaba modernizando su legislación laboral y sus sistemas de protección social, y estaban trabajando muy de cerca con la OIT en estos temas, sacando lecciones y reflexionando sobre cómo aplicar convenciones laborales y buenas prácticas de la OIT en sus políticas de empleo y protección social.

I. Introducción

Antes de entrar a fondo en los temas de esta conferencia, quisiera ofrecer un panorama general de los principales argumentos y narrativa de lo que voy a decir hoy.

Comenzaré por recordarles la muy preocupante realidad de que, como hemos venido insistiendo desde la CEPAL, América Latina y el Caribe está inmersa en una trampa de baja capacidad para crecer, por lo que una alta prioridad de la región es dinamizar y cambiar la dirección del crecimiento haciéndolo no solo más alto y sostenido, sino también más inclusivo y sostenible a través de promover una gran transformación productiva. Para esto, las relaciones de comercio e inversión, los proyectos de infraestructura, y el aprendizaje tecnológico con los principales socios comerciales, son fundamentales. Este es el contexto que debemos tener en cuenta al plantear la importancia estratégica de las relaciones con todos los socios comerciales, no solo China, sino también la UE y los Estados Unidos.

Y entrando en materia, a continuación señalaré cómo las relaciones entre China y América Latina y el Caribe han pasado por varias etapas: un notable crecimiento del comercio; una expansión significativa del financiamiento chino; una participación activa de empresas chinas en la construcción de proyectos de infraestructura; y una creciente cooperación tecnológica. Comercio, inversión, financiamiento, proyectos de infraestructura y cooperación tecnológica son las cinco grandes vías de la relación de ALC con China hoy día, para no hablar de relaciones culturales, educativas y de otros tipos.

El potencial de expansión en todas estas áreas con China es enorme, ya que China se convertirá pronto en la economía más grande del mundo en términos de PIB, aunque todavía le falta mucho para que su PIB per cápita alcance el nivel de los países desarrollados.

La necesidad de los países de la región de salir de la trampa de bajo crecimiento y la contribución que al respecto ha hecho y puede seguir haciendo China a través de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, es lo que define la naturaleza estratégica de la relación con China, y por supuesto también con los Estados Unidos y Europa, para el crecimiento y el desarrollo de la región. Hasta ahora, más de 150 países y 30 organizaciones internacionales han firmado

acuerdos de cooperación en el marco de esta iniciativa, incluidos 22 en América Latina y el Caribe.

Desde el 2013, cuando fué lanzada, el contexto para la cooperación China-América Latina y el Caribe se basa en la Iniciativa de la Franja y la Ruta (Belt and Road-BRI), el mega plan de China para infraestructura y conectividad global. Además de la relación bilateral con cada país de América Latina y el Caribe, existe un foro regional para una cooperación comprehensiva de beneficio mutuo denominado Foro China-CELAC, que se reunió a nivel ministerial en 2015 en Beijing, nuevamente en 2018 en Santiago, Chile y de nuevo en 2021 en Beijing.

Pero como bien sabemos y voy a comentar hacia el final de esta conferencia, las relaciones con China, los Estados Unidos y Europa son distintas y hoy día muy cargadas de tensiones geopolíticas. El gran desafío de los países de la región, así como de muchos países alrededor del mundo, es poder navegar estas tensiones geopolíticas de manera pragmática, aunque sin abandonar principios y valores; es poder sacar provecho de las relaciones económicas con los principales bloques geoeconómicos y evitar, en la medida de lo posible, situaciones de tener que tomar partido.

Sabemos muy bien que este acto de balance y navegación no es fácil, requerirá mucho tacto y mucha inteligencia, y en muchos casos será como buscar la cuadratura del círculo, pero es el único camino, no solo desde el punto de vista de los intereses estratégicos económicos de cada país de la región y de la región como un todo, sino de un aporte conjunto que la región puede y debe hacer a un sistema multilateral fortalecido y a una interdependencia económica mundial bien gestionada.

Uno de los argumentos principales en esta conferencia es que en un mundo donde China se está convirtiendo cada vez más en una gran potencia no solo económica, sino también tecnológica, es esencial que los países de América Latina y el Caribe desarrollen estrategias claras de relacionamiento con China a todos los niveles, y no solo entre gobiernos pero también involucrando al sector privado y a otros sectores.

Para esto es fundamental comprender no solo las magnitudes de las relaciones económicas de China con diversos países del mundo y la región por las cinco vías mencionadas, así como las capacidades de la economía china, sino también las estrategias chinas hacia el mundo. Y en esta materia tenemos serios déficits y carencias.

Como mencioné, en el 2013 Xi-Jinping lanzó la Iniciativa de la Franja y la Ruta, y por una década, esta fue la principal estrategia de China y marco para sus relaciones económicas. Pero más recientemente a esta iniciativa, China le ha agregado otras tres: la Iniciativa de Desarrollo Global en 2021 (IDG), la Iniciativa de Seguridad Global en 2022 (ISG) y la Iniciativa para una Civilización Global en 2023 (ICG), a las que me referiré más adelante.

Por supuesto que hay muchísimos comentarios de analistas y observadores, así como de otros gobiernos, y amplias controversias sobre estas iniciativas, sus respectivas narrativas, sus valores, y sobre todo controversias alrededor de diversas interpretaciones, algunas radicalmente distintas y opuestas, sobre las intenciones y las realidades. Y no es mi objetivo en esta conferencia entrar en esos debates, pero sí deseo señalar que no hay duda de que con estas 4 iniciativas China ha ahora planteado al mundo un marco sumamente comprensivo de ideas fuerza, y las está usando no solo para enmarcar y estrechar sus relaciones con todos los países del mundo sino, haciéndolo de manera tal que estas ideas den origen a un nuevo orden mundial, o como lo llaman algunos una “globalización con características chinas”.

Por supuesto que se trata de un orden mundial alternativo, como no podía ser de otra manera, como bien lo argumenta el número especial de la revista norteamericana *Foreign Affairs* de Mayo-Junio de este año titulado *Can China Remake the World?*

Ya sea que estas iniciativas y programas sean exitosos o no en términos de sus objetivos, lo cierto es que la creciente presencia de China en el escenario mundial está en gran medida cambiando y redefiniendo la naturaleza de la geoeconomía y la geopolíticas mundiales.

Pero en esta conferencia, a once años de lanzada la Iniciativa de la Franja y la Ruta, me voy a concentrar en la pregunta *¿en qué medida la Iniciativa de la Franja y la Ruta ha funcionado y puede seguir funcionando, complementada por las tres nuevas iniciativas mencionadas, como un catalizador para la transformación productiva de nuestra región?*

Comencemos entonces por poner en escena un breve diagnóstico de la situación de la región.

I. La urgente transformación productiva de ALC

Desde la CEPAL vemos a una región que se encuentra sumida en tres trampas o síndromes principales:¹

i) Una trampa de baja capacidad para crecer. De 2014 a 2023 la región creció solo un 0,8% en promedio, esto es menos de la mitad del 2% que creció en la década perdida de los años ochenta, con lo cual la región acaba de completar una segunda década más perdida que la década perdida. Y con lo cual el crecimiento del PIB per cápita en esa década fue nulo. Para evitar una tercera década perdida, en la CEPAL estamos recomendando a los países intensificar en forma urgente los esfuerzos en materia de crecimiento y, de políticas de desarrollo productivo, porque es en las PDP donde está la caja de herramientas para acelerar y darle direccionalidad al crecimiento, hacia un patrón más inclusivo y sostenible.

ii) Segundo, una trampa de alta desigualdad y baja movilidad y cohesión sociales. Esta se explica por seis aspectos fundamentales: la baja capacidad para crecer y la heterogeneidad

¹ Para más detalles y elaboración sobre este diagnóstico ver Salazar-Xirinachs (2023).

en materia de productividad; las deficiencias en la educación y la formación profesional; las desigualdades de género; la regresividad de los sistemas tributarios, y las importantes debilidades de las políticas sociales. Al respecto, en la CEPAL recomendamos a los países que tengan una visión integral de estas causas de la desigualdad y de la baja movilidad e inclusión sociales, y que actúen de manera integral sobre todas ellas.

iii) Tercero, una trampa de baja capacidad institucional y de gobernanza poco efectiva. Al respecto, en la CEPAL estamos insistiendo en que no basta con diagnosticar y señalar qué hacer para enfrentar en toda su magnitud los retos del desarrollo que caracterizan a los países, sino que hay que poner especial atención en cómo hacerlo. Para esto yo estoy solicitando a la Comisión trabajar de manera más intensa y sistemática en cómo mejorar la gobernanza de las políticas públicas y en cómo mejorar las capacidades institucionales, que estamos llamando, las capacidades TOPP de las instituciones (técnicas, operativas, políticas y prospectivas), así como en los temas del diálogo social, la economía política de las reformas y el financiamiento.

En síntesis, el gran reto de los países de la región en materia de desarrollo es cómo, a partir del momento presente, avanzar para construir un futuro más productivo, inclusivo y sostenible.

El fracaso en crecer a tasas mayores es particularmente serio, porque con tasas de crecimiento de un 1% año con año por diez años es muy difícil reducir pobreza e informalidad, crear empleo de calidad y tener ingresos tributarios que permitan ampliar el espacio fiscal.

Este contexto plantea a una América Latina y el Caribe urgida de elevar sus tasas de inversión y crecimiento y de promover una gran transformación productiva.

II. La relación económica y comercial China- ALC

Con este contexto, ahora sí pasemos a analizar las relaciones económicas entre ALC y China.

El punto de partida indispensable es reconocer y dimensionar el ascenso económico de China. La transformación de China en una superpotencia económica y manufacturera se refleja en que su Producto Interno Bruto (PIB) pasó de representar el 4% del PIB mundial en 1991 a representar el 19%, una quinta parte del PIB mundial, en 2022. Como punto de comparación, Estados Unidos es un 16% del PIB mundial, y ALC un 8%, es decir, el PIB de ALC en su conjunto es la mitad del PIB de los Estados Unidos y un 42% del de China.

En el mismo período China pasó de representar el 5% de la producción mundial de manufacturas a representar el 35%, más que toda la producción manufacturera de los países del G7 juntos. Y en el 2023 China fue el principal socio comercial de 120 países en el mundo.

El progreso tecnológico de China ha sido tan espectacular como el crecimiento de su economía. Los indicadores de tecnología colocan a China justo detrás de los Estados Unidos, que tiene un ingreso per cápita mucho más alto. En algunas áreas, como la inteligencia artificial, muchos observadores consideran que China ya es, o pronto se convertirá, en el líder mundial, y lo mismo se aplica a muchas otras tecnologías modernas. A pesar de que China aún tiene mucho trabajo por hacer, su surgimiento como líder tecnológico está cambiando la distribución global de los recursos de conocimiento en el mundo.

Como ya sugerí, la relación entre China y la región ha evolucionado dinámicamente en etapas durante los últimos 20 años:

1. Una fase inicial dominada por la relación comercial.
2. Una segunda fase basada en la inversión extranjera directa (IED) china y el financiamiento para el desarrollo de China.
3. Una tercera fase de construcción de infraestructura.
4. Y más recientemente, ha comenzado una cuarta etapa que involucra colaboración tecnológica y científica, y en temas de innovación.

Todos estos canales de relación económica coexisten en estos momentos. Voy a comentarlos uno por uno.

Comercio²

La irrupción de China en el comercio exterior de América Latina y el Caribe en las últimas dos décadas ha sido impresionante. El intercambio bilateral, que en 2000 apenas superaba los 14.000 millones de dólares, en 2022 se acercó a los 500.000 millones de dólares, con lo que multiplicó 35 veces su valor. Como resultado China ha desplazado a la UE como el segundo socio comercial de la región en su conjunto, y es el mercado de exportación más importante para América del Sur, mientras que ALC es el cuarto socio comercial de China.

Para China la región ha ganado importancia comercial porque en el 2000 representábamos solo el 2,5% de las importaciones que China hacía del mundo, y en el 2022 representábamos el 8,5%. Con esto desde 2018, el peso de la región en las compras que hace China del mundo supera al de los Estados Unidos, que fue 6,6% en 2022. Es decir, hoy día China compra más de la región que de los Estados Unidos, una diferencia que sigue creciendo en parte por las políticas restrictivas del comercio que han venido creciendo entre los dos gigantes.

Nuestro peso en las exportaciones totales de China al mundo más que se duplicó en los mismos 22 años al pasar del 3% al 7%.

² Sección basada en CEPAL (2023), Cap. 2: “La relación comercial entre América Latina y el Caribe y China en el período 2000-2022: balance y perspectivas”.

Por otra parte, en el mismo período de 22 años el valor de las exportaciones de la región a China se expandió a una tasa anual del 31,2%, lo que triplica la tasa de crecimiento de nuestras exportaciones al mundo que fue de 9,6%.

Los 22 años desde principios de siglo se pueden dividir en dos períodos: el período del 2000 al 2012 estuvo marcado por el “superciclo de los productos básicos”, alimentado por la marcada expansión de la demanda china. El dinamismo de las exportaciones regionales a China se redujo notablemente en el decenio 2013-2022 y hasta hoy día, a medida que la economía de ese país moderó su ritmo de expansión y, por ende, la demanda de productos básicos.

Las relaciones comerciales también se reflejan en la diplomacia comercial bilateral. Con un enfoque en mejorar el acceso al mercado chino de 1300 millones de consumidores, Chile (2005), Perú (2009), Costa Rica (2011), Nicaragua (2024) y Ecuador (2024) han firmado Tratados de Libre Comercio con Beijing. Las negociaciones con Honduras están en curso.

Es importante señalar que las estructuras de las exportaciones son muy diferentes: las exportaciones de la región a China se componen casi exclusivamente de productos naturales y alimentos, mientras que las importaciones de China, casi exclusivamente de manufacturas.

Además, en las últimas dos décadas se observa una tendencia hacia la reprimarización del patrón exportador de la región a China, ya que las materias primas básicas pasaron de representar el 31% de las exportaciones totales en el trienio 2000-2002, a un 80% en promedio en el trienio 2020-2022. En contraste, las exportaciones de manufacturas basadas en recursos naturales se redujeron del 48% al 14%.

Claramente la región tiene el gran reto de elevar la sofisticación tecnológica y el valor agregado de sus exportaciones hacia China, lo cual es tanto un gran reto como una gran oportunidad.

Además, las exportaciones de la región a China están muy concentradas: seis productos representan el 72% de las exportaciones a China. Estos son: frijoles de Soja, minerales de cobre y sus concentrados, minerales de hierro y sus concentrados, aceites crudos de petróleo, cátodos de cobre y carne de bovinos congelada.

Otra característica estructural importante es que el 93% de las exportaciones regionales a China proviene de América del Sur: el 51% de Brasil, el 22% de Chile, el 10% de Perú, etc. Esto seguido del 6% de México y otras proporciones menores. Centroamérica representa solo el 0,8% y el Caribe solo el 0,9% de las exportaciones de la región a China.

Las importaciones están menos concentradas geográficamente: México importa el 38%, Brasil el 21%, Chile el 9%, etc.

En síntesis, el comercio con China ha sido extraordinariamente dinámico desde el año 2000; sin embargo, sigue anclado en un patrón de materias primas por manufacturas. Y las

exportaciones se concentran en pocos países y en pocos productos. Dado que una tercera parte de todas las importaciones chinas de alimentos provienen de la región, el sector de alimentos aparece como el más promisorio en el corto plazo para diversificar y sofisticar la oferta exportadora de la región hacia China.

Infraestructura³

En cuanto a infraestructura, un elemento central de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, según el Monitor de Infraestructura China en América Latina y el Caribe 2022 (Dussel Peters, 2022), aproximadamente 192 proyectos de infraestructura fueron terminados y efectivamente realizados por empresas chinas en América Latina y el Caribe hasta 2021, representando una inversión acumulada de 98 mil millones de dólares, y un impacto estimado en la creación neta de empleos de 673,000 puestos de trabajo (para los países anfitriones). La mayoría de estos proyectos se ejecutaron a partir de 2015.

Estos proyectos se han diversificado cada vez más por país y por sector. Antes de 2015, estaban altamente concentrados en Sudamérica, particularmente en Ecuador y Brasil. Desde 2015, se han desarrollado grandes proyectos de infraestructura también en Argentina, Chile, Colombia, México, Perú y otros países. Solo en Argentina, ha habido 20 proyectos por un total de 18 mil millones de dólares y 46,000 empleos creados, según esta base de datos.

La diversificación también ha sido evidente en sectores de actividad económica. Antes de 2015, el sector más importante era la energía, incluyendo la producción de petróleo y gas y las refinerías de petróleo. Pero en los últimos años, ha habido un crecimiento significativo en proyectos de telecomunicaciones y en todas las áreas de transporte—incluyendo aeropuertos, puertos, carreteras, ferrocarriles y metros—, así como en saneamiento y movilidad urbana. Estos sectores representan casi el 60% del número total de proyectos.

La entrada de empresas chinas en el crucial sector de la transmisión y distribución de electricidad también ha sido significativa en varios países. Este sector ha sido revolucionado con la participación de empresas chinas como Red Estatal (State Grid) y Tres Gargantas, en Chile y Perú y por su expansión en Brasil. En Brasil, Red Estatal ha adquirido varias compañías, en su mayoría españolas, y había ganado licitaciones para líneas de transmisión de más de 15.000 Km de largo a finales del 2019.

Esta participación de empresas chinas en la transmisión y distribución de electricidad es importante, porque las empresas chinas tienen tecnologías avanzadas para construir redes eléctricas inteligentes, con modernos sistemas de control digital y poca pérdida de energía en transmisiones a muy largas distancias. Esto ha permitido que varios países latinoamericanos dependan más de sus fuentes limpias de energía hidroeléctrica, contribuyendo así a la

³ Esta sección está basada en Salazar-Xirinachs (2024).

sostenibilidad. La construcción de plataformas y sistemas de tecnología de la información también es una tendencia nueva significativa.

Lo que esta información sugiere es que China ha sido un socio importante y dinámico para América Latina y el Caribe no solo en términos de comercio, sino también en términos de construcción de muy necesaria infraestructura. Y de nuevo el contexto para toda esta actividad son acuerdos políticos, principalmente la Franja y la Ruta, el mega-plan chino para la construcción global de infraestructura y conectividad.

Estos desarrollos son importantes a la luz de las grandes necesidades de infraestructura en los países de la región, ya que, con la excepción del Africa Sub-Sahariana, ALC es la región del mundo con las tasas más bajas de inversión en infraestructura de todas las regiones del mundo.

Inversión extranjera directa

Pasemos ahora al tema de la inversión directa de China en la región. La importancia de China en materia de IED para ALC es mucho menor que su importancia en materia comercial y que su importancia en la construcción de infraestructura.

Sin embargo, aunque baja en comparación con los montos de IED provenientes de los EEUU y Europa, la IED de origen Chino ha mostrado una tendencia al aumento en los últimos años, por ejemplo:

- i) durante 2000-2023 la IED china representó el 6.6% de la IED total de ALC, en años recientes con participaciones superiores al 10%
- ii) las inversiones nuevas o “greenfield” de China en ALC aumentaron en forma importante recientemente,
- iii) también se ha dado una muy importante diversificación por países: Brasil sigue siendo el principal receptor de la IED china, pero Argentina, México, Perú y Chile han incrementado su participación en forma importante durante 2020-2023 y,
- iv) finalmente, la diversificación se ha dado hacia sectores como la energía, autopartes y automotriz.⁴

La relativamente baja participación de China se debe a tres motivos principales.

- i) En primer lugar, muchas inversiones se han realizado a través de la compra de empresas que ya eran de propiedad extranjera, con lo cual estos negocios no se reflejan como entradas de IED hacia la región en la balanza de pagos.

⁴ Para más detalles ver el reciente Monitor de la IED china en ALC(<https://www.redalc-china.org/monitor/index.php/2-uncategorised/437-historico-monitor-pdfs.html>)

- ii) En segundo lugar, parte de las inversiones de empresas de China ingresaron vía terceros países, por ej. Luxemburgo o Islas Caimán, y entonces las estadísticas oficiales subestiman el peso de las empresas de China.
- iii) Por último, y como ya expliqué, una parte importante de la actividad de las empresas de China se realiza por vía de contratos de construcción de proyectos de infraestructura y no con el establecimiento de empresas, con lo cual no constituyen IED.

Y por cierto, las últimas estimaciones sobre la cantidad de empleo generado por China en ALC son que la suma de empleo neto creado por comercio, inversiones y proyectos de infraestructura en el período 1995-2021 fueron 8.1 millones de empleos, que representa casi el 15% del empleo generado en ALC en el período.⁵

Tecnología⁶

Finalmente pasemos al tema de la colaboración científica y tecnológica. Como dije al principio, además de gran socio comercial, fuente de inversión extranjera directa y gran constructor de infraestructura, China es cada vez más una potencia tecnológica y la colaboración en materia de ciencia, tecnología e innovación entre China y la región se ha venido desarrollando con fuerza y es muy posible que se siga desarrollando en el futuro, aunque es una colaboración sobre la que se ciernen negros nubarrones de incertidumbre geopolítica, que serán el objeto de mis comentarios finales.

Desde 2013, la cooperación en ciencia, tecnología e innovación también se ha convertido en una de las principales fuerzas impulsoras de la Iniciativa Belt and Road en lo que se ha denominado “BRI Científico (Science BRI)”. Esta iniciativa incluye cooperación técnica en campos que incluyen inteligencia artificial, nanotecnología, computación cuántica, ciudades inteligentes, así como tecnologías amigables con el medio ambiente. El plan de acción se compromete a capacitar 5000 científicos, ingenieros y gerentes extranjeros durante los próximos 5 años, así como dar la bienvenida a científicos más jóvenes a China en visitas de corto plazo. Este compromiso es adicional a un programa separado que cada año brinda 10.000 becas a estudiantes de países en desarrollo a China. El BRI científico también tiene como meta la creación de 50 laboratorios conjuntos y una plataforma de servicios de grandes datos sobre protección ambiental. Como dijo el Sr. Bai Chunli, presidente de la Academia China de Ciencias (CAS), una institución líder en este esfuerzo: “La ciencia, la tecnología y la innovación son la fuerza motriz principal para el desarrollo de la Iniciativa de la Franja y la Ruta.”

⁵ Ver https://dusselpeters.com/CECHIMEX/20230517_1_CECHIMEX_Empleo_Generado_China_ALyC_1995-2021_Dussel-Perez.pdf

⁶ Esta sección está basada en Salazar-Xirinachs (2022).

China está abierta de manera muy proactiva a los negocios y la cooperación en ciencia, tecnología y educación. Ya en 2013, China tenía relaciones formales de cooperación en C&T con más de 150 países y regiones en todo el mundo. Había estacionado alrededor de 150 diplomáticos de ciencia y tecnología en 70 instituciones en 47 países. Se había unido a más de 200 organizaciones internacionales intergubernamentales de cooperación en C&T y había fortalecido las capacidades organizativas a nivel local (provincial y municipal) para la participación global en C&T. La digitalización brinda nuevas y poderosas oportunidades para cooperar, co-crear y comprometer a los interesados en diferentes etapas del proceso de innovación.

En este contexto: ¿Qué áreas son las más prometedoras para la cooperación China-América Latina en materia de ciencia, tecnología e innovación hoy y en el futuro? Quisiera enumerar algunas.

1) Energía renovable e interconexión eléctrica

La primera es la energía renovable y la interconexión energética. América Latina tiene un potencial de energía renovable muy grande y los países han estado realizando grandes esfuerzos para promover la energía renovable y limpia. A pesar de la considerable influencia de China en la producción de energía alternativa a nivel mundial, la inversión de las compañías chinas solo representó el 2% del total en el sector en América Latina y el Caribe entre 2005 y 2017. Por lo tanto, aquí hay un potencial y una oportunidad importantes.

2) Electromovilidad

China es también país líder en materia de electromovilidad y baterías para el almacenamiento de electricidad. América Latina y el Caribe están en etapas tempranas de su transición hacia la electromovilidad, y varios países tienen las reservas mundiales más grandes de prácticamente todos los minerales críticos requeridos para la elaboración de baterías: litio, cobre, níquel, manganeso, cobalto, grafito, zinc y tierras raras. Este es otro sector que tendrá gran dinamismo en la región en el futuro y en el que China puede hacer una importante contribución.

3) Tecnologías de la información e infraestructura digital

Una tercera área clave es la tecnología de la información y la infraestructura digital. ALC está buscando oportunidades para hacer saltos tecnológicos cualitativos en materia digital y de reducir las brechas digitales. Esto significa que hay grandes oportunidades para que China ayude a los países latinoamericanos a digitalizarse y construir sus autopistas digitales del siglo XXI, aunque hay que reconocer que es esta una de las áreas más sensibles en la rivalidad tecnológica y geopolítica de hoy día.

4) Fabricación avanzada

Una cuarta área es la fabricación avanzada. Hay una serie de sectores en los que los países de ALC se han posicionado en la industria 4.0: aviones en Brasil; ciencias de la vida y dispositivos médicos en Costa Rica; automóviles, aeroespacial y electrónica en México; maquinaria y equipo, incluida la maquinaria agrícola en Argentina.

Durante la visita del primer ministro Li Keqiang a Brasil en 2015, China y Brasil firmaron un Plan de Acción Conjunta 2015-2021 que puso como prioridad la inversión en innovación y capacidad industrial. La inversión china en Brasil va mucho más allá del mineral de hierro y la soja, también incluye la minería, la fabricación de automóviles, la transmisión de electricidad, el petróleo, los ferrocarriles, la agricultura y la tecnología de la información.

Por lo tanto, ciertos segmentos de fabricación avanzada pueden verse como áreas de oportunidad futura.

5) Biomedicina y biotecnología.

Una quinta área prometedora es la Biomedicina y la Biotecnología de la Salud. Varios países latinoamericanos están invirtiendo significativamente en estos campos, no solo para generar beneficios económicos sino también para resolver problemas de salud locales que no son prioritarios en los países de altos ingresos. Hay varias historias exitosas en el área de biotecnología. El tiempo no me permite dar ejemplos, pero los hay y muy impresionantes.

América Latina tiene algunas instalaciones de capacitación importantes en medicina avanzada, como el Centro Internacional de Entrenamiento e Investigación Médica (CIDEIM) en Colombia; el Polo Científico Tecnológico en Argentina; el Observatorio de Innovación en Biotecnología en Brasil y el Centro de Excelencia en Medicina de Precisión establecido por Pfizer en asociación con CORFO en Chile. Sin embargo, la mayoría de las colaboraciones científicas en biotecnología de los países latinoamericanos son con los Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Alemania y otros países desarrollados. China no parece haber ingresado a este campo en América Latina de manera importante.

6) Transporte y logística

El área de Transporte y Logística también está llena de enormes oportunidades de innovación empresarial y tecnológica en América Latina. América Latina es la región más urbanizada del mundo. Al igual que en el resto del mundo, las megaciudades y también las ciudades de tamaño mediano en la región enfrentan una epidemia de congestión y contaminación que aumenta el estancamiento y ejerce una gran presión sobre los sistemas de transporte público. Los alcaldes de las principales ciudades están buscando soluciones alternativas: metros y otros sistemas de transporte público, y también soluciones de micro-movilidad como el uso

compartido de bicicletas, scooters eléctricos, etc. para el llamado “atasco de la última milla”. China tiene muchas plataformas innovadoras. Esta es también una oportunidad importante de innovación y asociación entre China y América Latina.

7) Aeroespacial

En séptimo lugar, el sector aeroespacial ya es una de las áreas más activas de cooperación en ciencia y tecnología entre China y América Latina desde finales del siglo XX. Hoy en día, diez países latinoamericanos tienen agencias espaciales nacionales y China ha establecido una colaboración con casi todas ellas. El programa Satélite de Recursos de la Tierra de China-Brasil (CBERS) se estableció desde 1988, y la Academia de Ciencias de China ha establecido el Laboratorio Conjunto de Clima Espacial de China y Brasil.

8) Aprendizaje en materia de políticas de ciencia y tecnología

Finalmente, en términos de aprendizaje de políticas de manera transversal, una pregunta clave es: ¿qué pueden aprender los países de América Latina y el Caribe de las políticas de China en el área de ciencia, tecnología e innovación? La “lección” más importante de la experiencia china es que tanto la convergencia tecnológica como el desarrollo del talento pueden acelerarse. China ha logrado lo que es el mayor proceso de transformación económica, productiva y tecnológica en la historia de la humanidad. Así que con seguridad hay lecciones para una región como América Latina que se está quedando atrás en productividad y velocidad de transformación y está en la trampa de baja capacidad para crecer. Por supuesto que algunas de las estrategias utilizadas por China no están disponibles ni son viables, o incluso deseables, en los países latinoamericanos, pero muchas otras sí. Incluso sin las características únicas de China, hay mucho que los países de ALC, que se encuentran en un estado temprano en su proceso de convergencia tecnológica, pueden emular particularmente de las estrategias iniciales de China.

En educación, existe un potencial para asociaciones entre universidades y centros de investigación de ambas regiones, que podrían facilitar la transferencia de conocimiento tecnológico y científico, vital para el desarrollo económico de los países de la región.

Ahora bien, a pesar de las oportunidades, existen desafíos significativos que incluyen diferencias culturales, barreras lingüísticas y la necesidad de mejorar las capacidades institucionales en América Latina para gestionar y aprovechar efectivamente estos intercambios.

III. Los marcos de cooperación planteados por China y otros socios comerciales.

Como mencioné al principio, China ha recientemente renovado la visión de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, y ha lanzado tres iniciativas globales más.

En noviembre de 2023, en el décimo aniversario de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, China publicó el documento titulado "Visión y Acciones para una Cooperación de Alta Calidad en la Franja y la Ruta: Perspectivas más Prometedoras para la Próxima Década".⁷ Este documento marca una nueva fase en la evolución de la BRI detallando cómo busca impulsar una cooperación internacional de alta calidad, centrándose en áreas clave como el desarrollo verde, la cooperación digital, y la innovación tecnológica. Se enfatiza la importancia de una integración más profunda del comercio y las tecnologías avanzadas, incluyendo internet, el Internet de las Cosas (IoT), big data, inteligencia artificial (AI) y blockchain (Global Times, 24 de noviembre de 2023).

Como sugerí, la primera de las trampas en que se encuentra sumida América Latina y el Caribe, la trampa de baja capacidad para crecer, asociada a la baja inversión y el bajo o nulo crecimiento de la productividad, da una importante lógica para fortalecer las relaciones de comercio e inversión con los principales socios comerciales.

En este sentido, Europa planteó en Julio de 2023, en la Cumbre CELAC-UE, su iniciativa Global Gateway, que pone el foco en una serie de sectores estratégicos para el comercio y la inversión entre ALC y la UE; China tiene la Iniciativa de la Franja y la Ruta, que sin duda es una oportunidad para contribuir a la tan necesaria transformación productiva de la región y para dinamizar sectores clave.

Los Estados Unidos, por su parte, planteó en la Cumbre de las Américas el año 2022 su iniciativa "Americas Partnership for Economic Prosperity" (APEP), que contiene una mezcla de objetivos económicos, sociales y políticos. Esta es descrita como marcando "un camino para enfrentar la desigualdad, promover la integración económica y los buenos empleos, y restaurar la fe en la democracia". La iniciativa tiene también algunos componentes de inversión y financiamiento a través del BID Invest y la US International Development Finance Corporation (DFC). Sin duda, oportunidades que ALC también debe aprovechar.

El marco de relacionamiento económico entre ALC y los Estados Unidos está más basado en los acuerdos de libre comercio que tienen una mayoría de países de la región con los Estados Unidos, y por supuesto muy significativos flujos de IED de empresas norteamericanas hacia la región, pero no contiene una visión integrada entre la política exterior de los Estados Unidos y los sectores estratégicos para el crecimiento de la región. Hay señales de que los Estados Unidos se empieza a mover en esa dirección, que es consistente con las recientes legislaciones de política industrial en materia de electromovilidad, y micro procesadores que han sido adoptadas, pero ese, sin embargo, sería tema para otra conferencia.

Pero volvamos a China: las otras tres iniciativas recientes de China hacia el mundo, que complementan a la Iniciativa de la Franja y la Ruta y que mencioné al principio son: la

⁷ <http://www.beltandroadforum.org/english/n101/2023/1010/c124-895.html>

Iniciativa de Desarrollo Global, la Iniciativa de Seguridad Global, y la Iniciativa para un Civilización Global.

Iniciativa de Desarrollo Global⁸

La Iniciativa de Desarrollo Global, lanzada en 2021, tiene como objetivo construir sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, hacia un desarrollo global más fuerte, más verde y más sano. Reconoce a la Agenda 2030 como la misión central de la cooperación mundial para el desarrollo. Y la mayoría de sus medios de acción, además de bilaterales de China, incluyen trabajar a través de las Naciones Unidas, las agencias de desarrollo de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales.

Iniciativa de Seguridad Global⁹

La Iniciativa de Seguridad Global, lanzada en 2022, contiene la propuesta de China para promover la seguridad común en aras de la paz y la tranquilidad mundiales. Según su propio texto, la Iniciativa hace un llamado a los países para adaptarse al cambiante panorama internacional en un espíritu de solidaridad y cooperación, y enfrentar los complejos retos de seguridad con una mentalidad de ganar-ganar.

Iniciativa para una Civilización Global¹⁰

Y la Iniciativa para una Civilización Global, lanzada en el 2023, plantea el respeto a la diversidad de las civilizaciones que pueblan el mundo, apuesta por ciertos valores comunes de la humanidad tales como la paz, el desarrollo, la equidad, la justicia, la democracia y la libertad, y enfatiza que ningún país debe imponer su propia visión o modelos a los demás; subraya la importancia de la herencia histórica de todas las civilizaciones y el apoyo a las culturas tradicionales.

Estas son descripciones brevísimas del contenido de estas iniciativas, nada más para dar una idea de su amplitud y de la forma como enmarcan la coexistencia y la interdependencia en ese orden mundial con características chinas.

Pero además de esto, China ha hecho una serie de ofertas concretas de cooperación a América Latina y el Caribe en los sucesivos Foros China-CELAC, el principal instrumento de diálogo de China con la región, y respectivos planes de acción, foros que por cierto han sido apoyados por la CEPAL.¹¹ El último Plan de Acción Conjunto 2022-2024, incluye cooperación política

⁸ Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2021 a). https://www.mfa.gov.cn/eng/wjbxw/202302/t20230221_11028348.html

⁹ Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2021 b). https://www.mfa.gov.cn/eng/wjbxw/202302/t20230221_11028348.html

¹⁰ State's Council Information Office (2024). http://english.scio.gov.cn/in-depth/2024-04/03/content_117103205.htm

¹¹ Para más sobre estos Foros ver Dussel-Peters (2022)

y de seguridad, económica, financiera, en materia de agricultura y alimentos, ciencia y tecnología, industria y tecnología de la información, aviación y aeroespacial, energía y recursos naturales, turismo, infraestructura, salud pública, erradicación de la pobreza, cultura, arte y deportes y otras.

Como dije al principio, por supuesto que hay muchísimos comentarios de analistas y observadores, así como de otros gobiernos, y amplias controversias sobre las iniciativas globales de China, sus respectivas narrativas, sus valores, y sobre todo alrededor de diversas interpretaciones, algunas radicalmente distintas y opuestas, sobre las intenciones y las realidades. Y no es mi objetivo en esta conferencia entrar en esos debates, pero sí deseo concluir con unos breves comentarios, sobre la nueva geopolítica mundial y los retos para América Latina y el Caribe de navegar estas aguas turbulentas de la competencia económica y geopolítica entre las grandes potencias, situación que requiere una reflexión estratégica y pragmática para navegar en este entorno complejo e incierto.

IV. Efectos y retos de la nueva geopolítica mundial

Sin duda, lo que se inició como una posición de fuerte confrontación con China durante la administración del Presidente Trump, con una elevación de aranceles en una masa crítica de productos chinos, y una respuesta equivalente de China, aunque no pasó a convertirse en una guerra de aranceles, sí inició una etapa de relaciones más tensas y difíciles, que ha conducido a una reevaluación por parte de los Estados Unidos en su *Estrategia de Seguridad Nacional*.¹²

Esta conflictividad y tensiones se han intensificado en años recientes en parte por la cercanía de China con Rusia ante la invasión de Ucrania, de manera tal que la Estrategia de Seguridad Nacional del 2022 de los Estados Unidos define a China como “el único competidor que tiene tanto la intención de reconfigurar el orden mundial como, y cada vez más, el poder económico, diplomático, militar y tecnológico para hacerlo.”¹³

De esta manera el enfoque confrontacional o competitivo está siendo muy influyente en la relación entre las dos potencias, aunque ambas también reconocen que tienen retos compartidos, tales como el cambio climático, la salud mundial, y que es posible y deseable para ambas potencias coexistir pacíficamente y asegurar un futuro compartido para la humanidad en paz y prosperidad.

A pesar de esto, el hecho puro y duro es que la competencia entre Estados Unidos y China es muy real y muy enérgica con respecto a la supremacía tecnológica en las áreas digitales, la inteligencia artificial, los networks de 5G, los microprocesadores, la electromovilidad y en numerosas otras áreas.

¹² The White House (2022).

¹³ The White House (2022), p 23.

La política del Presidente Trump estuvo guiada por un objetivo explícito de “contener” a China, y esta orientación influyó también en las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina y el Caribe, ya que en las relaciones con la región dominó un enfoque de contención, es decir de tratar de evitar ciertos aspectos de la relación de la región con China, en vez de una agenda positiva de diálogo con América Latina y el Caribe basada en un interés genuino de apoyar las necesidades del desarrollo y la reducción de la pobreza en la región, lo cual con frecuencia tendió a antagonizar en vez de acercar la relación.

Tal como escribió Anthony Blinken en un artículo en el 2017, antes de ser el Secretario de Estado de la Administración Biden: “Mientras que el Sr. Trump está obsesionado con construir muros, el Sr. Xi está ocupado construyendo puentes.”¹⁴ Y uno podría agregar, no solo puentes sino puertos, aeropuertos, redes eléctricas de alta tecnología, y mucha otra infraestructura importante en América Latina y el Caribe, tal como lo he descrito en esta conferencia.

Y como dijo también Larry Summers en 2023 refiriéndose al mismo fenómeno: “Alguien en un país en desarrollo me dijo que cuando hablan con China obtienen una carretera, y que cuando hablan con los Estados Unidos reciben una conferencia”.¹⁵

Es lógico pensar que los gobernantes en América Latina y el Caribe van a recibir mejor una agenda positiva de parte de los Estados Unidos que ayude al desarrollo de la región en una serie de frentes tales como: las finanzas, la migración, las alianzas económicas y tecnológicas, las políticas industriales y de desarrollo productivo, y la educación, para mencionar algunas, en vez de una retórica negativa con respecto a China que no proponga alternativas claras y concretas.

Ante la evidente realidad de la competencia geopolítica entre las dos grandes potencias, puede pensarse en dos escenarios: uno en el que la rivalidad se intensifica y se entra en un período de nueva guerra fría, y otro más benigno de relaciones tensas y de competencia pero bien gestionadas. Ambos escenarios presentan desafíos para América Latina, aunque de naturaleza y magnitud diferentes.

En el escenario de rivalidad creciente, con una espiral de aranceles, amenazas, y sanciones de diverso tipo, pero sobre todo una fuerte rivalidad tecnológica, conllevaría implicaciones profundas tanto para las dos superpotencias como para el resto del mundo. Ya sea a la hora de elegir tecnologías, otorgar licitaciones para minerales estratégicos o plataformas tecnológicas, o incluso para intercambios culturales y educativos, todo esto y más se complejizaría, porque como con la primera guerra fría ambos bandos estarían buscando aliados para reforzarse y reforzar sus áreas de influencia, pero una diferencia es que China es mucho poderosa e influyente hoy día que lo que fue la URSS en los años 1960s y 1970s.

¹⁴ Blinken (2017)

¹⁵ Larry Summers Tweet 14/04/23.

Y por supuesto el escenario se complejizaría aún más en la medida en que los países latinoamericanos no jueguen con la cabeza fría, en forma pragmática y estratégica, sino de manera ideológica y polarizada o polarizante. Algunos han propuesto una estrategia de “autonomía estratégica” de parte de América Latina y el Caribe, lo cual parece razonable, pero aún para gobiernos comprometidos con tal política, la capacidad para mantener una política de este tipo sería puesta duramente a prueba bajo este escenario.

En un segundo posible escenario, las tensiones entre Estados Unidos y China no se acaban, pero se atenúan y ambas naciones, en vez de debilitar el sistema multilateral con acciones unilaterales y fuera del sistema, hacen esfuerzos por trabajar dentro del sistema y fortalecerlo. Un elemento que habla a favor de este escenario es que por más tensiones y competencia que haya entre las superpotencias, y a pesar de todos los análisis del supuesto “decoupling”, o desacople, la realidad, también pura y dura, es que las dos son fuertemente interdependientes una de la otra. Muchas compañías norteamericanas dependen fuertemente de China para una parte sustancial de sus ventas y también en sus cadenas de suministro. Según una fuente, las ventas a China representan el 7.1% de las ganancias de las compañías norteamericanas listadas en el índice de S&P 500, la proporción más alta en relación con cualquier otro país.¹⁶

Bajo este escenario de co-existencia e interdependencia bien gestionadas, América Latina y el Caribe podrían encontrar mayores oportunidades para colaborar tanto con China como con Estados Unidos, beneficiándose de la transferencia de tecnologías avanzadas y mayores inversiones en infraestructura y en sectores estratégicos de parte de empresas de ambos orígenes, así como de los países europeos.

Sin embargo, incluso en este contexto más favorable, los desafíos persisten. Los países de la región tendrían que equilibrar cuidadosamente sus relaciones internacionales para maximizar los beneficios económicos y tecnológicos, sin comprometer su soberanía o estabilidad política. La necesidad de una estrategia clara y bien definida para gestionar estas relaciones sería crucial para navegar las aguas tormentosas de la geopolítica mundial.

En síntesis, los escenarios geopolíticos actuales son muy complejos e inciertos. A América Latina y el Caribe, y posiblemente a ninguna región del mundo, le conviene un escenario de rivalidad creciente y una espiral de conflictos y roces. Sería importante para la región desarrollar estrategias pragmáticas y cuidadosamente pensadas, comprometidas con el multilateralismo, la paz y la resolución pacífica de conflictos y tensiones. Y en lo económico con escenarios que diversifiquen sus relaciones económicas y abran espacios de oportunidad para sus políticas de crecimiento y desarrollo productivo.

Al hacerlo, la región podría no solo navegar las presiones de la rivalidad entre superpotencias, y reducir sus costos, sino también maximizar sus posibilidades de crecer y prosperar en un mundo interdependiente, interconectado y caracterizado ya no solo por una unipolaridad de

¹⁶ Ver Sommer (2024).

poder económico y geopolítico, sino por un mundo de múltiples polos, que es hacia el que todo indica que es hacia el que nos estamos encaminando.

Bibliografía

Chunli, Bai. (2018). Road to Innovation. *Bulletin of the Chinese Academy of Sciences*, 32 (3).

Blinken, A. (2017) “Trump is ceding global leadership to China”, *New York Times*, November 8, 2017.

CEPAL (2023) *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2023*, Capítulo 2. “La relación comercial en América Latina y el Caribe y China en el período 2000-2022: Balance y Perspectivas”, Santiago, Chile.

Dussel-Peters, E. y L. Pérez-Santillán (2023) “Empleo Generado por China en América Latina y el Caribe (1995-2021)”, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, Centro de Estudios China-México, Número 1.

Dussel-Peters, E. (2022) “El Foro CELAC-China en 2022” Voces México.
<https://dusselpeters.com/ElSemanao2022-11.pdf>

Economy, E. (2024) “China’s Alternative Order: And What America Should Learn from It”, *Foreign Affairs*, *Can China Remake the World*, May/June, 2024

Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China (2021 a) Global Development Initiative — Building on 2030 SDGs for Stronger, Greener and Healthier Global Development (Concept Paper).
https://www.mfa.gov.cn/eng/topics_665678/GDI/wj/202305/P020230511396286957196.pdf

Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China (2021b) Global Security Initiative – Concept Paper, https://www.mfa.gov.cn/eng/wjbxw/202302/t20230221_11028348.html

Salazar-Xirinachs, J.M (2020) “Una nueva fase en las relaciones entre China y Latinoamérica: cooperación en ciencia, tecnología e innovación”, *Revista Logos*, Enero-Junio, Lead University, San José, Costa Rica.

Salazar-Xirinachs, J.M (2023) “Repensar, Reimaginar, Transformar: Los “qué” y los “cómo” para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible”, *Revista CEPAL*, Edición Especial 75 Años, No 141, Diciembre, 2023.

Salazar-Xirinachs, J.M (2024) “Key Issues and Challenges Relating to Chinese Infrastructure Projects in Latin America and the Caribbean”, Capítulo 5 en E. Dussel-Peters, J.A. Cook & J.S. Alter (2024) (editors) *Connecting China, Latin America and the Caribbean: Infrastructure and Everyday Life*, University of Pittsburgh Press.

Shiming He (2024) The Contemporary Meaning of the Global Civilization Initiative, *International Journal of Frontiers in Sociology*, Vol 5, Issue 12, Francis Academic Press, U.K.

Sommer, J. (2024) The Business Ties that Bind the U.S. and China Are Strong but Fraying” *The New York Times*, May, 24.

State's Council Information Office (2024) 3 things to know about China's Global Civilization Initiative, http://english.scio.gov.cn/in-depth/2024-04/03/content_117103205.htm

The White House (2022) *National Security Strategy 2022*, Washington D.C.