



# Cooperación de China en América Latina y el Caribe en Infraestructura: discursos, modalidades y conflictos socioambientales



ASOCIACIÓN  
AMBIENTE Y SOCIEDAD

Cooperación de China en América Latina y el caribe  
en Infraestructura: discursos, modalidades y  
conflictos socioambientales

Derechos Reservados

© Asociación Ambiente y Sociedad  
© David Cruz

ISBN: 978-958-59915-7-6

Diseño  
Keller Triana

Impresión  
San Pablo Apostol

Impreso en Colombia  
Printed in Colombia

ISBN: 978-958-59915-7-6



Con el apoyo de:



CHARLES STEWART  
MOTT FOUNDATION®

# Contenido

<b>Introducción</b>	<b>6</b>
<b>Primera parte. El papel de la infraestructura en el desarrollo y la brecha de construcción y financiamiento en ALC</b>	<b>11</b>
• La brecha.	11
• El modelo de cooperación y el interés chino en infraestructura.	16
<b>Segunda parte. Modalidades de participación de China en el desarrollo de infraestructura en América Latina y el Caribe</b>	<b>19</b>
• Contratos de construcción de infraestructura de transporte, logística y energía en ALC por parte de empresas chinas.	19
• Financiamiento chino para la infraestructura.	22
• Alianzas con bancos de desarrollo y fondos de inversión en infraestructura en el ámbito regional.	24
• Las APP para la provisión de infraestructura en la región.	29
• La Iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda.	31
<b>Tercera parte. Proyectos de infraestructura chinos: riesgos, conflictos socioambientales y políticas de salvaguarda</b>	<b>33</b>
• Riesgos y conflictos socioambientales.	33
• Marcos normativos sociales y ambientales.	39
<b>Conclusiones y comentarios finales.</b>	<b>44</b>
• La formas de participación de empresas y bancos chinos en proyectos de infraestructura.	44
• Los conflictos de los proyectos de infraestructura y la participación china.	45
• Las debilidades de los marcos normativos nacionales y la ausencia de un marco jurídico para las actividades extraterritoriales.	46

## Tablas y Gráficas

<b>Tabla 1.</b> Proveedores privados de capital para proyectos de infraestructura en ALC y participación en el capital total	12
<b>Tabla 2.</b> Destino y monto del financiamiento chino en infraestructura en ALC. 2004-2019.	22
<b>Tabla 3.</b> Cooperación entre China y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)	26
<b>Tabla 4.</b> Cooperación entre China y el Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	26
<b>Tabla 5.</b> Cooperación entre China y la Corporación Financiera Internacional del Grupo Banco Mundial	27
<b>Tabla 6.</b> Cooperación entre China y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES)	27
<b>Tabla 7.</b> ALC. Conflictos y riesgos generados por proyectos de infraestructura ejecutados y financiados por empresas y bancos chinos 2005-2019	36
<b>Tabla 8.</b> Lineamientos chinos, ambientales y sociales, dirigidos a bancos que financien obras de infraestructura en ALC	40
<b>Tabla 9.</b> Lineamientos chinos, ambientales y sociales, dirigidos a empresas que intervengan en obras de infraestructura en ALC	42
<b>Gráfica 1.</b> Fondos y créditos de financiamiento para infraestructura. China-Celac 2015-2019	25

## Siglas

- ALC América Latina y el Caribe
- APP Asociaciones Público-Privadas
- BID Banco Interamericano de Desarrollo
- BNDES Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social
- CAF Banco de Desarrollo de América Latina
- Celac Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
- Cepal Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- G20 Grupo de los 20
- ICBC Industrial and Commercial Bank of China

## Introducción

El rápido fortalecimiento en el siglo XXI de las relaciones económicas de América Latina y el Caribe (en adelante, ALC) con China es uno de los hechos más estudiados de la historia reciente de nuestra región<sup>1</sup>. Se trata de algo muy relacionado con el énfasis del comercio de materias primas y con la reprimarización de las economías de este lado del mundo. Inicialmente, las inversiones chinas se dirigieron a actividades extractivas asociadas a la alta demanda, en el país asiático, de alimentos, energía y minerales, provocada por su acelerado crecimiento económico y por su industrialización (Svampa y Slipak, 2015).

La estrategia de la República Popular China ha sido diversa en el establecimiento de numerosos acuerdos de cooperación y de asociaciones estratégicas con los países de la región. En Chile, Costa Rica y Perú, se negociaron tratados de libre comercio, mientras con Venezuela, se estableció una cooperación energética en la que el petróleo ha sido el elemento central (Piña, 2019). Brasil, por su parte, destina a ese país el 70 % de sus exportaciones agropecuarias (Cepal, 2018) y es un aliado clave para la provisión de productos como la carne y la soja.

Investigaciones recientes señalan que durante los últimos cinco años se diversificaron las inversiones de China en ALC y se dirigieron también a la manufactura y a los servicios. Entre 2000 y 2018, los flujos de inversión extranjera directa (IED) se concentraron en materias primas (60,02 %), manufacturas (8,62 %) y servicios y mercado interno (30,76 %). En 2018, las materias primas representaron el 53,39 % (Dussel, 2019b). Pese a haber reducido su participación, las materias primas se mantienen como el principal sector de inversión de este mercado.

---

<sup>1</sup> Este trabajo se hizo gracias al Programa de becas para investigadores sobre China impulsado por el Centro de Estudios China-México de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. Agradezco, especialmente, a la profesora Yolanda Trápaga por el acompañamiento y por sus comentarios. También, al equipo de la Asociación Ambiente y Sociedad por sus aportes.

Ahora bien, la infraestructura, que no se incluye acá como IED<sup>2</sup>, ha cobrado relevancia en la relación China – ALC. Desde 2002, es creciente la participación de empresas chinas en proyectos en este sector, en especial, de construcción de infraestructura energética: centrales hidroeléctricas e infraestructura de transporte y logística, que incluye carreteras, ferrocarriles y puertos.

Con el propósito de presentar la posición de China y de sus empresas en la región en los proyectos de infraestructura, las siguientes páginas describen, en general, el modelo de cooperación en este sector. Muestran cómo este modelo fomenta la participación del financiamiento chino y el establecimiento de alianzas con instituciones financieras multilaterales, la promoción de modelos de desarrollo de proyectos como las Asociaciones Público Privadas (APP) y la consolidación de la iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda en la región.

Ahora bien, muchos de los proyectos de infraestructura, en general, son estratégicos para el comercio y la circulación de materias y productos en la región. Esto implica que su análisis se liga necesariamente al interés del país asiático de importar y controlar los circuitos de producción y comercialización de materias primas, especialmente, en minería, hidrocarburos y agricultura.

El problema que aquí abordamos es el siguiente: debido a los riesgos e impactos negativos, ambientales y sociales, que generan los proyectos en infraestructura, pueden aumentar los conflictos, especialmente por la alta demanda que hay de ellos en ALC. En relación con este tema, investigaciones académicas sobre el desempeño ambiental y en derechos humanos de proyectos con participación china señalan que los impactos sociales y ambientales de las empresas chinas no son necesariamente las que tienen el peor desempeño, en comparación con empresas locales o de otros países (Ray, Gallagher, López y Sanborn, 2015;

---

<sup>2</sup>Según la conceptualización de Armony, Dussel y Cui (2018), los proyectos de infraestructura se diferencian de la IED porque son un servicio cuya financiación puede ser privada o pública e incluye sectores como la construcción, las telecomunicaciones, el transporte y la energía, entre otros. Al final del periodo acordado de los contratos de construcción y operación, el proveedor transfiere la infraestructura a la entidad que haya solicitado el proyecto.

Gallagher e Irwin, 2013). Advierten que, en todo caso, estos impactos ocurren dentro de los marcos normativos y las regulaciones de los propios países, lo que significa que, allí, la responsabilidad es de los gobiernos nacionales. También señalan que “la mayoría de las pruebas en este sentido son anecdóticas y se concentran en los impactos negativos de algunas empresas chinas” (Jenkins, 2016).

Por el contrario, este estudio sostiene que la cooperación de China en ALC impulsa y mantiene el desarrollo de un modelo de infraestructura vertical que genera tensiones y disputas, especialmente, con las comunidades locales, los pueblos étnicos y con organizaciones de la sociedad civil. La cooperación china en infraestructura favorece la posición de sus empresas y bancos, les permite acceder a recursos naturales y a materias primas y apoya, a la vez, proyectos de desarrollo desde la perspectiva de los gobiernos de la región y que, por lo tanto, son de su interés. Los impactos de estos proyectos son, muchas veces, desfavorables para pueblos que promueven otras formas de vivir y entender el territorio y el desarrollo.

En concreto, el objetivo de este texto es analizar, en varios ámbitos, las modalidades de participación china en la construcción de infraestructura en la región y sus principales problemáticas socioambientales. La primera parte tiene dos secciones: una, reflexiona sobre el papel de la infraestructura en la agenda de desarrollo y sobre la brecha entre la infraestructura que existe y la que es necesaria para generar crecimiento económico en la región, desde la perspectiva de los bancos de desarrollo y el capital financiero. La otra analiza en qué forma la participación china en infraestructura es posible a partir de lo que Lu Siheng (2019) llama la “complementariedad de intereses”: esa complementariedad posibilita que los intereses de China converjan con la agenda de desarrollo promovida por actores multilaterales y bancos de desarrollo.



La segunda parte del texto profundiza en las modalidades específicas de cooperación entre China y ALC en materia de infraestructura. Al respecto, se presenta lo siguiente:

1. La participación de empresas chinas adjudicatarias de contratos de construcción y concesión de infraestructura de transporte, energía y logística. Muchos de estos vienen respaldados por acuerdos bilaterales o memorandos de entendimiento firmados previamente.
2. El financiamiento chino a proyectos de infraestructura, proveniente, principalmente, del Banco de Desarrollo de China y del Banco de Exportaciones e Importaciones de China.
3. Nuevos canales de financiamiento, o fondos de inversión, que nacen de alianzas del gobierno chino con organismos multilaterales o con bancos de desarrollo. Entre los primeros está la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) y los segundos son el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Banco Mundial, y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil.
4. El apoyo a esquemas de APP para el desarrollo de infraestructura, especialmente, en Brasil y Colombia.
5. La inserción de ALC en la iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda. Este tema merece una mención especial, pues es la gran apuesta de China para el mundo en el siglo XXI en materia de conectividad y desarrollo de infraestructura marítima, terrestre, cibernética y tecnológica.

La tercera parte del texto discute sobre los riesgos ambientales y sociales de los proyectos mencionados y acerca de las políticas o normativas que se aplican o deberían aplicarse. En ese sentido, destaca algunos proyectos y casos que ya han tenido impactos o que representan riesgos concretos en diferentes países de ALC.

La cuarta y última parte expone la necesidad de que China establezca un marco jurídico sobre las actuaciones extraterritoriales de sus empresas. Se ha reclamado que China no es la única responsable de los impactos de sus proyectos, pero, sí es una beneficiaria de esta situación, lo que invita a esta premisa:

“Cuando un Estado permite la constitución de empresas en su sistema legal, pero no establece garantías frente a las actividades de estas en el extranjero, podría beneficiarse de la externalización de las violaciones de derechos humanos en otros territorios” (Cerqueira y Montgomery, 2018).

Finalmente, no se están aplicando los avances del gobierno chino en materia de promover lineamientos sociales y ambientales para las operaciones de sus bancos y empresas: se están quedando en el papel. Por ello, se insta a China a fortalecer sus normativas, a aplicar las existentes y a que mejore e introduzca otras para regular las operaciones de sus empresas y bancos en el extranjero.

# 1

# El papel de la infraestructura en el desarrollo y la brecha de construcción y financiamiento en ALC

## La Brecha

Los análisis provenientes de los principales bancos de desarrollo de la región señalan que los bajos niveles de inversión han creado una considerable brecha de infraestructura en ALC. Los mismos análisis han sugerido que, para acabar con dicha brecha, ALC necesita invertir alrededor del 5 % del Producto Interno Bruto (PIB) al menos hasta 2030. En esa perspectiva, los diagnósticos y soluciones se dan principalmente en términos de financiamiento. Existe un consenso generalizado con respecto a que es imprescindible, para lograr esos niveles de inversión en ALC, la participación tanto del sector público, como del privado: “movilizar los recursos necesarios para cerrar esta brecha va a requerir de un marco regulatorio que favorezca una mayor inversión del sector privado, para lo cual será importante que los gobiernos fortalezcan los marcos de rendición de cuentas” (Banco Mundial, 2009).

Actualmente, se estima que el sector público es el responsable del 60 % de la inversión en infraestructura (datos entre 2008 y 2015), pero, desde 1990, la región ha atraído inversiones privadas por más de 672.000 millones de dólares (Serebrisky, Suárez-Alemán, Margot y Ramírez, 2015) y hay, cada vez más, nuevas modalidades para la participación privada en su financiamiento. Es el caso de las APP. El Grupo de los 20 (G20), espacio clave de deliberación política y económica

mundial, ha hecho público su compromiso de atraer capitales privados para la inversión en infraestructura mediante la “Hoja de ruta hacia la infraestructura como una clase de activo y los principios del G20 para la fase de preparación de proyectos de infraestructura” (G20, 2018).

**Tabla 1. Proveedores privados de capital para proyectos de infraestructura en ALC y participación en el capital total**

Tipo de agente proveedor	Participación
Bancos comerciales	50,55
Bancos nacionales o estatales	13,65
Empresas constructoras, de ingeniería o promotores	9,12
Empresas privadas	8,83
Bancos multilaterales de desarrollo	7,34
Bancos de inversión	3,28
Organismos de crédito a la exportación	2,05
Fondos de inversión o infraestructura	1,90
Organismos gubernamentales/autoridad pública	1,88
Fondos de pensión	1,11
Fondos soberanos	0,24
Aseguradoras	0,04

Fuente: Serebrisky, Suárez-Alemán, Margot y Ramírez, 2015

Como se observa, existe una variedad considerable de financiadores de infraestructura. Va desde bancos comerciales, hasta inversionistas institucionales como fondos de pensiones, aseguradoras, etc. También participa la banca multilateral mediante entidades como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo. Los bancos comerciales aportan la mayor parte del financiamiento en la región (50,55 %), y el segundo lugar lo ocupan los bancos nacionales y estatales (13,65 %).

China ha manifestado su interés de ayudar a la región a cerrar esta brecha. Eso le representa una oportunidad para fortalecer sus relaciones bilaterales con países con los que ya tienen altos niveles de comercio y otra para sus bancos y empresas, que buscan expandir sus actividades en el extranjero (Mueller, Li, Xian, Sheng y Tianyi, 2016).

Detrás de esta urgencia de cerrar la brecha mencionada está un discurso sobre el crecimiento de la infraestructura como elemento vital para superar la pobreza y como generador de desarrollo. Reconocer los problemas de este discurso y del tipo de proyectos que impulsa permite entender las problemáticas de la cooperación china en ALC. La participación del país asiático en este sector se relaciona con un aspecto mucho más amplio: la manera como se entiende la infraestructura en la región, el tipo de infraestructura que se construye y al servicio de quién se hace. Por ello, antes de pasar al análisis específico del papel chino en el cierre de la brecha, mencionaremos los problemas del discurso.

Para comenzar, la infraestructura se entiende, en el ámbito institucional, como “un conjunto de estructuras de ingeniería, equipos e instalaciones de larga vida útil, que constituyen la base sobre la cual se produce la prestación de servicios para los sectores productivos y los hogares” (Cepal, 2011). En esa perspectiva, puede clasificarse de acuerdo con su sector o función (infraestructura de transporte, infraestructura social, infraestructura digital), o a partir del alcance de su cobertura geográfica (urbana, regional, internacional) (Cepal, 2011). Acá centramos la definición en otros aspectos: entendemos la infraestructura como parte de un conjunto de espacios interconectados y ordenados por un modelo de producción capitalista, espacios que favorecen el proceso productivo. A dicho espacio pertenecen fábricas, fuentes de abastecimiento de insumos y materias primas, zonas de transporte y logística, lugares de vivienda, zonas de servicios sociales, etc. (León, 2017). El fin principal de esa infraestructura que es la “racionalización en el uso del espacio y los recursos” y esa racionalización sirve para abaratar los costos de producción y de transporte y para facilitar el acceso a los mercados.

Actualmente prima un modelo de gestión de la infraestructura que privilegia la conexión internacional de los mercados, sobre la integración de los espacios nacionales. Hoy, el desenvolvimiento de la infraestructura se asocia a procesos dinámicos como los cambios tecnológicos y la necesidad de acceder a nuevos mercados, de incorporar nuevas opciones de transporte y de buscar nuevas fuentes de abastecimiento de recursos. Pero, hay una característica tanto de los

proyectos de infraestructura de orden regional (de ALC), como de los nacionales que es central examinar: el objetivo de esos proyectos es conectar los principales nodos de producción y de consumo:

Este punto es clave en la medida que se convierte en la principal crítica a los proyectos en infraestructura como tales, pues lo que se pretende es una articulación espacial vertical tipo “túnel” entre los centros de producción de materias primas, por ejemplo, petróleo, y los centros de consumo y transformación a nivel mundial, por medio de la construcción de oleoductos y puertos que, operados por empresas privadas, impiden un desarrollo nacional autónomo (Sánchez, 2008. *Cursivas agregadas*).

Lo anterior nos conduce a advertir en la construcción de obras de infraestructura un fenómeno complejo que está en la intersección del crecimiento económico (desigual), con el desarrollo, (el riesgo de la) soberanía y el territorio. Ese fenómeno genera una tensión entre actores con distintas concepciones sobre el medio ambiente, el paisaje y el uso de recursos (Romero, 2014). Dicho en términos geográficos, se crea un discurso particular que privilegia las dinámicas globales de producción, distribución y consumo y termina por configurar espacios socio-productivos dependientes del mercado internacional; además, con una mirada productivista, de competitividad mundial y eficientista del territorio que tiende a eliminar formas locales de concebir el territorio (Sánchez, 2018; Svampa, 2012)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup>Esta situación es evidente en el proyecto Hidrovía Amazónica en Perú. Esta obra de infraestructura con participación china hace parte de la cartera de proyectos de integración regional del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplán). Su objetivo es acondicionar la navegación en cuatro grandes ríos de la Amazonía peruana para mejorar el comercio con Brasil a partir de futuras exportaciones de fosfatos y garantizar el tránsito de soya con destino al mercado asiático. El proyecto representa un riesgo para algunos pueblos indígenas y genera impactos negativos en el ambiente. Además, hay denuncias en el sentido de que se han sobredimensionado sus beneficios económicos (DAR, 2018).

En ese contexto, hay un rasgo del estilo actual de las infraestructuras: la gran escala de los proyectos. Esa gran escala se refiere a la inversión de capitales, dado el carácter de los actores involucrados (en este caso, China); a la concentración económica que generan (en corporaciones transnacionales, o bancos de financiamiento), a la especialización productiva y a los impactos y riesgos ocasionados por dichos proyectos en términos sociales, económicos y ambientales (Svampa, 2012).

Finalmente, los conflictos socioambientales suceden en un entramado complejo de actores sociales, económicos y políticos, locales, regionales, estatales y globales.<sup>4</sup> En la dinámica entre lo global y lo local, se presentan dos polos que se confrontan: en uno, se concretan alianzas entre empresas transnacionales y Estados (en sus diferentes niveles) que promueven un determinado modelo de desarrollo; en el otro, resistencias de las comunidades locales que cuestionan desde proyectos específicos, hasta el modelo de desarrollo mismo y reclaman su derecho a decidir en función de otras valoraciones (Svampa, 2012).

---

<sup>4</sup>En este texto, es útil la conceptualización sobre conflictos socioambientales que hacen Maya, Ramos, Acevedo, Garrido, Tobón y Rojas (2008). En su escrito, los abordan como construcciones sociales y culturales inherentes a la vida social, como un proceso interactivo de varios actores sociales movilizados por el interés compartido en torno al territorio o a los recursos naturales que allí se encuentran localizados. Advierten que los conflictos presentan una vasta complejidad de causas (muchas veces estructurales), actores, procesos y dimensiones; que pueden ser oportunidades para construir o para contribuir a legitimar y visibilizar grupos importantes pero excluidos de la toma de decisiones; que pueden fortalecer su papel político para el logro los intereses colectivos y para su prevalencia sobre los particulares en la protección de la naturaleza, de lo que depende la continuidad de la vida.

## El modelo de cooperación y el interés chino en infraestructura

En la perspectiva de comprender los conflictos socioambientales que se derivan de la participación de China en ALC en materia de infraestructura, es preciso ver a este país como un actor global que genera alianzas con Estados de la región, bancos de desarrollo y organismos multilaterales. Y, también, que su articulación se da alrededor del desarrollo de infraestructura que está amparado con el discurso de cooperación de beneficio mutuo o tipo “gana-gana”.

China ha manifestado querer apoyar a la región para cerrar la brecha de infraestructura, principalmente, aportando el capital financiero necesario y la participación de sus empresas en los proyectos. Niu (2018) señala algunas de las razones manifestadas por China para definir como prioridad la infraestructura en su agenda política y económica en ALC. En primer término, China ha destacado la construcción de infraestructura en su estrategia de crecimiento económico interno, lo que significa que la considera una de las formas primordiales de generar desarrollo. En tal idea se alinea con la agenda internacional de bancos de desarrollo (Banco Mundial o el BID), del G20 o del Fondo Monetario Internacional.

En segundo lugar, apoyar la construcción de infraestructura en la región hace parte de su interés de expandirse mediante estrategias como la Iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda. Esta iniciativa se propone conectar a la China con el resto del mundo mediante, principalmente, proyectos de infraestructura marítima y terrestre ubicados en diferentes países del mundo, incluidos los de ALC. Dado que el país asiático tiene experiencia, capital y capacidad industrial en el sector de infraestructura, en la región hay cada vez más motivaciones económicas para que él invierta (Niu, 2018).

Dicho de otra manera, la agenda de cooperación en infraestructura se construye sobre la base de la “complementariedad de los intereses” de ambas partes:



Por un lado, China desea profundizar diversas cooperaciones en el mercado internacional, mediante sus ventajas de capacidad y experiencia en la construcción de infraestructura; mientras que los países latinoamericanos presentan deficiencias en este rubro desde hace mucho tiempo (Siheng, 2019).

Lu Siheng (2019) señala que China quiere contribuir a superar el “cuello de botella” generado por la falta de fondos construyendo mecanismos multilaterales. De esa manera, podrá aplicar diferentes canales de financiamiento a la infraestructura de economías emergentes. China había establecido acuerdos bilaterales y los tratados comerciales con gobiernos de ALC. Sin embargo, para promover dicha cooperación financiera, el país asiático puso en marcha en los últimos años, especialmente desde 2013, una estrategia regional: establecer relaciones de cooperación con organismos y plataformas regionales de integración, con el argumento de buscar el desarrollo conjunto de ambas partes y una cooperación tipo “gana-gana”. Lo anterior se ve reflejado en el Plan de Cooperación de los Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) - China (2015-2019), específicamente en lo que tiene que ver con infraestructura.

El Plan busca incentivar a empresas chinas y de los países de la Celac a participar en los proyectos prioritarios de integración y conectividad e intercomunicación. Plantea promover y facilitar la inversión mediante alianzas y asociaciones con instituciones financieras para el desarrollo en la región y con proyectos bajo la modalidad de APP. Esto, se verá en detalle en la siguiente sección.

En términos discursivos, es importante mencionar que la cooperación china se caracteriza por proponer una experiencia diferente a la de los países del Norte económico. Proclama que su política exterior se rige por los principios de la coexistencia pacífica. Aboga por la cooperación Sur- Sur, el fortalecimiento del multilateralismo, la democratización de las relaciones internacionales y la implementación de un enfoque del desarrollo centrado en la igualdad y los beneficios mutuos para todas las naciones (Mora, 2018).

Con el uso de este discurso de beneficio mutuo en la cooperación y demás conceptos empleados por la diplomacia, China puede hacer invisibles los intereses materiales que guían sus actividades y, a la vez, ganar legitimidad (Mora, 2018). Además de posicionarse estratégicamente a partir de la infraestructura, el objetivo de China al invertir fuera de sus fronteras es controlar la cadena de aprovisionamiento de mercancías. Como señala Trápaga (2017), lo busca utilizando tres instrumentos:

1. La inversión directa en distintos países. Esta inversión se orienta a la producción, el transporte y, si es necesario, a la construcción de infraestructura (líneas férreas, carreteras, puertos, etcétera) para la exportación del producto a China del producto.
2. El acaparamiento de tierras.
3. La “diplomacia blanda” de los gobiernos de ALC, que significa invertir en lo que a los intereses chinos conviene, a cambio de trato preferencial en los países de los que necesita obtener algo (Trápaga, 2017)<sup>5</sup>.

Por último, las propuestas de China están marcadas por los términos beneficio mutuo, cooperación gana-gana y desarrollo de ambas partes y los conflictos y resistencias sociales a los proyectos exponen las contradicciones de este discurso (véase tercera parte). El análisis de las implicaciones y contradicciones del discurso exige una investigación aparte, pero, de este tema interesa acá destacar cómo el de China se complementa con el modelo de desarrollo de infraestructura que se promueve en ALC. De allí que, como se verá en la siguiente sección, China y ALC han establecido relaciones de cooperación en materia de infraestructura y bajo las principales modalidades de participación de sus bancos y empresas.

---

<sup>5</sup>China tiene una estrategia de control de la logística y la infraestructura de algunos productos como la soja. Por ejemplo, con el préstamo del China Development Bank y del Industrial and Commercial Bank of China (ICBC) por 2.100 millones de dólares a Belgrano Cargas y Logística para restaurar y mejorar la red ferroviaria de la Argentina. También, con el proyecto del Tren Transoceánico que busca conectar el océano Atlántico en el Brasil, con el océano Pacífico en el Perú, posiblemente, pasando por el Estado Plurinacional de Bolivia. El objetivo de ese proyecto es conectar los puertos del Perú orientados al Pacífico, con la frontera de la soja de Brasil (Da Rocha y Bielschowsky, 2018)

# 2

## Modalidades de participación de China en el desarrollo de infraestructura en América Latina y el Caribe

### Contratos de construcción de infraestructura de transporte, logística y energía en ALC por parte de empresas chinas

Los contratos de construcción adjudicados a empresas chinas están teniendo una importancia creciente (como sucede con la inversión extranjera, las fusiones y las adquisiciones de empresas de ese país). La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2018) señala que entre 2011 y 2016, diversas empresas de China fueron adjudicatarias de contratos de construcción por cerca de 40.000 millones de dólares en la región. Los contratos realizados se concentraron en los sectores de energía (un 66 % del monto total de contratos entre 2011 y 2016) y transporte (16 %). La mayoría (40 %) correspondió a grandes proyectos hidroeléctricos.

Además de los datos de la Cepal, no existe una base de datos o fuente de información que dé cuenta de la totalidad de proyectos con participación de empresas chinas. Sin embargo, hay investigaciones que arrojan luces sobre la cantidad y nombre de proyectos, empresas y países donde se encuentran. En la investigación de Dussel y Armony (2018), se identifican 69 proyectos de infraestructura efectivamente construidos por China en ALC durante el periodo 2000-2017. Los autores recogen bajo el rubro infraestructura proyectos de

vivienda social, construcción de carreteras, puertos, hidroeléctricas, líneas de transmisión o modernización de plantas y aeropuertos. Estos se concentran especialmente en Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Trinidad y Tobago y Venezuela.

Todas empresas que participan en los proyectos son públicas y se destacan: Power Construction Corp/Sinohydro, China Communications Construction, Camce/Sinomach, State Grid y Citic. Se estima que el monto total gastado en la construcción de dichos proyectos es de 56.174 millones de dólares (Dussel y Armony, 2018).

Por su parte, la investigación de Myers (2018) se concentra en la participación de empresas chinas en proyectos de infraestructura de transporte en ALC. Muestra que China ha expresado su interés, desde 2002, en desarrollar unos 150 de estos proyectos, especialmente en Bolivia, Brasil y Jamaica. Sin embargo, de lo anunciado hasta 2018, solo la mitad, aproximadamente, había entrado en alguna fase de construcción. Los demás proyectos se han cancelado o continúan en estudio. Ese estudio destaca que, si bien las empresas chinas tienen interés considerable en construir carreteras, han tenido más éxito en la construcción y/u operación de puertos y en la adquisición de instalaciones portuarias (Myers, 2018).

La investigación de Myers hace especial mención de Bolivia como uno de los principales destinos de las empresas chinas. Dice que allí se han llevado a cabo más de veinte proyectos de carreteras y puentes. Y destaca que China Harbour Engineering Company es la empresa china de infraestructura de transporte más activa en América Latina.

La Asociación Ambiente y Sociedad también ha rastreado y monitoreado, mediante la plataforma web Inversiones chinas en América Latina, proyectos con participación china (de empresas o con financiamiento) en varios sectores. La plataforma hace énfasis en los que han presentado algún tipo de problemática o que representan un riesgo en materia social y ambiental. Ha identificado 41 proyectos de infraestructura de transporte (carreteras, puertos, operación de aeropuertos, entre otros) y en energía (construcción de hidroeléctricas, plantas

solares, eólicas o líneas de transmisión). De ellos, la mitad tiene algún tipo de problemática, conflicto o riesgo socioambiental (Inversiones Chinas en América Latina, 2019).

Para concluir, veamos aspectos centrales de los contratos de construcción con participación de empresas de China. En muchos casos, este tipo de contratos corresponde a adjudicaciones estatales que se acompañan de financiamiento de bancos de ese país. Ese financiamiento, se ha pactado previamente mediante acuerdos y memorandos de cooperación. También, con frecuencia, la ejecución de proyectos se hace mediante la contratación “llave en mano” o EPC (Engineering, Procurement and Construction), como se conoce en el comercio internacional. Esa contratación incluye el diseño (ingeniería básica y de detalle del proyecto), los suministros necesarios y la construcción (Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, 2018).

Otro aspecto de los contratos es que algunos proyectos de infraestructura nacen en el marco de otro tipo de proyectos. Por ejemplo, en mayo de 2015, se firmó en Colombia el Memorando de Desarrollo Conjunto de Proyectos Modelo, entre la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma de China y el Ministerio de Transporte, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Agencia Nacional de Infraestructura, de Colombia. Allí, China expuso su interés en emprender proyectos agrícolas en la zona de la Orinoquia y la Altillanura con una inversión de unos 3.000 millones de dólares. El memorando plantea que las partes se comprometen, junto con el emprendimiento agrícola, a adelantar la infraestructura necesaria para acceder a la zona, en particular, la carretera Puente Arimena y Puerto Carreño<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup>Un listado detallado de los acuerdos y memorandos entre China y ALC puede consultarse en la plataforma web <https://www.chinaenamericalatina.info/documentos-acuerdos/>

## Financiamiento chino para la infraestructura

La mayor parte de los préstamos internacionales de China son otorgados por el Banco de Desarrollo de China (CDB, por sus siglas en inglés) y el Banco de Exportaciones e Importaciones de China. Los bancos chinos no publican en forma regular cifras detalladas con respecto a sus actividades crediticias y a sus operaciones en el extranjero, lo que implica una primera dificultad de acceso a la información. Actualmente, China-Latin America Finance Database se utiliza como la principal fuente de datos sobre financiamiento y, según esta fuente, los préstamos para infraestructura son una parte importante de los préstamos chinos para la región.

Desde 2004, se han dado 29 operaciones en préstamos para infraestructura de transporte. El cuadro 2 muestra que el 40 % de todos los compromisos de préstamo chinos desde 2005 hasta 2014 se dio en este sector. Venezuela y Argentina recibieron la porción más grande de esos préstamos.

**Tabla 2. Destino y monto del financiamiento chino en infraestructura en ALC. 2004-2019.**

País	Monto (dolares)
Argentina	13,5 billones
Venezuela	4,4 B
Trinidad y Tobago	2,6 B
Jamaica	1,9 B
Bolivia	1,3 B
Brasil	1,2 B
Costa Rica	395 M
Guyana	175 M
Barbados	170 M
Ecuador	149 M
Cuba	120 M
Bahamas	99 M
Perú	50 M
<b>Total</b>	<b>25,9 B</b>

Fuente: Gallagher y Myers, China-Latin America Finance Database, 2019.

Sobre las características de los préstamos chinos, la investigación de Gallagher, Irwiny Kolesk (2013) muestra que, a pesar de que las condiciones parezcan menos rigurosas, algunos paquetes de financiamiento pueden ser más exigentes en comparación con los préstamos de instituciones financieras como el Banco Mundial. Según la investigación, los bancos chinos no buscan reformar a sus prestatarios con condicionamientos políticos del tipo occidental, pero sí incluyen otras exigencias como la compra de bienes chinos de construcción, petróleo, telecomunicaciones, satélites y equipo ferroviario.

Recientes investigaciones (Dussel, 2019a) han señalado, también, que la creciente presencia financiera de China en ALC no ha llevado a una "trampa de la deuda" en los países receptores del financiamiento y que los estudios de caso demuestran una heterogeneidad en cuanto a las condicionalidades. Veamos el caso de Ecuador. Una buena parte de los créditos chinos a este país (13 de 26) se destinó al desarrollo de proyectos de infraestructura. Se destacaron los proyectos hidroeléctricos Coca Codo Sinclair y Sopladora. El costo de la financiación y las condiciones económicas han sido los aspectos más problemáticos de la cooperación china, que condiciona gran parte de la financiación a proyectos construidos por empresas chinas, con equipos, tecnología, suministros y mano de obra chinos. La falta de transparencia en el proceso de licitación, sobrecostos, corrupción de funcionarios públicos y quejas sobre la calidad de los trabajos de las empresas chinas son las principales cuestiones críticas (Castro, 2019; Garzón y Castro, 2018).

Por su parte, Cedla (2018) muestra que en Bolivia el destino de las líneas de crédito chino se concentra en 13 grandes proyectos de infraestructura situados en regiones estratégicas y de importancia en términos de riqueza de recursos. Acerca de estas obras, se ha denunciado el limitado acceso a la información oficial sobre el financiamiento. Se desconocen, por ejemplo, las condiciones que definen comisiones bancarias, de compromiso, plazo de los préstamos, periodo de gracia, intereses, formas de pago, entre otros aspectos, en parte por el establecimiento de cláusulas de confidencialidad en los convenios de préstamos. Otra preocupación es que habría un compromiso de resolver cualquier controversia con el EximBank-China en la Corte Internacional de Arbitraje Cámara de Comercio

Internacional. Lo que esto supone es que se somete al Estado boliviano a una instancia encargada de proteger a las empresas de los diferentes países en sus operaciones comerciales internacionales, no así a los Estados donde las empresas actúan (Cedla, 2018).

Finalmente, como lo señala Dussel (2019a), la China-Latin America Finance Database solo revela información sobre dos bancos: el Banco de Desarrollo de China y el Banco de Importación y Exportación de China, pero existen nuevas fuentes de financiamiento que van desde empresas chinas, hasta bancos y fondos binacionales. Es decir, la realidad del volumen y las modalidades de financiamiento de China en la región son algo mucho más profundo. En la siguiente sección, se describe con más detalle este aspecto.

## **Alianzas con bancos de desarrollo y fondos de inversión en infraestructura en el ámbito regional**

Los fondos de inversión para la infraestructura son otra fuente importante de financiamiento. Se abrieron gracias a los acuerdos establecidos en el Foro China-Celac y a los acuerdos entre bancos chinos con instituciones financieras multilaterales y de desarrollo de la región. En el caso del Foro China-Celac, existe el Foro de Cooperación en Infraestructura China-América Latina, en el que participan el Ministerio de Comercio y la Asociación Internacional de Contratistas, ambos de China. Este organismo se enfoca en promover inversión hacia transporte, carreteras, puertos, comunicación, energía, electricidad y vivienda, entre otros. Y busca estimular la asociación entre empresas de ambas partes y mejorar la integración en infraestructura en la región (Foro China-Celac, 2016).

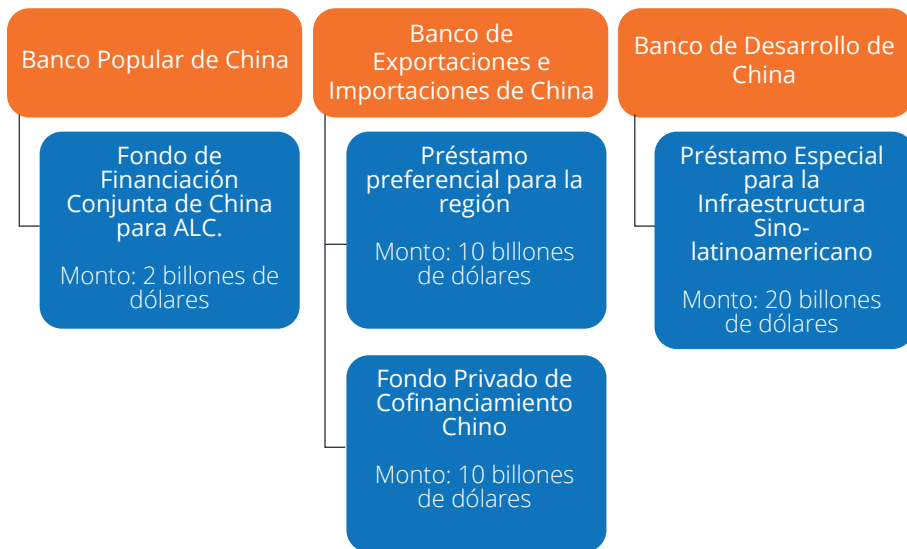
Desde 2014, China destinó un paquete de recursos de financiación para ALC. Su monto se fijó inicialmente en 35 mil millones de dólares, pero ha aumentado a 42 mil millones. Ese paquete se compone de 3 partes: créditos preferenciales para la



región (10 mil millones de dólares), un crédito especial China y América Latina para la Infraestructura (20 mil millones de dólares) y Fondo de Cooperación China-ALC, que a su vez está dividido en dos partes: Fondo de Financiación Conjunta de China para ALC (2 millones de dólares) y el Fondo Privado de Cofinanciamiento Chino (10 mil millones de dólares).

El dinero de esos fondos y créditos proviene de varias instituciones financieras chinas y, en algunos casos, cuenta con la participación de las principales instituciones multilaterales de ALC, como el Fondo de Financiación Conjunta de China para América Latina y el Caribe. Este último es administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Los montos mencionados en el párrafo anterior son independientes de los compromisos que los bancos o el gobierno chino tienen con los gobiernos de manera bilateral.

### Gráfica 1. Fondos y créditos de financiamiento para infraestructura. China-Celac 2015-2019



Fuente: elaboración sobre la base de información pública del Foro China-Celac

Además de los fondos de inversión en el marco de la Celac, China ha promovido acuerdos de cooperación y otros fondos con instituciones multilaterales de la región: Banco Interamericano de Desarrollo, el CAF y el Banco Mundial. En las tablas 3, 4, 5 y 6 se presenta información general sobre los principales acuerdos. También, información sobre el Fondo China-México, fondo binacional administrado por la Corporación Financiera Internacional (IFC), y la cooperación con un banco nacional, el de Brasil.

**Tabla 3.**

<b>Cooperación entre China y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)</b>			
<b>Institución china</b>	<b>Acuerdo</b>	<b>Fecha</b>	<b>Estado</b>
Ministerio de Finanzas de China	Memorando de entendimiento para explorar posibilidades de cooperación en varias áreas, así como el cofinanciamiento, líneas de crédito y otros mecanismos de asistencia financiera para proyectos de desarrollo en los países de interés mutuo.	2016	Vigente
Banco de Desarrollo de China	Acuerdo de cooperación para el avance en conjunto de actividades a favor del desarrollo económico, financiero y social en los países socios del CAF.	2007	Cerrado

Fuente: elaboración sobre la base de información pública del CAF.

**Tabla 4.**

<b>Cooperación entre China y el Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (BID)</b>			
<b>Institución china</b>	<b>Acuerdo/Fondo</b>	<b>Fecha</b>	<b>Estado</b>
Banco de Exportaciones e Importaciones de China	Acuerdo financiero por dos años para cofinanciamiento por 200 millones de dólares, que permitía que el comercio exterior se financiara en renminbis.	2011	Cerrado
Banco Popular de China	Es la primera parte del Fondo Sino-latinoamericano de Cooperación. China destina 2 mil millones de dólares estadounidenses para financiar, mediante el BID, proyectos de infraestructura, hidráulicos, energéticos y otros, en países latinoamericanos y caribeños.	2013	Vigente

Fuente: elaboración sobre la base de información pública del BID

**Tabla 5.**

Cooperación entre China y la Corporación Financiera Internacional del Grupo Banco Mundial			
Institución china	Acuerdo/Fondo	Fecha	Estado
China Investment Corporation (CIC) y Banco de Desarrollo de China	Fondo China-México: nació por común acuerdo entre los gobiernos de los dos países. Es un fondo de 1,2 billones de dólares administrado por la IFC Asset Management Company e invierte capital, principalmente, en infraestructura, petróleo y gas y en otros sectores, como manufactura, agnegocios, servicios y banca.	2014	Vigente

Fuente: elaboración sobre la base de información pública de la Corporación Financiera Internacional/Banco Mundial

**Tabla 6.**

Cooperación entre China y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES)		
Institución china	Acuerdo	Fecha
Banco de Exportaciones e Importaciones de China	Acuerdo de cooperación con un plazo de dos años. Su enfoque era la cooperación en proyectos en diversas áreas, entre ellas, energía, infraestructura y aeronáutica; proyectos de inversiones y comercio de productos y servicios.	2014
Banco de Desarrollo de China	Memorando de entendimiento. Abría la posibilidad de una concesión de línea de crédito del CDB al BNDES para el apoyo en proyectos de interés común, en los moldes de lo que ya se ejecuta con otros bancos de desarrollo multilaterales y agencias gubernamentales. Tendría un plazo de vigencia de tres años.	2014

Fuente: elaboración sobre la base de información pública del BNDES

Según Caballero (2019), las relaciones de China con diferentes instituciones financieras de la región se establecen para cofinanciar proyectos de infraestructura. Esta cofinanciación puede ser oficial o comercial:

1. Cofinanciación oficial: moviliza préstamos para proyectos y subvenciones para operaciones de asistencia técnica en el sector público. En esta modalidad de cofinanciación hay préstamos para proyectos específicos o mediante fondos fiduciarios que comprometen subvenciones para un número específico de países o áreas de interés.
2. Cofinanciación comercial: moviliza recursos de socios comerciales para invertir en proyectos de desarrollo. Se hace principalmente por medio de la sindicación de préstamos y préstamos A / B: la institución multilateral actúa como el prestamista registrado (préstamo A) y los bancos comerciales participan en el tramo B. Los préstamos B disfrutan de los mismos privilegios e inmunidades que los préstamos A.

Lo anterior ocurre en la cooperación entre instituciones financieras chinas y el BID. En 2013, se creó el Fondo de Financiamiento Conjunto de China para la Región Latinoamericana y Caribeña, con un capital de 2 mil millones de dólares. Su coordinación está a cargo del Banco Popular de China y su ejecución, del BID.

El Fondo Conjunto se encarga de proveer apoyo financiero a proyectos de educación, obras hidráulicas, energía, infraestructura y a otras áreas. Es el primero de su tipo establecido por China y un banco multilateral de desarrollo y, según palabras del presidente del BID, servirá como punto de referencia para futuros modelos de cooperación con China y otros países (Cruz y Flórez, 2018).

El dinero del mencionado fondo se ha destinado al cofinanciamiento de más de 50 proyectos en 17 países de la región y a tres de carácter regional. Los proyectos se orientan principalmente a los sectores de energía, mercados financieros, apoyo a empresas privadas y desarrollo de pymes y transporte. En los de energía, se destaca el apoyo a proyectos de energía eólica y solar, en Uruguay y Chile.

La relación entre China y el BID ha producido también préstamos de tipo A/B para proyectos de infraestructura. Es el caso de la Planta Hidroeléctrica Ituango, en Colombia. Ese proyecto recibe un préstamo A/B, lo que significa que su tramo A cuenta con 400 millones de dólares del grupo BID y 50 millones de dólares del Fondo de Cofinanciamiento de China Administrado por el BID Invest. El tramo B es un préstamo por 650 millones de dólares de diferentes bancos, entre ellos, el Banco Industrial y Comercial de China (ICBC).

Las alianzas de las instituciones financieras chinas con las de la región supondrían que el financiamiento cuenta con mejores estándares sociales y ambientales, dado que aplican las políticas de salvaguarda de los bancos multilaterales que actúan en ALC. Sin embargo, se han detectado proyectos de alta conflictividad socioambiental, como Hidroituango, el proyecto de energía más grande en construcción en Colombia. Esa obra ha impactado en las formas de vida y en las actividades económicas de quienes habitan la zona violando sus derechos humanos y los del medio ambiente (Cruz y Flórez, 2018).

## Las APP para la provisión de infraestructura en la región

Las APP merecen una mención aparte sobre la participación china en infraestructura. La Cepal (2018) señala que ha sido limitada hasta el momento la participación en la región de empresas chinas en proyectos de inversión de APP. La Cepal habla de proyectos de inversión porque las empresas chinas actúan como patrocinadoras en proyectos de infraestructura mediante esquemas de APP. Señala que China invirtió entre 2000 y 2016, 7.663 millones de dólares mediante estas iniciativas en el en los sectores de energía y transporte. Esa cifra representó solo el 1,3 % del monto invertido en todos los países en este período en la región.

La inversión china ha tenido como destino principal a Brasil (60,7 % del total). En ese país, se ha orientado casi en su totalidad al sector de energía. Colombia es el segundo destino (14,8 %) y le siguen Jamaica (13 %) y México (4,0 %), países en los que el sector transporte recibió la totalidad de la inversión (Cepal, 2018).

Algunos analistas sugieren adoptar las APP como el modelo principal de cooperación en infraestructura en el extranjero para los inversores chinos. “El modelo de APP puede reducir los riesgos políticos y económicos, ya que necesita más negociaciones, debates públicos y un entorno de inversión estable” (Niu, 2018). Es importante mencionar que este modelo con participación china se enfocaría, por ejemplo, en los miembros de la Alianza del Pacífico, “ya que su entorno empresarial, así como su capacidad para lograr el crecimiento, es mejor que los del resto de la región” (Niu, 2018).

En infraestructura de transporte, la primera empresa china a la que se le adjudicó un proyecto de APP en Latinoamérica fue China Harbour Engineering Company. Se trató de la Autopista al Mar 2, en Colombia, en 2015. El establecimiento de una agenda de cooperación en APP será central para fortalecer las relaciones entre China y Colombia. En abril de 2018, la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN), entidad especializada en la financiación y estructuración de proyectos de infraestructura mediante APP, anunció una alianza con el Banco de Desarrollo de China (CDB) para concretar el apoyo financiero a proyectos viales.

En 2015, la FDN y el CDB ya habían suscrito un memorando de entendimiento cuyo objetivo era cooperar en materia de intercambio de información y de posibilidades de financiamiento para proyectos bajo el modelo APP. En 2018, firmaron un nuevo memorando de entendimiento para ofrecer líneas de crédito y garantizar la participación del CDB en la financiación o cofinanciación de proyectos de infraestructura. La alianza permitió atraer empresas chinas interesadas en los proyectos del programa 4G y el metro de Bogotá (FDN, 2018).

Una de las grandes preocupaciones de las organizaciones de la sociedad civil, de pueblos étnicos, organizaciones campesinas y locales recae en el financiamiento de este tipo de esquemas cuyos beneficios no se han comprobado. En Colombia, se han identificado algunos problemas en los proyectos, APP relacionados con los altos costos en la construcción, la poca transparencia en la negociación de los contratos, sus limitaciones para prevenir impactos al ambiente y la poca garantía de participación de las poblaciones involucradas.

## La Iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda

La Ruta de la Seda también merece una mención aparte en el desarrollo de infraestructura. La Franja y la Ruta o la Nueva Ruta de la Seda es una de las iniciativas de cooperación internacional más importantes del siglo XXI. Fue creada por China y su objetivo es construir una red de comercio, inversión e infraestructura para conectar a Asia con Europa, África y Latinoamérica a lo largo de diferentes rutas comerciales. Incluye la construcción de puentes, rutas, puertos y ferrocarriles. Por esta razón, tendrá sentido que muchos de los proyectos que se adelanten en la región estén integrados a esta iniciativa, especialmente, proyectos transfronterizos de integraciones regional y otros que le permitan a China tener acceso a recursos naturales y a materias primas de la región. Además, se espera que la iniciativa aborde la brecha en infraestructura de transporte y logística de la región.

Es importante resaltar que, a la fecha, Chile, Ecuador, Cuba, Panamá, Perú, Uruguay, Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Antigua y Barbuda, Guyana, Surinam y Trinidad y Tobago y Venezuela han hecho oficial su ingreso a la iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda, mediante la firma de memorandos de cooperación. Países clave como Brasil y Colombia, aunque han recibido la oferta para ser parte de la Iniciativa, aún no se han sumado.

La iniciativa ha sido criticada desde muchos ángulos y algunos países occidentales mantienen sus reservas ante el proyecto. A muchos de los gobiernos les preocupan los altos costos y la financiación de la Franja y la Ruta, pues podrían suponer un endeudamiento excesivo con China y los beneficios podrían ser desbalanceados. Además, se ha cuestionado la falta de un estudio de impacto ambiental del proyecto y de los impactos sociales en las economías locales en las diferentes regiones, especialmente en Latinoamérica y África, donde muchas de las inversiones chinas ya los han tenido y han sido negativos, como se verá en la tercera parte.

Ante estas críticas, China ha prometido que la Nueva Ruta de la Seda será “ecológica y sostenible”, que generará nuevos caminos comerciales y serán “verdes”; que para ello, utilizará criterios ecológicos en la financiación y la construcción de las infraestructuras, incluidos compromisos en materia de transparencia.



# 3

## Proyectos de infraestructura chinos: riesgos, conflictos socioambientales y políticas de salvaguarda

### Riesgos y conflictos socioambientales

Las investigaciones con respecto a los impactos sociales y ambientales por proyectos con participación china plantean discusiones importantes en términos de, por una parte, el grado de responsabilidad de los Estados nacionales y la debilidad de los marcos normativos locales; por otra, el grado de responsabilidad de las empresas y bancos chinos y su desempeño en comparación con contrapartes de otros países. Los temas normativos los trataremos en el siguiente subtítulo. En este, expondremos algunos de los debates, especialmente, con respecto a las implicaciones, tanto del modelo de desarrollo de infraestructura, en general, como de la cooperación china en infraestructura.

Para comenzar, hay proyectos con participación china que han presentado algún tipo de impacto o riesgo socioambiental. Lo hecho por el país asiático no ofrece nada nuevo en relación con lo hecho con anterioridad, no es algo alternativo, de manera que los conflictos se generan. La tabla 7 describe varios de ellos, en algunos países de la región y que se relacionan con proyectos de infraestructura energética y de transporte.

En la tabla, se observa que unos conflictos se dan en la cuenca amazónica y afectan a pueblos étnicos y campesinos. Eso quiere decir, en primer lugar, que los proyectos avanzan en áreas de gran diversidad biológica; en algunos casos, en

áreas protegidas legalmente y en territorios con presencia de pueblos étnicos, en los que se requieren procesos de consulta previa, libre e informada. En consecuencia, eso quiere decir que, los riesgos propios de esos proyectos en términos sociales y ambientales son considerables. Por otra parte, Sinohydro Corporation Limited es la empresa que enfrenta en la región los mayores conflictos. En relación con los financiadores, están el Banco de Desarrollo de China, el Banco Industrial y Comercial de China, el Banco de Exportación e Importación de China y el Fondo de Cofinanciamiento de China, administrado por el BID.

Pero, además de esas situaciones puntuales que muestra la tabla 7, también se destaca el hecho de que son variadas y numerosas las problemáticas y particularidades que en ella se registran. En esa diversidad, es posible encontrar algunas similitudes en torno a cómo se dan dichas inversiones. También, cuáles son los principales conflictos que presentan:

- El desconocimiento de las poblaciones étnicas y campesinas. Ni las autoridades nacionales, ni las chinas, hacen efectivos los derechos a la participación y a la consulta y el consentimiento libre, previo e informado. Los proyectos impactan sobre los derechos y la autonomía de los pueblos.
- Las dificultades en el acceso a la información. La información es limitada y, en algunos casos, no son públicos los documentos clave de los proyectos.
- La afectación y el riesgo en el que se ponen a los proyectos áreas naturales protegidas legalmente y ecosistemas de alto valor para las comunidades locales. Hay, particularmente, una grave amenaza para la cuenca amazónica.
- Al respecto, una reciente investigación señaló que los bancos estatales de fomento chinos están a punto de convertirse en los principales actores en el financiamiento y desarrollo de infraestructura en la cuenca amazónica e identificó que participan en proyectos riesgosos en términos sociales y ambientales (Gallagher, Garzón, Grimm, Myers, Ray, Reid, Rosenthal y Zhu, 2019).
- Problemas de debida diligencia: es constante el incumplimiento en la presentación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA). Hay varias razones para ello: porque presentan vacíos significativos, porque carecen de información o porque ignoran la participación de comunidades locales o de posibles afectados en su construcción.

- Violaciones a los derechos humanos y económicos, sociales, culturales y ambientales. Los casos presentados muestran graves vulneraciones en materia ambiental, social y cultural. En ellos, también se registra un alto riesgo para la vida de los líderes sociales que impulsan la resistencia frente a estos proyectos. En algunos casos, también se presentan conflictos laborales y de seguridad en las obras.

**Tabla 7. ALC. Conflictos y riesgos generados por proyectos de infraestructura ejecutados y financiados por empresas y bancos chinos 2005-2019**

Nombre del proyecto de infraestructura	País	Conflictos identificados	Empresa china	Banco chino que participa
Acueductos Mandisoví Chico y la Paz-Estacas	Argentina	Los acueductos se harán en un área de conservación de bosques nativos, ahora protegidos en Argentina por la Ley de Bosques. Se ha denunciado falta de transparencia en el préstamo con China por la existencia de cláusulas secretas en el contrato y por el poco tiempo de debate del proyecto en el Congreso.	China State Construction Engineering	Banco Comercial e Industrial de China
Complejo hidroeléctrico La Barrancosa-Cóndor Cliff	Argentina	Se han denunciado falencias en el Estudio de Impacto Ambiental, impactos sobre el flujo de nutrientes que va hacia el ambiente marino por el río Santa Cruz y afectaciones sobre el Macá Tobiano, ave en peligro de extinción. También, existen quejas por la falta de participación y consulta efectivas de la población en el marco del proyecto.	China Gezhouba Group Corporation	Banco de Desarrollo de China / Banco Industrial y Comercial de China / Banco de China
Proyecto Hidroeléctrico Ivirizú	Bolivia	La licitación se entregó a pesar de que Sinohydro fue sancionada por maltratos e incumplimientos de las normas laborales. El proyecto se licitó dentro del Parque Nacional Carrasco, lo que pone en riesgo la biodiversidad y puede conducir a que aumente la deforestación allí.	Sinohydro Corporation Limited	
Carretera Virgarzama-Ichilo	Bolivia	Además de las demoras en el inicio de la obra, durante 2015 y 2016 se presentaron protestas y paros laborales por violaciones en los derechos laborales y por incumplimientos de la empresa a los acuerdos con los trabajadores.	Sinohydro Corporation Limited	

Nombre del proyecto de infraestructura	País	Conflictos identificados	Empresa china	Banco chino que participa
Hidroeléctrica de Cachuela Esperanza	Bolivia	Con su ejecución, se prevén desde la devastación de la vegetación, hasta las pérdidas de la biodiversidad y de la calidad del agua. En total, se calcula que se afectarán las tres cuartas partes de la población rural de la zona. En la población, hay gran número de comunidades indígenas.	Sinohydro Corporation Limited	
Puente Rurrenabaque /San Buenaventura	Bolivia	El proyecto no tiene una licencia ambiental. Los impactos van desde la pérdida de la biodiversidad, hasta una afectación en la cultura propia de los habitantes el territorio. Se han generado afectaciones a viviendas y propiedades de pobladores locales.	Sinopec Corporation	
Ferrovía de integración oeste-este FIOLE	Brasil	El proyecto se retrasó en el plazo de ejecución y ha tenido sobrecostos.	China Railway Group Limited	
Línea de transmisión Teles Pires	Brasil	La construcción de esta obra no estuvo antecedida de un proceso de consulta y consentimiento, de manera que se incumplió con la legislación brasileña. La represa inundó el lugar Siete Caídas, de gran importancia cultural y religiosa para el pueblo Mundukuru. El Estudio de Impacto Ambiental es incompleto, pues no consideró los impactos socioambientales, acumulativos relacionados con los pueblos indígenas y sus territorios.	State Grid	
Hidroeléctrica de Ituango	Colombia	El proyecto ha impactado comunidades campesinas que habitan la zona. Se han denunciado falta de consulta y participación de la población, desplazamientos y desalojos, criminalización de la protesta y persecución a líderes y lideresas, Estudios de Impacto ambiental inadecuados y desastres en las comunidades aledañas. Las comunidades también solicitan una evaluación del terreno y verificar si en la zona que se va a inundar existen cuerpos de personas desaparecidas víctimas del conflicto armado.		Fondo de Cofinanciamiento Chino administrado por el BID / Banco Industrial y Comercial de China

Nombre del proyecto de infraestructura	País	Conflictos identificados	Empresa china	Banco chino que participa
Primera Línea del Metro de Bogotá	Colombia	China Harbour Engineering Company Limited ha sido sancionada por el Banco Mundial por prácticas fraudulentas en proyectos financiados por dicho banco. La licitación se adelantó en medio de denuncias de poca transparencia en la negociación.	China Harbour Engineering Company Limited / Xi'an Metro Company Limited	
Central Gececa 3 y Proyecto Gececa 3.2	Colombia	La termoeléctrica debía entregarse a finales de 2012, pero se inauguró en 2015. La Contraloría General multó a la concesionaria por el incumplimiento parcial de las obligaciones contractuales. En noviembre de 2016, indígenas zenúes se tomaron las instalaciones de la termométrica, en protesta de la posible contaminación en aguas y ríos del área de influencia, además de reclamar la falta de contratación de mano de obra de la región.	China United Engineering Corporation / Dongfang Turbine Co., Ltd.	
Ruta Nacional No.32	Costa Rica	Se ha reclamado que la obra tiene diseños incompletos, falta de permisos para tala de árboles y atrasos en la importación de maquinaria.	China Harbour Engineering Company	Banco de Exportación e Importación de China
Hidroeléctrica Coca Codo Sinclair	Ecuador	El proyecto ha estado bajo investigación de la Contraloría General del Estado por la identificación de fallas y fisuras en la hidroeléctrica. Además. Existen incumplimientos en la construcción del campamento permanente de operación y con el plan de capacitación y entrenamiento continuo del personal operativo. En el tema ambiental, no se tramitó la emisión de la licencia ambiental para la fase de operación del proyecto.	Sinohydro Corporation Limited	Banco de Exportaciones e Importaciones de China
Central Hidroeléctrica Paute—Sopladora, Ecuador	Ecuador	La empresa deberá pagar multas por 305 millones de dólares por obras inconclusas durante la construcción de la obra.	China Gezhouba Group Corporation	Banco de Exportaciones e Importaciones de China

Nombre del proyecto de infraestructura	País	Conflictos identificados	Empresa china	Banco chino que participa
Represa Patauca III	Honduras	En 2011, se presentaron denuncias de los pueblos indígenas afectados, por la realización de una consulta viciada, sin información y selectiva. En 2013, hubo conflictos con los dueños de los predios que se expropiaron en función de la obra: estos alegaron incumplimientos en las indemnizaciones y en la legalización de los predios en donde se reubicaron.	Sinohydro Corporation Limited	Banco Comercial e Industrial de China
Canal Interoceánico de Nicaragua	Nicaragua	Este canal se ha criticado por el significativo número de poblaciones afectadas y por haberse hecho la negociación y la gestión en secreto, sin consulta pública, sin consentimiento de pueblos indígenas, sin licitación, sin autorización de alcaldías y en menos de 7 días hábiles. Las comunidades se movilizaron en múltiples ocasiones en oposición al proyecto. Actualmente, el proyecto está sin avanzar.	Concesión Ortega – Wang Jing	
Hidro vía Amazónica	Perú	El área del proyecto abarca las regiones de Loreto y Ucayali, en las que hay comunidades nativas pertenecientes a 14 pueblos indígenas y 4 áreas naturales protegidas. La hidro vía pone en riesgo la vida de los ríos, de enorme importancia para la cultura de los pueblos y para sus economías.	Sinohydro Corporation Limited	
Central Hidroeléctrica San Gabán III	Perú	El Ministerio de Agricultura y Riego informó que el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor) inició un Proceso Administrativo Sancionador (PAS) a la empresa Hydro Global por realizar el desboque en áreas no autorizadas.	China Three Gorges Corporation	Banco de Desarrollo de China
Ferrocarril Tinaco Anaco	Venezuela	La construcción del sistema ferroviario Tinaco-Anaco (Cojedes- Anzoátegui) cumple ocho años de estar detenida, situación que afectó a más de 5.000 trabajadores de la obra. Se denunció el abandono y deterioro de los campamentos de la empresa china destinados para la obra.	China Railway Engineering Corporation	

Fuente: tabla elaborada a partir de Chinaenamericalatina.info

## Marcos normativos sociales y ambientales

Según la Cepal (2015), los riesgos y conflictos socioambientales que causan los proyectos de infraestructura en los que participa China obedecen, en buena parte, a marcos regulatorios nacionales débiles, a una insuficiente fiscalización de los mismos, a la falta de familiaridad por parte de los actores chinos con el marco de políticas nacionales y a la ausencia de regulaciones de parte de ese país en materia de las actuaciones extraterritoriales de sus empresas y bancos.

Actualmente, los marcos normativos que delimitan el desarrollo de proyectos dependen casi exclusivamente de los Estados nacionales. Es decir, los Estados son los principales responsables de exigir a entidades extranjeras medidas socioambientales claras. Pero, en la región, nos encontramos en un proceso de flexibilización normativa y esa flexibilización cubre tanto a estos Estados, como a las instituciones financieras internacionales como el BID ambiental (Salazar, 2018). La consecuencia de esa flexibilización en conjunto es la entrada de capitales extranjeros sin las condiciones necesarias y suficientes para proteger los derechos humanos, el ambiente y los territorios<sup>7</sup>.

En los últimos años, el gobierno chino ha establecido lineamientos para financiar obras en el extranjero, que abordan cuestiones sociales y ambientales. Sin embargo, en su mayoría, no son vinculantes o de obligatorio cumplimiento. La Iniciativa para las Inversiones Sustentables China-América Latina elaboró un Manual sobre lineamientos ambientales y sociales chinos para los préstamos e inversiones en el exterior, que resume los principales lineamientos, aplicables en el sector de infraestructura. Estos lineamientos, para banco y para empresas, se recogen en las tablas 8 y 9.

---

<sup>7</sup>Sobre este proceso de flexibilización, puede consultarse el texto Ambiente fragmentado: Deterioro de los marcos ambientales en América Latina 2013 – 2018, referenciado en la bibliografía.

**Tabla 8. Lineamientos chinos, ambientales y sociales, dirigidos a bancos que financien obras de infraestructura en ALC**

Norma o lineamiento	Expedida por	Objetivo
Iniciativa de Gestión de Riesgos Ambientales para la Inversión de China en el Extranjero.	<ul style="list-style-type: none"> <li>•El Comité de Finanzas Verdes sobre Finanzas y Bancos de la Sociedad China.</li> <li>•La Asociación de Inversionistas de China.</li> <li>•La Asociación de Gestión de Activos de China.</li> <li>•La Asociación de Administración de Activos de Seguros de China.</li> <li>•La Asociación de Fiduciarios de China.</li> <li>•La Oficina de Cooperación Económica Exterior del Ministerio de Protección Ambiental. (2017).</li> </ul>	Mejorar la gestión de riesgo ambiental y la adopción de principios de inversión responsable de bancos y empresas chinas en el extranjero.
Estandarización de instituciones de servicios bancarios para “salir afuera” y fortalecer la orientación en la prevención y control de riesgos.	•El Comité Central del Partido Comunista y el Consejo de Estado. (2017)	Guiar la estandarización de las prácticas de negocios de las instituciones financieras y, con ello, mejorar la capacidad de las empresas para operar en el extranjero, con énfasis en las regiones que conforman la iniciativa “Un cinturón, un camino”.
Guías para la construcción de un sistema financiero verde.	<ul style="list-style-type: none"> <li>•El Banco Popular de China.</li> <li>•El Ministerio de Finanzas.</li> <li>•La Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma.</li> <li>•El Ministerio de Protección del Medio Ambiente.</li> <li>•La Comisión Reguladora de la Banca de China.</li> <li>•La Comisión Reguladora de Valores de China.</li> <li>•La Comisión Reguladora de Seguros de China. (2016)</li> </ul>	Prevenir las pérdidas y los impactos desfavorables causados por los riesgos ambientales y sociales y llevar a cabo la implementación del crédito verde.
Opiniones sobre la implementación del crédito verde.	•La Comisión de Regulación de la Banca China. (2014)	Prevenir las pérdidas y los impactos desfavorables causados por riesgos ambientales y sociales, y llevar a cabo la implementación del crédito verde.



Norma o lineamiento	Expedida por	Objetivo
Directrices de crédito verde	La Comisión de Regulación de la Banca China. (2012)	Alentar a las instituciones bancarias, mediante el crédito verde, a ajustar su estructura de crédito para evitar riesgos ambientales y sociales en el financiamiento de proyectos.
Guía para la evaluación ambiental y social para préstamos de proyectos del Eximbank de China	El Eximbank de China. (2007)	Apoyar a la implementación de estrategias nacionales para el desarrollo responsable, promover la economía y el desarrollo social y ambiental y controlar efectivamente los riesgos crediticios.
Directrices sobre responsabilidad social corporativa de las instituciones financieras.	La Asociación de Bancos Chinos. (2009)	Mejorar el desempeño ambiental y social de las instituciones financieras chinas.
Notificación de la comisión reguladora de la banca china en la emisión de la guía para el manejo del riesgo reputacional de bancos comerciales.	Comisión Reguladora de la Banca China. (2009)	Guiar a los bancos chinos a desarrollar un manejo efectivo de los riesgos reputacionales, para proteger su estabilidad financiera y la confianza en el mercado.
Guía de opiniones sobre crédito y conservación de energía.	Comisión de Regulación de la Banca China. (2007)	Limitar el financiamiento a proyectos altamente contaminantes y de alto consumo de energía.

Fuente: Garzón (2018)

**Tabla 9. Lineamientos chinos, ambientales y sociales, dirigidos a empresas que intervengan en obras de infraestructura en ALC**

Norma o lineamiento	Expedida por	Objetivos
Lineamientos sobre infraestructura sustentable para empresas chinas.	Asociación Internacional de Contratistas Chinos y Dagong Global Credit Rating. (2016)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporcionar un estándar industrial para proyectos de infraestructura sostenible.</li> <li>• Estimular a las empresas en los procesos de financiación, planificación, diseño, construcción y operación a que incluyan reglas de gobernanza para la sustentabilidad económica, ambiental y social.</li> </ul>
Lineamientos sobre protección ambiental en la inversión y cooperación externa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Comercio</li> <li>• Ministerio de Ambiente. (2013)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyar a las compañías para que cumplan su responsabilidad social en la protección del medio ambiente.</li> <li>• Identificar y prevenir riesgos ambientales de manera oportuna.</li> <li>• Formar una buena imagen de las compañías chinas en el exterior.</li> <li>• Apoyar el desarrollo sostenible en los países anfitriones.</li> </ul>
Guía de responsabilidad social para la industria internacional de contratación de proyectos.	Asociación Internacional de Contratistas Chinos. (2012)	Mejorar el desempeño ambiental y social de las empresas chinas en el extranjero.

Fuente: Garzón, 2018

Según las tablas 8 y 9, los lineamientos abordan varios aspectos clave para el desarrollo de proyectos. Por ejemplo, mencionan la importancia de hacer evaluaciones ex ante y ex post de impacto ambiental y social de un proyecto, de adelantar exámenes de debida diligencia por evaluadores independientes; otros lineamientos indican la obligación de respetar los derechos de los trabajadores, de garantizar la disponibilidad de la información al público y de que se establezcan oportunidades para la participación social.

Pero, no son lineamientos vinculantes. Es decir, su implementación no es proactiva ni efectiva. Por tanto, la existencia de estas normas no ha significado mejores proyectos en términos socioambientales. Esto ocurre en parte por el “enfoque diferencial”, lo que significa que las empresas y bancos chinos se centran exclusivamente en el cumplimiento de las leyes de los países a los que llegan, sin considerar ningún compromiso adicional propio (Garzón, 2018).

Por último, hablemos de las políticas de salvaguarda, que son otro tipo de normativa. Según el Grupo Regional sobre Financiamiento e Infraestructura (Grefi, 2018), la banca china tiene rezagos de cumplimiento en las normas ambientales, sociales y de acceso a la información. Pero, preocupan sobre todo las referidas a participación y pueblos étnicos<sup>8</sup>. En comparación con las demás instituciones financieras internacionales tradicionales que actúan en la región, la banca china tiene políticas de salvaguarda débiles. Otra diferencia importante es que los bancos multilaterales cuentan con mecanismos de rendición de cuentas independientes, espacios clave en los que la ciudadanía y comunidades afectadas pueden presentar alguna queja o reclamo ante algún impacto negativo por algún proyecto financiado por estas instituciones. Esos mecanismos no existen en el caso de los bancos chinos.

---

<sup>8</sup>Este grupo hizo un informe que incluye el análisis comparativo de los marcos normativos ambientales, sociales y de acceso a la información de las instituciones financieras con presencia en América Latina, entre las que incluyó las tradicionales, las emergentes y las chinas. En particular, evalúa los marcos normativos del Banco de Desarrollo de China y el Banco de Exportaciones e Importaciones de China.

# Conclusiones y comentarios finales

## La formas de participación de empresas y bancos chinos en proyectos de infraestructura

La infraestructura en ALC atrae el interés de muchos financiadores de la banca multilateral, de bancos comerciales, de inversionistas privados y otros. En esta amplia gama de interesados, la participación de China en infraestructura se da diferentes formas. Sus empresas están desempeñando un papel activo en los contratos de construcción de obras de infraestructura energética, de transporte y de logística. Sus bancos participan con el financiamiento mediante diversos canales: préstamos directos para el desarrollo de proyectos, usualmente respaldados por acuerdos o memorandos previamente establecidos; cofinanciamiento por medio de fondos de inversión administrados y con participación de bancos multilaterales y el apoyo al modelo de APP para el desarrollo de proyectos.

Se espera que en los próximos años esta participación se fortalezca debido a la complementariedad de los intereses de China y la región: las necesidades de financiamiento para cerrar la brecha hacen de ALC un escenario donde China puede fomentar la participación de sus empresas en diversos proyectos y ampliar los paquetes de financiamiento al sector. Esto se haría cada vez más fortaleciendo sus relaciones con gobiernos, bancos de desarrollo y organismos multilaterales como la Celac.

## Los conflictos de los proyectos de infraestructura y la participación china

Desde la perspectiva de los conflictos socioambientales, el papel de China es importante en tanto fortalece un modelo de infraestructura que genera tensiones con poblaciones y comunidades locales. Su modelo de cooperación con la región apunta a participar en proyectos de infraestructura que le sean estratégicos tanto en términos de posicionamiento como en términos de acceso a recursos.

Los proyectos reflejan las alianzas entre diferentes actores como los Estados, empresas y bancos multilaterales, que promueven un determinado modelo de desarrollo y, por otro lado, resistencias de las comunidades locales que cuestionan desde el desarrollo de proyectos específicos hasta el modelo de desarrollo mismo y reclaman su derecho a decidir en función de otras valoraciones (Svampa, 2012). A nivel territorial se fortalece la configuración de espacios socio-productivos dependientes del mercado internacional (en este caso asiático), impactando negativamente sobre formas locales de concebir el territorio.

Sin embargo, en este texto no se concluye que las empresas chinas tengan peores o mejores desempeños que sus contrapartes en materia ambiental y social. China es un actor que junto a otros alimentan diferentes presiones sobre ALC, especialmente, en lo que respecta a sus recursos naturales, a las oportunidades de mercado para sus empresas y las oportunidades de expansión de capital financiero. Si bien existen particularidades, como el interés de posicionar la Iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda, la problemática es mucho más amplia e involucra diferentes actores tal y como lo expresan Valderrey y Lemus (2018) para el caso minero:

En definitiva, las empresas chinas no son la nota disonante en la gran sinfonía del aprovechamiento de los recursos mineros en América Latina. Son tan solo una variación del tema principal: la prevalencia de los intereses económicos sobre el bienestar de los pueblos y la preservación de su identidad y de las tierras que habitan

La participación de empresas chinas o de financiamiento chino no ofrece, hasta el momento, garantías en términos sociales y ambientales. Ha avanzado significativamente en el establecimiento de algunos lineamientos para sus empresas y bancos, pero esos lineamientos están hoy solo en el papel y no hay una actitud proactiva en la implementación de los mismos. Por otro lado, sus bancos presentan un rezago significativo en el establecimiento de políticas de salvaguarda socioambiental que apliquen a los financiamientos que realicen. Tampoco se ven avances en el establecimiento de algún tipo de medidas en la negociación de acuerdos bilaterales o en los planes de cooperación regional.

## **Las debilidades de los marcos normativos nacionales y la ausencia de un marco jurídico para las actividades extraterritoriales**

Los incumplimientos normativos y violaciones a los derechos humanos en medio de la ejecución de sus proyectos representan un conflicto tanto para China, como para los gobiernos nacionales. Estos, deben garantizar la protección de las comunidades en los territorios que son objeto de esas actividades. Además, vigilar su desenvolvimiento y el cumplimiento de las normas pertinentes.

El gobierno chino ha ratificado varios instrumentos internacionales de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Protocolo de San Salvador y los Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos

Económicos, Sociales y Culturales. Estos últimos establecen que los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y cumplir los derechos económicos, sociales y culturales tanto en su territorio, como fuera de él, y estipulan que la responsabilidad de cada Estado se extiende a los actos y a las omisiones de los agentes no estatales que actúan por instrucciones o bajo la dirección o el control del Estado en cuestión.

En el 40° Periodo de Sesiones del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la República Popular China se comprometió a promover medidas para garantizar que los proyectos de desarrollo e infraestructura impulsados en su territorio y fuera de él sean plenamente compatibles con los derechos humanos. En concreto, se comprometió a adoptar medidas sobre las empresas y los derechos humanos conforme a sus obligaciones internacionales y a velar por que las empresas que operen en zonas de alto riesgo o en zonas de conflicto actúen con la diligencia debida en materia de derechos humanos, de conformidad con los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos.

Un informe de la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (Coica, 2018) establece algunas recomendaciones claves en el sentido de lo que estamos mencionando:

- Modificar y/o suscribir adendas a los Memorandos de Entendimiento y Tratados de Libre Comercio suscritos. Específicamente, incluir una cláusula de cumplimiento de los derechos humanos de los pueblos indígenas y una cláusula de No debilitamiento o modificación de la normativa socio-ambiental del país en el que operan los proyectos de capitales y/o financiamiento chinos.
- Incluir una cláusula anticorrupción y transparencia. Esta debe contener mecanismos específicos de auditorías, rendición de cuentas y monitoreo público, que deberán constar en futuros acuerdos y tratados.
- En todo el ciclo de un proyecto, promover y garantizar políticas y procesos de participación ciudadana, de monitoreo y de vigilancia ciudadana e indígena.

- Aplicar el principio de extraterritorialidad en la identificación de responsabilidades de empresas con sede en China y que hayan causado vulneraciones a los derechos humanos.
- Mejorar políticas de acceso a la información y de transparencia de las empresas en proyectos relacionados con temas socioambientales y económicos. Esto debe aplicarse desde el diseño, hasta la implementación de los proyectos.
- Elaborar y ejecutar protocolos de monitoreo y fiscalización hacia empresas financiadas por la República Popular de China.
- Traducir las políticas internas de los bancos chinos a los idiomas de los lugares donde operan los beneficiarios del préstamo; incorporar principios de máxima divulgación, máxima publicidad, buena fe, interculturalidad y participación.
- Ratificar el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

## ¿Quiénes ganan y quienes pierden?

En términos de discurso, China expresa que busca una relación de cooperación de tipo gana-gana con los países de la región. Los conflictos ponen de manifiesto que no son efectivas, en las relaciones chino-latinoamericanas, las nociones de horizontalidad, beneficios mutuos y de preocupaciones comunes, al menos, desde el punto de vista de las comunidades locales. Por ello, los pueblos étnicos y los movimientos sociales han emprendido diversas acciones concretas frente proyectos de infraestructura (con participación china y de otros actores) y continúan en la defensa de sus autonomías, identidades y territorios.



# Referencias bibliográficas

- Banco Mundial. (2019). El Grupo Banco Mundial exhorta a América Latina y el Caribe a mejorar la rendición de cuentas para promover la inversión privada en desarrollo. Consultado el 18 de noviembre de 2019 en <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2019/05/21/grupo-banco-mundial-exhorta-a-america-latina-y-el-caribe-mejorar-rendicion-de-cuentas-para-promover-la-inversion-privada-en-desarrollo>
- Caballero, Gina. (2019). Why Co-Financing is much more than just pooling resources in the China-Latin America cooperation. En Dussel (2019a, págs. 107-129).
- Castro, Diana. (2019). Chinese Financing in Latin America and the Caribbean; Unpacking Chinese Financing in Ecuador. En Dussel (2019a, págs. 295-321).
- Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, Cedla. (2018). La ruta de la presencia china en Bolivia: financiamiento a proyectos de infraestructura y contratos "llave en mano". La Paz: Plataforma Energética.
- Cerqueira, Daniel & Montgomery, Alexandra. (2018). Obligaciones extraterritoriales: un componente ausente en los Principios Rectores de la ONU que debería abordarse en un tratado vinculante sobre empresas y derechos humanos. Justicia en las Américas. Blog de la Fundación para el Debido Proceso. Consultado el 18 de octubre de 2019 en <https://dplfblog.com/2018/02/10/obligaciones-extraterritoriales-un-componente-ausente-en-los-principios-rectores-de-la-onu-que-deberia-abordarse-en-un-tratado-vinculante-sobre-empresas-y-derechos-humanos/>

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal. (2018). Explorando nuevos espacios de cooperación entre América Latina y el Caribe y China. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Consultado el 13 de octubre de 2019 en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43213/1/S1701250\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43213/1/S1701250_es.pdf)
- Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica, Coica. (2018). Informe EPU 2018. Vulneraciones a los derechos de los pueblos indígenas en la cuenca amazónica por inversiones chinas. Lima: Derecho Ambiente y Recursos Naturales, DAR.
- Cruz, David y Flórez, Margarita. (2018). La movida regional de China en América Latina. Bogotá: Asociación Ambiente y Sociedad.
- Da Rocha, Felipe y Bielschowsky, Ricar. (2018). La búsqueda de China de recursos naturales en América Latina. Revista de la Cepal No. 126, 9-29.
- Derecho, Ambiente y Recursos Naturales, DAR. (2018). Hidrovía amazónica: ¿buen negocio para el Perú? Una mirada económica, ambiental y desde el derecho de los pueblos indígenas. Lima: Derecho Ambiente y Recursos Naturales.
- Dussel, Enrique. (2019a). China's Financing in Latin America and the Caribbean. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China.
- Dussel, Enrique. (2019b). China's Foreign Direct Investment in Latin America and The Caribbean. Conditions and Challenges. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Dussel, Enrique; Armony, Ariel y Cui, Shoujun. (2018). Building Development for a New Era: China's Infrastructure Projects in Latin America and the Caribbean.

- México: Asian Studies Center, Center for International Studies, University of Pittsburgh y Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China Dussel, Enrique y Armony, Ariel. (2018). Efectos de China en la cantidad y calidad del empleo generado en América Latina (2000-2017). En Salazar, Dussel, & Armony. (2018, págs. 11-44).
- Foro China-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, Celac. (2015). Plan de Cooperación (2015-2019). Consultado el 18 de octubre de 2019 en [http://www.chinacelacforum.org/esp/zywj\\_4/t1230945.htm](http://www.chinacelacforum.org/esp/zywj_4/t1230945.htm)
- Foro China-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, Celac. (2016). ABC sobre el Foro China-Celac. Consultado el 18 de octubre de 2019 en [http://www.chinacelacforum.org/esp/ltjj\\_2/P020161207457618108481.pdf](http://www.chinacelacforum.org/esp/ltjj_2/P020161207457618108481.pdf)
- G20 (2018). Declaración de Líderes del G20 Construyendo consenso para un desarrollo equitativo y sostenible. Recuperado el 15 de diciembre de 2019. Disponible en [https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/declaracion\\_de\\_lideres\\_del\\_g20\\_en\\_buenos\\_aires-\\_en\\_espanol.pdf](https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/declaracion_de_lideres_del_g20_en_buenos_aires-_en_espanol.pdf)
- Gallagher, Kevin; Garzón, Paulina; Grimm, Dietmar; Myers, Margaret; Ray, Rebecca; Reid, John; Rosenthal, Amy y Zhu, Li (2019). China y la Amazonia: hacia un marco para maximizar los beneficios y mitigar los riesgos en el desarrollo de la infraestructura. Consultado el 15 de diciembre de 2019 en <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2019/05/Executive-Summary-Spanish.pdf>
- Gallagher, Kevin e Irwin, Amos. (2013). Chinese Mining in Latin America: A Comparative Perspective. *The Journal of Environment Development*, Volume 22, 207-234. Consultado el 18 de octubre de 2019 en <http://www.ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/IrwinGallagherChineseMiningAug2013.pdf>

- Gallagher, Kevin y Myers, Margaret. (2019). China-Latin America Finance Database. Washington: Inter-American Dialogue.
- Gallagher, Kevin; Irwin, Amos & Kolesk, Katherine. (2013). ¿Un mejor trato? Análisis comparativo de los préstamos chinos en América Latina. Cuadernos de trabajo del Cechimex No. 19. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Garzón, Paulina. (2018). Manual sobre lineamientos ambientales y sociales chinos para los préstamos e inversiones en el exterior. Consultado el 15 de diciembre de 2019 en [https://bankinformationcenter.cdn.prismic.io/bankinformationcenter%2Fcd77943-02bc-4abf-81bf-c26b79fdf3dc\\_manual+sobre+lineamientos+a+%26+s+para+p+%26+i+en+el+exterior+2019.pdf](https://bankinformationcenter.cdn.prismic.io/bankinformationcenter%2Fcd77943-02bc-4abf-81bf-c26b79fdf3dc_manual+sobre+lineamientos+a+%26+s+para+p+%26+i+en+el+exterior+2019.pdf)
- Garzón, Paulina y Castro, Diana (2018). China-Ecuador relations and the development of the hydro sector: A Look at the Coca Codo Sinclair and Sopladora Hydroelectric Projects. En Dussel, Armony & Cui. (2018, págs. 180-195).
- Grupo Regional sobre Financiamiento e Infraestructura. (2018). Análisis comparativo de los marcos normativos ambientales, sociales y de acceso a la información de las instituciones financieras tradicionales, emergentes y chinas con presencia en América Latina. Ciudad de México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación
- Gudynas (2009). Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Extractivismo, política y sociedad (10), 187-225.
- Jenkins, Rhys. (2016). Estado del arte sobre las relaciones con China. Revista de Integración y Comercio No. 40, 94-108.
-

- León, Camilo. (2017). Reasentamiento de poblaciones en el Perú por proyectos mineros y de infraestructura: diálogo entre prácticas y teoría social. *Debates en Sociología* No. 44, 5-30.
- Maya, Diana; Ramos, Andrés; Acevedo, Gloria; Garrido, Evelyn; Tobón, Gabriel y Rojas, Humberto. (2008). *Conflictos socioambientales y recurso hídrico: una aproximación para su identificación y análisis*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de China. (2016). Documento sobre la Política de China Hacia América Latina y el Caribe. Consultado el 18 de octubre de 2019 en <https://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/t1418256.shtml>
- Mora, Sol. (2018). Resistencias sociales a la cooperación de China en infraestructura: las represas Kirchner Cepernic en Argentina. *Colombia Internacional* No. 94, 53-81.
- Mueller, Sven-Uwe; Li, Fan; Xiang, Zhang; Shengping, Shang y Tianyi, Zhang. (2016). *New Chapter for China-LAC Infrastructure Cooperation*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Myers, Margaret. (2018). *China's Transport Infrastructure Investment in LAC: Five Things to Know*. Consultado el 18 de octubre de 2019 en <https://www.thedialogue.org/blogs/2018/11/chinas-transport-infrastructure-investment-in-lac-five-things-to-know/>
- Niu, Haibin. (2018). A Strategic Analysis of Chinese Infrastructure Projects in Latin America and the Caribbean. En Dussel, Armony & Cui (2018, págs. 180-195).
- Piña, Carlos. (2019). *Inversiones y préstamos chinos en el sector petrolero venezolano (2000-2018)*. Cuadernos de Trabajo del Cechimex No 1. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

- Ray, Rebeca; Gallagher, Kevin; López, Andrés y Sanborn, Cynthia. (2015). China en Latinoamérica: lecciones para la cooperación Sur-Sur y el desarrollo sostenible. Boston University, Centro de Investigación para la Transformación, Tufts University, and Universidad del Pacífico.
- Romero, Hugo. (2014). Ecología política y represas: elementos para el análisis del Proyecto HidroAysén en la Patagonia chilena. Revista de Geografía Norte Grande No. 57, 161-175.
- Salazar, J., Dussel, E. & Armony, A. Efectos de China en la cantidad y calidad del empleo en América Latina. Lima: OIT - Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Salazar, Ciro. (2018). Ambiente fragmentado: deterioro de los marcos ambientales en América Latina 2013 - 2018. Lima: Coalición regional por la transparencia y la participación.
- Sánchez, Felipe. (2008). Elementos para una geopolítica de los megaproyectos de infraestructura en América Latina y Colombia. Cuadernos de Geografía. Revista Colombiana de Geografía No. 17, 7-21.
- Serebrisky, Tomás; Suárez-Alemán, Ancor; Margot, Diego y Ramírez, María (2015). Financiamiento de la infraestructura en América Latina y el Caribe: ¿cómo, cuánto y quién? Banco Interamericano de Desarrollo. Consultado el 15 de diciembre de 2019 en <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17044/financiamiento-de-la-infraestructura-en-america-latina-y-el-caribe-como-cuanto-y>
- Siheng, Lu. (2019). La franja y la ruta: convergencia para la cooperación en infraestructura entre China y América Latina. Orientando No. 17, 1-27.
- Svampa, Maristella. (2012). Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina. Revista Colección OSAL No. 32, 15-38.

- Svampa, Maristella y Slipak, Ariel. (2015). China en América Latina: del consenso de los commodities al consenso de Beijing. Revista Ensamblés No. 3, 34-63.
- Trápaga, Yolanda. (2017). China y América Latina: complementarios en un modelo depredador de producción porcícola. En Trápaga (2017, págs. 97-113). Trápaga, Yolanda. (2017). América Latina y el Caribe y China. Recursos naturales y medio ambiente 2017. Ciudad de México: Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China.

Con el apoyo de:



CHARLES STEWART  

---

MOTT FOUNDATION®