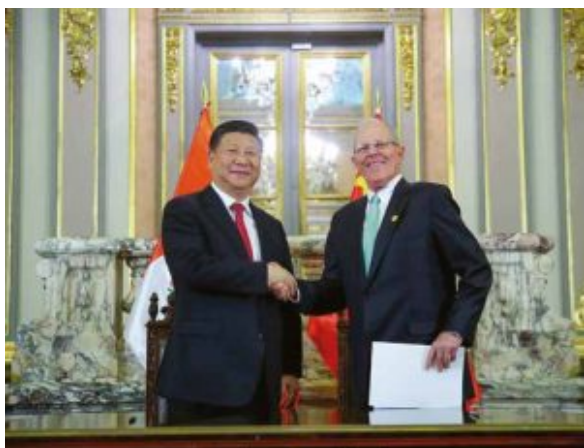


# China en América Latina, ¿aliado u obstáculo para el desarrollo sostenible?



*Los mandatarios de Perú, Pedro Pablo Kuczynski, y de China, Xi Jinping, han firmado un Plan de Acción Conjunto 2016-2021 y acuerdos para el fortalecimiento de la Asociación Estratégica que mantienen ambas naciones.*

El más reciente periodo de crecimiento económico en América Latina fue impulsado, en gran medida, por la expansión de nuestras relaciones comerciales con China, y por la inversión china en sectores claves de nuestras economías. Estas relaciones han sido bastante favorables en términos macroeconómicos, y para algunos líderes en la región constituyen una nueva alianza Sur-Sur, para el desarrollo y la soberanía de nuestros pueblos. Pero los sectores favorecidos por China -hidrocarburos, minerales, soya- también son de alto riesgo para la degradación ambiental y la generación de conflictos sociales, y la experiencia con inversiones chinas similares en otras regiones ha sido mixta.

¿Cuál es el balance hasta ahora de la presencia china en América Latina? ¿Esta nueva alianza nos permite diversificar nuestras economías, generar empleo decente, y mejorar el bienestar social? Las empresas chinas que invierten en

nuestros países, ¿tienen un desempeño ambiental y social diferente que sus homólogos nacionales y occidentales?

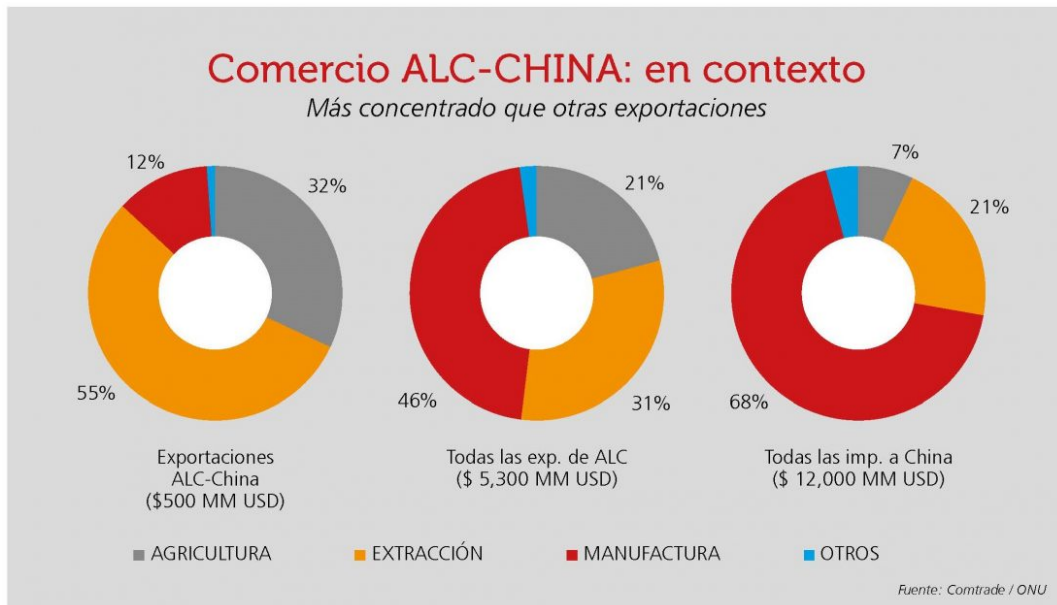
Estas preguntas dieron lugar al “Grupo de Trabajo sobre Desarrollo y Medio Ambiente en las Américas”, un esfuerzo liderado por investigadores de Boston University, el Centro de Investigación de la Transformación (CENIT) de Argentina y el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP) de Perú. Las respuestas, basadas en dos años de trabajo y ocho estudios nacionales, están disponibles en una serie de documentos y en la reciente publicación, *China en América Latina: Lecciones para la cooperación Sur-Sur y el desarrollo sostenible*[1]. Compartimos aquí algunas de las observaciones regionales y sobre el Perú producto de estas investigaciones.

### **China en América Latina: defendemos nuestros avances**

En primer lugar, encontramos que la presencia de China en nuestra región ha tenido un impacto socio-ambiental muy importante.

Al nivel macro, la demanda china nos ha llevado a una mayor concentración en las industrias extractivas, en la exportación de recursos naturales no-renovables, y en actividades con un fuerte impacto ambiental y conflictividad social. Las exportaciones latinoamericanas a China (ver gráfico 1), así como las inversiones chinas en la región, se han concentrado mucho más en los productos primarios que las relaciones económicas de América Latina con el resto del mundo.

Al nivel laboral, las exportaciones del sector primario -especialmente minerales- generan menos empleo que las manufacturas o agrícolas. Como resultado, las exportaciones de América Latina a China generan un 20% menos empleos por cada US\$ 1 millón que las exportaciones totales de la región. A medida que China continúe creciendo como destino, si no hacemos mejores esfuerzos para diversificar, esto reducirá los beneficios de generación de empleo de las exportaciones en general.



*Gráfico 1*

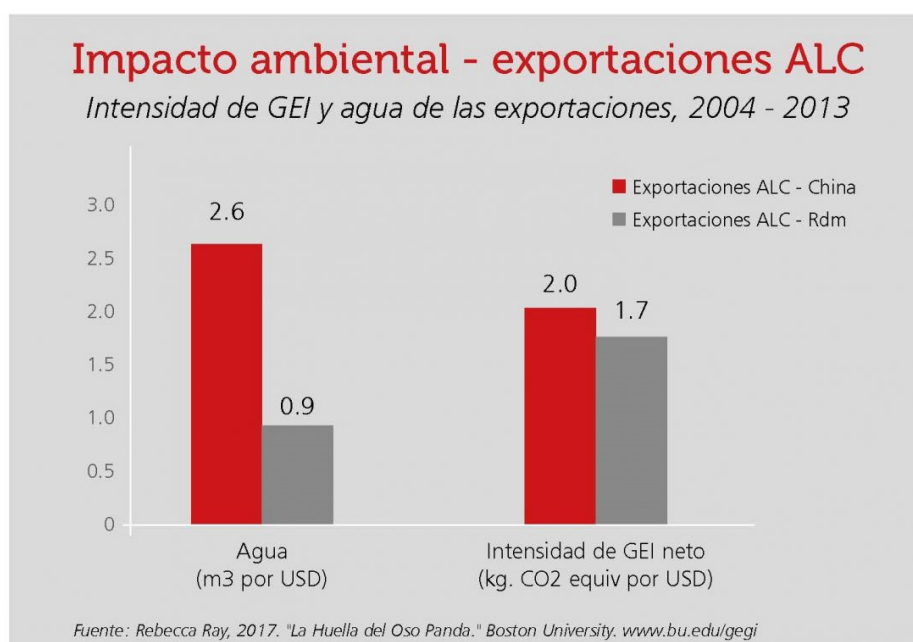
Las exportaciones latinoamericanas a China también usan aproximadamente el doble de agua y emiten más del 12% de emisiones netas de gases de efecto invernadero por dólar, en comparación con las exportaciones totales (ver gráfico 2). Y las inversiones en minería, así también en la infraestructura financiada por China (como represas y ferrocarriles), representan amenazas para la deforestación y degradación en algunas de las áreas más biodiversas de Sudamérica.

Si bien estos resultados no son responsabilidad directa de China, ponen a prueba su compromiso como una potencia global responsable y comprometida con el desarrollo sostenible de sus socios.

En cuanto a las empresas chinas operando en nuestra región, encontramos una gran diversidad, aun cuando la mayoría son estatales. Algunas son “campeonas” transnacionales con gran acceso a capital y comprometidas con altos estándares globales de responsabilidad social y ambiental. Otras tienen poca experiencia fuera de su país, dificultades para operar en sociedades y culturas distintas, y carecen de políticas internas para mitigar los impactos de su actividad.

Siendo las empresas una parte importante de su poder global, el Estado chino ha desarrollado directrices para sus operaciones en el extranjero, incluyendo salvaguardas ambientales y sociales. En los ocho países estudiados en el proyecto encontramos empresas chinas que superan los estándares locales, y tienen un mejor desempeño que sus pares locales y occidentales, por ejemplo, en Ecuador,

Perú y México. Pero también es difícil para las autoridades chinas regular sus empresas a la distancia y en contextos políticos tan distintos. Por lo general, existe menos transparencia y comunicación hacia afuera en las empresas chinas, comparadas con sus pares en esta región. Les hace falta mayor práctica en la producción de reportes para lectura externa, la comunicación a través de medios abiertos, y mecanismos de reclamo e investigación cuando hay problemas.



*Gráfico 2*

Pero lo más importante para regular el desempeño de las empresas de cualquier origen en nuestros países es la voluntad y capacidad de nuestros gobiernos. En buena parte de América Latina las normas ambientales, sociales y laborales son más exigentes que las de China. Hemos establecido buenas practicas, como el derecho a la consulta previa de pueblos indígenas, los estudios de impacto ambiental, las obligaciones de contratar a trabajadores nacionales y cumplir con sus derechos sindicales, y medidas de transparencia fiscal y tributaria. Las empresas chinas, con pocas excepciones, están cumpliendo con las normas establecidas por las autoridades latinoamericanas, siempre y cuando nuestros gobernantes insistan en ello.

Y allí está nuestra mayor preocupación. A medida que el auge inicial de la inversión china disminuye, los precios de nuestras exportaciones primarias son inestables, y nuestros gobiernos tienen menos poder de negociación sobre las condiciones para futuras inversiones. Ellos enfrentan fuerte presión para relajar

las protecciones ambientales y sociales tan difícilmente logrados. Esto ocurre tanto en gobiernos de derecha como de izquierda, como hemos visto en Venezuela, Ecuador, Brasil y Perú. A fin de preservar el progreso obtenido, se necesitará resistir a las demandas de desregulación extremistas.

En este contexto, el papel de la sociedad civil es crucial. En América Latina tenemos organizaciones no gubernamentales exitosas en defender los derechos de las comunidades vulnerables y promover mecanismos de supervisión de las actividades extractivas de parte de los gobiernos. Han organizado campañas mundiales contra las malas prácticas, para crear conciencia y ayudar a que haya verdaderos estándares globales en estas industrias. Las organizaciones de base, las ONG de profesionales, los medios de comunicación responsables y otros actores no solo protestan, sino también colaboran con autoridades locales y empresas para aprender de la experiencia de las partes, y prevenir (o mitigar) los impactos negativos. Ambas cosas -la vigilancia ciudadana y la colaboración constructiva- son claves frente a las presiones para erosionar las protecciones socio-ambientales.

China se ha comprometido a invertir más de US\$ 250 mil millones en América Latina durante los años venideros. Los gobiernos, las empresas y la sociedad civil tendrán que trabajar arduamente para asegurar que esas inversiones eleven el nivel de vida de toda nuestra población y protejan el medio ambiente para las generaciones del futuro.

## **El Perú y las inversiones mineras<sup>[2]</sup>**

En Perú tenemos profundos lazos históricos con China, los cuales han facilitado las relaciones que se forjan ahora. Si comparamos las relaciones sino-peruanas con las de otros países de la región, encontramos una situación mixta.

Por un lado, el comercio con China contribuyó al auge de la economía peruana durante más de una década, y a nuestra capacidad de reducir los efectos de las crisis financieras globales. Desde el inicio del Tratado de Libre Comercio (TLC) en 2010, nuestro comercio bilateral se ha cuadruplicado, y el efecto de tener un mercado más amplio y el acceso a bienes intermedios de menor precio ha sido positivo para diversos sectores. China hoy es nuestro socio comercial más importante, el principal inversionista en minería, y tiene creciente presencia en hidrocarburos, pesca comercial e infraestructura. Hasta ahora, además, estamos

libres de las enormes deudas que tienen con China algunos vecinos, como Ecuador y Venezuela.

Por otro lado, las relaciones económicas con China tienden a reforzar nuestra posición como exportador de minerales. El 76% de la inversión directa china, desde los 90s, ha sido en minería, y casi un tercio de la inversión minera en nuestro país proviene de China. En cambio, las exportaciones no-tradicionales solo incrementaron en 5% desde el inicio del TLC. Esta falta relativa de diversificación es reconocida por ambos gobiernos, y el Plan de Acción Colectiva 2016-2021, firmado por los presidentes Pedro Pablo Kuczynski y Xi Jinping en 2016, incluye acuerdos orientados a mayor beneficio y cooperación en agricultura, ciencia, tecnología y educación, entre otros. Tenemos mucho por hacer para ponerlos en práctica, incluyendo mayor intercambio y conocimiento de nuestros pares chinos.

Respecto al impacto local de las empresas chinas, comparamos las mineras chinas (14 en total y 3 con minas en operación), con sus pares peruanas y transnacionales, en cinco dimensiones de responsabilidad social y ambiental: transparencia y distribución de utilidades, inversión social, participación en gremios y foros de múltiples actores, respeto a los derechos laborales, y regulación de impactos ambientales. Concluimos que no hay un solo “estilo chino” de hacer minería, pues una vez en terreno peruano su desempeño puede variar tanto entre sí como con respecto a otras empresas del sector.



*Zijin Mining Group Co., Ltd. se dedica a la exploración, explotación y desarrollo de propiedades y proyectos mineros alrededor del mundo. En el Perú la empresa tiene el controvertido proyecto Río Blanco en Piura.*

En algunos casos, ni los inversionistas chinos ni los diplomáticos de su país

realizaron la debida diligencia acerca de las condiciones sociales y políticas que encararían en determinados proyectos, y las autoridades peruanas tampoco fueron honestas acerca de estas condiciones. Tal fue el caso de Shougang Hierro Perú a inicios de la década de 1990, y también de Zijin en 2007 con el proyecto Río Blanco en Piura. En estos casos, además, el personal de las empresas -ya sean chinos o los peruanos que contrataron- no supo tratar con nuestros sindicatos, comunidades y funcionarios elegidos localmente.

En otros casos, sin embargo, encontramos desempeños mejores que el promedio del sector. Esto ocurre en el campo laboral, donde la tendencia en las empresas chinas ha sido de contratar mayormente peruanos y, con la notable excepción de Shougang, de respetar sus derechos sindicales. Las mineras chinas, además, parecen contratar menos trabajadores tercerizados que el promedio de la gran minería.

En materia ambiental, y nuevamente comparadas con otras empresas del sector, las empresas chinas se han caracterizadas más por el cumplimiento que la resistencia a nuestra legislación. Sin embargo, preocupan las presiones para flexibilizar la normativa ambiental para acelerar estas y otras inversiones.

Sobre todo, lo que observamos son procesos de aprendizaje de parte de nuevos inversionistas chinos y sus aliados políticos, para no repetir los errores del pasado, contratar mejores gerentes y consultores, y participar -aunque tímidamente- en iniciativas como la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI). Por ello, es importante fortalecer los mecanismos de comunicación entre representantes de estas empresas, las autoridades de ambos países y las poblaciones afectadas por sus inversiones, y mantener el respeto entre las partes, así como la transparencia y el intercambio de información sobre proyectos específicos.

Entre los casos de inversión china más importantes hoy en Sudamérica, están la mina Toromocho en Junín, de la empresa Chinalco, y el proyecto Las Bambas en Apurímac, adquirido en 2014 por MMG (cuya empresa madre es China Minmetals). En ambos casos, las empresas se comprometieron a mantener operaciones con tecnología de punta, y a mantener comunidades enteras reubicadas a nuevas sedes, donde se espera que sus condiciones de vida sean mejores. En ambos casos la producción avanza con importantes beneficios potenciales, pero también conflictos persistentes que los chinos no iniciaron, pero

sí heredaron. Lo que está en juego para China y el Perú es mostrarle al mundo que ambas partes asumen el cumplimiento de los estándares globales con seriedad. Solo el tiempo nos dirá si esto es así.

---

[1] Esta nota se basa en la introducción al mencionado libro, de GALLAGHER, Kevin, Andrés LÓPEZ, Cynthia SANBORN y Rebecca RAY (Eds.), 2016. Ver también:

<http://www.bu.edu/pardeeschool/research/gegi/program-area/chinas-global-reach/china-in-latin-america/chinas-global-reach-environment-and-development/working-group/> .

[2] Este resumen se basa en Cynthia Sanborn y Victoria Chonn, “La inversión china en la industria minera peruana: ¿bendición o maldición?”, en Ray y Gallagher et al, op sit, capítulo 5.

*Primavera 2017*

---

### **Cynthia A. Sanborn**

Vicerrectora de investigación en la Universidad del Pacífico y profesora principal del Departamento Académico de Ciencias Sociales y Políticas. Es Ph.D. y M.A. en Government por Harvard University, y B.A. en Ciencia Política por University of Chicago.