

Tercer Seminario Académico:

“Hacia una relación económica integral entre América Latina y Asia Pacífico”



OBSERVATORIO
AMÉRICA LATINA
ASIA PACÍFICO





OBSERVATORIO
AMÉRICA LATINA
ASIA PACÍFICO

Tercer Seminario Académico:

**“Hacia una relación económica integral
entre América Latina y Asia Pacífico”**

7 y 8 de noviembre de 2018

**ALADI, CAF y CEPAL
Montevideo, 2018**

© 2019, Observatorio América Latina – Asia Pacífico de la ALADI, CAF y CEPAL

Primera edición: Montevideo, octubre de 2019

TEL.: +598 24101121 FAX.: +598 24190649

Cebollatí 1461 - Código Postal 11200

Montevideo – Uruguay

observatorio@aladi.org

<http://www.observatorioasiapacifico.com>

ISBN: 978-9974-8721-6-5

Citación sugerida: Observatorio América Latina-Asia Pacífico (2019). Tercer Seminario Académico: Hacia una Relación Integral entre América Latina y Asia Pacífico. Montevideo: ALADI, CAF, CEPAL.

El documento transcribe las opiniones expresadas por sus autores a través de un documento de trabajo o una ponencia, siendo de responsabilidad de éstos cualquier omisión o error cometido. Los puntos de vista reseñados no pretenden reflejar las posiciones u opiniones de ALADI, CAF y CEPAL ni de sus países miembros.

Los usuarios pueden copiar, descargar e imprimir los contenidos de la publicación sin fines de lucro, respetando la integridad de la misma y sin realizarle modificaciones, siempre que se mencione a sus autores como fuente del material.

ÍNDICE

Mesa de trabajo 1: Acuerdos regionales preferenciales en América Latina y Asia Pacífico: logros, desafíos y oportunidades frente a una coyuntura incierta.....	11
La política comercial de Corea y sus consecuencias para América Latina. Won-Ho Kim	13
Japanese trade policy and implications for brazilian trade. Silvio Miyazaki	25
China's foreign trade policy and its implications for Latin America and the Caribbean. Yunxia Yue	55
Mesa de trabajo 2: La inversión asiática en América Latina: tendencias y desafíos.....	73
East Asian investments in today's Latin America: a comparison of Japanese, Korean and Chinese OFDI. José León Manríquez, Melba Falck-Reyes y Jae-Sung Kwak	75
Entre la necesidad de flexibilidad y la búsqueda de reputación: estrategias de inserción en un mundo plagado de incertidumbre. Leonardo Stanley	111
Mesa de trabajo 3: China y América Latina: ¿una relación heterogénea?.....	141
Beyond the monolith: chinese development cooperation in Latin America. Bernabé Malacalza	143
China y Latinoamérica: un análisis tipológico y sus implicaciones de políticas. Sara Wong e Ivanna Valverde	175

Mesa de trabajo 4: Los desafíos de la integración productiva entre América Latina y Asia Pacífico.....	239
South America and East Asia: diversification of dependency? María Florencia Rubiolo.....	241
Significance of China's industrialization path to Latin America and China-Latin America cooperation. Li Gang.....	265
Mesa de trabajo 5: La iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI): la integración física y digital como pilar de la integración productiva....	287
The Belt and Road Initiative and its extension to Latin America: a perspective from China. Taotao Chen, Xu Run, Wu Min and Ge Yixuan.....	289
La Franja y la Ruta: algunas reflexiones desde América Latina. Sebastián Herreros.....	309
El rol de la banca de desarrollo regional y la integración física y digital en la región: oportunidades y desafíos. Carolina Rueda.....	337
Conferencia: América Latina y Asia Pacífico: ¿cómo integrarse y aliarse en defensa del multilateralismo?.....	345
América Latina y Asia Pacífico: ¿cómo integrarse y aliarse en defensa del multilateralismo? Guillermo Valles.....	347

Presentación

En el marco de las actividades desarrolladas por el Observatorio América Latina-Asia Pacífico, ALADI, CAF y CEPAL organizaron los días 7 y 8 de noviembre de 2018, el Tercer Seminario América Latina-Asia Pacífico: “Hacia una relación económica integral entre América Latina y Asia Pacífico”.

El Seminario fue una instancia propicia para que expertos de ambas regiones reflexionaran acerca de los acuerdos comerciales regionales y la integración productiva entre ambas regiones, sus logros, desafíos y oportunidades en un contexto internacional incierto; describieran y analizaran los flujos de inversión asiática en América Latina; caracterizaran la cooperación China en América Latina y examinaran las características de la iniciativa de la Franja y la Ruta.

En esta publicación se recogen los trabajos seleccionados en el llamado realizado con anterioridad al Seminario, y también las ponencias de expertos especialmente invitados que enriquecieron la discusión en las diferentes mesas de trabajo. El debate suscitado a partir de cada una de las intervenciones no ha sido transcrito pero los videos correspondientes a cada una de las mesas de trabajo se encuentran disponibles en el sitio web del Observatorio para la consulta de los interesados.

Consideramos que esta publicación es una contribución al conocimiento de las relaciones económicas entre ambas regiones como la base para la realización de nuevas investigaciones y estudios y continuar estrechando los lazos que permitan desarrollar redes académicas, empresariales y políticas que impulsen el comercio de bienes, servicios e inversiones entre ambas regiones.

Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

CAF-Banco de Desarrollo de América Latina

Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

Mesa de trabajo 1:

Acuerdos regionales preferenciales en América Latina y Asia Pacífico: logros, desafíos y oportunidades frente a una coyuntura incierta

La política comercial de Corea y sus consecuencias para América Latina

Dr. Won-Ho Kim: catedrático de Estudios Latinoamericanos en la Escuela de Posgrado de Estudios Internacionales y de Área (GSIAS) y Director del Centro para la Cooperación y Estrategia Internacional (CICS).¹

Agradezco a las autoridades de la ALADI, de la CEPAL y de la CAF su invitación a participar de este importante seminario, en el que presentaré los aspectos básicos de la política comercial de Corea y sus consecuencias para la región latinoamericana.

Como ustedes sabrán muy bien, Corea es una nación comercial, esto es, no tenía ni tiene recursos naturales. Necesitó depender del comercio internacional para crecer, para captar divisas necesarias para desarrollarse internamente.

Para ello, Corea puso en marcha diferentes estrategias. A comienzos de 1960, con las exportaciones liderando el desarrollo, este país pobre en recursos naturales se convirtió en una pequeña nación comercial.

En 1970, el país perfeccionó su estructura industrial e introdujo las industrias pesada y química. A esto se sumó el desarrollo de varios esquemas comerciales destinados a mejorar las estrategias de comercialización mediante la diversificación de las exportaciones, tanto en términos de productos como de mercados, por ejemplo, la creación de las compañías generales de comercio (*General Trading Companies*).

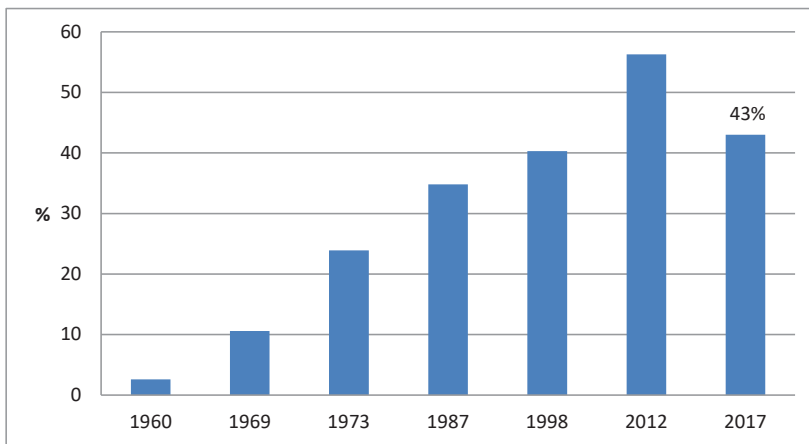
Con el paso del tiempo, el comercio internacional fue adquiriendo cada vez más relevancia y se ha vuelto crítico para sostener el crecimiento de Corea. A este respecto, Corea necesita exportar para contar con recursos financieros que le permitan vencer los límites que le impone el mercado doméstico y alcanzar economías de escala.

¹ Transcripción no literal de la presentación realizada en el Seminario.

Al mismo tiempo, el país también necesita importar para asegurar el abastecimiento de bienes que son escasos en el país y para estabilizar los precios y promover el bienestar de los consumidores.

Como se puede apreciar en la Gráfica 1, en 1960 la participación de las exportaciones representó el 2,6% del PBI de Corea, mientras que en 2017, último año con datos disponibles, alcanzó el 43%. En 2012, no obstante, se había ubicado en el orden del 56,3%.

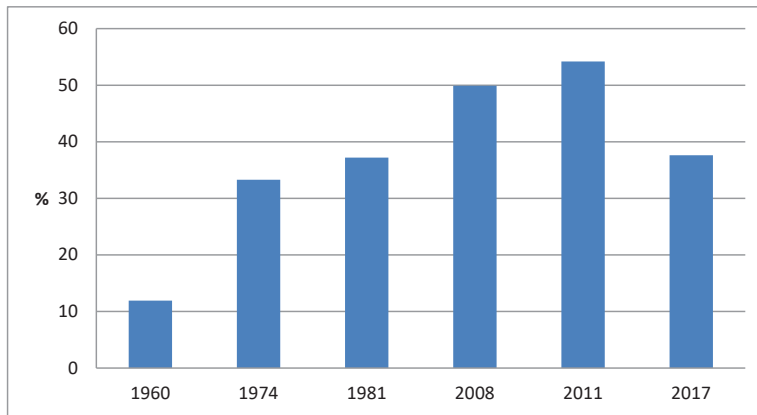
Gráfica 1: Ratio de Exportaciones/PBI (en %)



Fuente: El autor.

Por su parte, la participación de las importaciones en el PBI coreano alcanzó el 11,9% en el año 1960; el 54,2% en 2011 y el 37,6% en 2017.

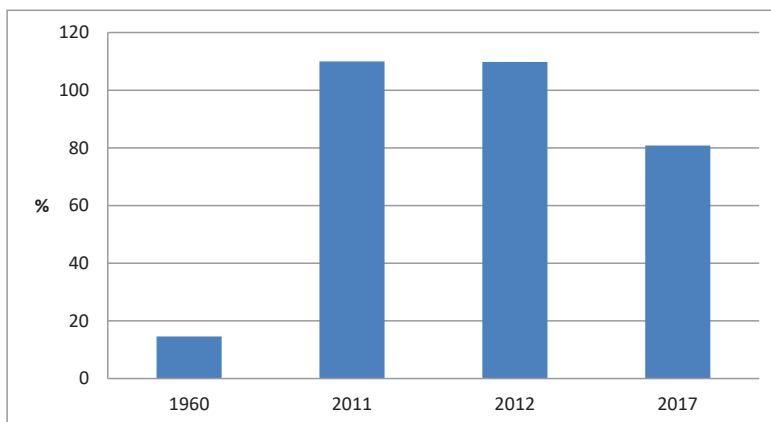
Gráfica 2: Ratio de Importaciones/PBI (en %)



Fuente: El autor.

Analicemos ahora la participación del comercio internacional en el PBI de Corea, es decir, la suma de las exportaciones e importaciones, lo que se denomina *comercio total con relación al PBI*. Como podemos ver en la Gráfica 3, en el año 2017 este indicador alcanzó el 81%, pero en el año 2011 se ubicó en 110%, mientras que en el año 1960 fue de 14,6%.

Gráfica 3: Ratio Comercio internacional/PBI (en %)



Fuente: El autor.

Corea es un ejemplo de la estrecha relación existente entre el comercio y el crecimiento económico, como señalan las teorías económicas, en particular, la *teoría del efecto derrame* del comercio internacional, para la cual Corea constituyó un caso de estudio.

Comparemos la dependencia que tiene Corea, onceava economía del mundo, del comercio internacional con la que tienen otros países o conjuntos de países. Para esto, tomaremos como referencia el indicador de apertura o comercio al PBI, para el promedio mundial y para el promedio de los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). La dependencia de la economía coreana del comercio internacional es mayor al promedio mundial (56,2% del PBI en 2016) y al promedio de los países de la OCDE (55% del PBI en 2016).

En la década de 1980 y como resultado de la estrategia empleada, Corea comenzó a generar superávit comercial, lo que desató un conflicto con su mayor socio comercial: Estados Unidos. Mediante la Ley General de Comercio Exterior y Competencia de 1988 (*1988 Omnibus Foreign Trade and Competitiveness Act*) y, en particular, en virtud de la Súper 301 (Sección 301) de dicha ley, Estados Unidos comenzó a aplicar medidas proteccionistas al comercio coreano, tales como restricciones a las importaciones, retaliaciones, entre otras.

A partir de esta experiencia, y a pesar del aumento del regionalismo y del bilateralismo en los años 90, Corea continuó adhiriendo al multilateralismo. Esto porque contaba con una estructura comercial diversificada y porque, por el camino del bilateralismo y de los acuerdos de libre comercio, a la larga, habría corrido el riesgo de distorsionar su estructura comercial.

Por esta razón, en la primera conferencia ministerial de la OMC en 1996, Corea demandó tímidamente regulaciones para frenar el avance del regionalismo. Al mismo tiempo, el gobierno coreano tenía que hacer frente a la enorme resistencia del sector agrícola a la liberalización propuesta en la Ronda Uruguay del GATT. Finalmente, pesaron más los factores en pro del multilateralismo.

Como es sabido por todos, Corea sufrió una crisis financiera sin precedentes en los años 1997 y 1998. La crisis y sus consecuencias determinaron cambios en muchas áreas de gran relevancia, como la administrativa, la empresarial, la financiera y, también, la comercial.

A este respecto, el rápido crecimiento de los acuerdos comerciales regionales en el mundo, como el *Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)*, así como una integración más profunda dentro de Europa y dentro de América Latina, incrementó la discriminación y la desviación del comercio. Esto perjudicó no solo a Corea, sino también a Japón, China y Mongolia, que no tenían tratados de libre comercio en vigor en esa época. En ese momento, Corea comenzó a analizar la necesidad de modificar su política de desarrollo.

Así, en 1998, Corea comenzó a negociar tratados de libre comercio de forma bilateral, que se convirtieron en un pilar del nuevo paradigma de la *Diplomacia económica* coreana. Luego de la crisis financiera, el país ganó competitividad y aceleró las negociaciones de tratados de libre comercio.

El Cuadro 1 resume los cambios de paradigma de la *Diplomacia económica* de Corea.

Cuadro 1: Paradigmas de la *Diplomacia económica* de Corea

Período	Guerra Fría	1990-1997	Desde 1998
Paradigma/Objetivo Diplomático	Ideología de competencia	Lógica de intereses económicos	Socios globales
Socios Comerciales	Economías occidentales	Las economías en transición son incluidas	Más focalizada en países en desarrollo
Estrategia Comercial	GATT (1967)	GATT/OMC	OMC/TLC
Fuente: Elaboración del autor.			

En diciembre de 1998, en un encuentro interministerial se decidió impulsar la negociación de una zona de libre comercio con Chile como socio comercial. El tratado de libre comercio con Chile entró en vigor en abril de 2004 y estimuló a otros socios comerciales en América y en Asia Pacífico, como Estados Unidos, México, Chile, Perú, Singapur, Japón y China, a impulsar acuerdos comerciales transpacíficos.

El TLC con Chile, no solamente fue el primer acuerdo con otro país en esta área, sino que requirió del gobierno coreano un esfuerzo de negociación interna. Corea tuvo que elaborar un plan básico para la agricultura y las

áreas rurales y elaborar un fondo para la implementación del acuerdo de libre comercio, además de ajustar algunas normas internas.

En un contexto democrático, el gobierno de Corea tuvo que racionalizar el proceso legal de negociaciones de esta área de libre comercio. Al mismo tiempo, fortaleció su capacidad negociadora en materia comercial y, en 2003, comenzó a preparar un plan para futuras negociaciones denominado *FTA Roadmap*. Este plan suponía negociaciones simultáneas para minimizar el costo de oportunidad, maximizar los beneficios que se generan al negociar con varios socios al mismo tiempo e intercambiar impactos positivos y negativos.

Como resultado de esta estrategia, hoy Corea tiene quince tratados de libre comercio con 52 países, como se observa en la Gráfica 4.

Corea y Chile son los únicos países que tienen un tratado de libre comercio con Estados Unidos, China y la Unión Europea. Si se suma el tamaño de las economías con las cuales Corea tiene tratados de libre comercio, estas representan el 77% de la economía mundial. Los tratados de libre comercio cubren el 71,1% del comercio total de Corea.

Gráfica 4: Zonas de libre comercio efectivas de Corea



<http://www.fta.go.kr/main/situation/kta/ov/>

¿Cuáles son los desafíos actuales para Corea? Por un lado, necesita profundizar su estrategia de negociación de más acuerdos de libre comercio; por otro, debe enfrentar al proteccionismo proveniente, básicamente, de los países avanzados. Con relación al primer aspecto, hay que recordar que Corea firmó un acuerdo con cinco países de América Central (Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá) que se encuentra en proceso de ratificación parlamentaria en cada uno de los países.

Paralelamente, está negociando acuerdos con el Mercosur —desde setiembre de 2018—, con la ASEAN (*Regional Comprehensive Economic Partnership – RCEP*), y con Israel, Ecuador, China y Japón. Todavía no han comenzado negociaciones con algunos socios como México y la Unión Económica Euroasiática.

Veamos en detalle cuál es el estado de las negociaciones de Corea con América Latina.

Como se observa en el Cuadro 2, tiene acuerdos de libre comercio en vigor con Chile, Perú y Colombia; recientemente, en febrero de 2018, firmó un acuerdo con América Central; se encuentra en negociación un acuerdo con Ecuador; acaba de comenzar la negociación con el Mercosur y, desde 2008, tiene estatus de país asociado en el acuerdo de la Alianza del Pacífico.

Cuadro 2: Estado de situación de las negociaciones comerciales de Corea en América Latina

Situación de la negociación	Socio comercial	Fecha
TLC en vigor	Chile	2004 en vigor
	Perú	Agosto 2011
	Colombia	Julio 2016
TLC negociación concluida	América Central (Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá)	Suscrito en Febrero de 2018, no en vigor
Negociaciones en curso	Ecuador	5ta ronda de negociaciones, noviembre de 2016
Negociaciones recién iniciadas	MERCOSUR	Estudios de factibilidad conjunta en 2007; negociación iniciada en setiembre de 2018
Negociaciones estancadas	México	Desde 2008 Corea aspira a ser miembro de la Alianza del Pacífico como estado asociado

Fuente: Elaboración del autor.

Por otra parte, quisiera hacer referencia a un aspecto de carácter institucional. Desde 1998 a 2013, es decir, durante tres gobiernos, para llevar adelante la estrategia comercial, el Ministerio de Relaciones Exteriores contó con una unidad especial de negociación comercial. De 2013 a 2017, esa función de negociación internacional se trasladó al Ministerio de Comercio, Industria y Energía, y la unidad especial fue suprimida. En 2017, el gobierno actual restableció dicha unidad especial de negociación comercial internacional dentro del Ministerio de Comercio, Industria y Energía.

Actualmente, el desafío de las autoridades radica en hacer frente a la crisis del multilateralismo y al resurgimiento del proteccionismo en las economías avanzadas. En este sentido, el presidente estadounidense Donald Trump está presionando a Corea para que renegocie el acuerdo de libre comercio que tiene vigente con Estados Unidos, como lo hizo con

México y Canadá. Como ustedes sabrán, Estados Unidos es un importante aliado militar y comercial de Corea.

Asimismo, en el plano comercial, la situación entre Estados Unidos y China es compleja y Corea está sufriendo las consecuencias de las represalias comerciales aplicadas a China por cuestiones políticas o de seguridad.

En el Cuadro 3 podemos observar los diez países con los que Estados Unidos presenta los desequilibrios comerciales más grandes en materia de bienes. En primer lugar se encuentra China; en tercer lugar, Japón, y en el décimo se ubican India y Corea.

Cuadro 3: Déficit en el comercio de bienes de Estados Unidos, (diez primeros puestos, en miles de millones de dólares)

Países con déficits comerciales más grandes con Estados Unidos				
Socio comercial	Déficit comercial de bienes en 2017, en miles de millones de dólares			Principales rubros importados
	2017	2016	Diferencia	
China	375,2	347	28,2	Productos electrónicos de consumo
México	71,1	64,4	6,7	Autos y productos electrónicos
Japón	68,8	68,8	0	Autos y productos electrónicos
Alemania	64,3	64,7	-0,4	Autos y otros vehículos de transporte
Vietnam	38,3	32	6,3	Arroz y otros productos agrícolas

Cuadro 3: Déficits en el comercio de bienes de Estados Unidos, (diez primeros puestos, en miles de millones de dólares)
 (Continuación)

Países con déficit comerciales más grandes con Estados Unidos				
Socio comercial	Déficit comercial de bienes en 2017, en miles de millones de dólares			Principales rubros importados
	2017	2016	Diferencia	
Irlanda	38,1	36	2,1	Químicos, farmacéuticos
Italia	31,6	28,6	3	Maquinaria
Malasia	24,6	24,8	-0,2	Productos electrónicos de consumo
Holanda	24,5	23,6	0,9	Químicos y maquinaria
India	22,9	24,4	-15	Manufacturas y vestimenta
Corea del Sur	22,9	27,6	-4,7	Autos y productos electrónicos

Fuente: Bureau of Economic Analysis, US Census.

En un reciente trabajo, el FMI alerta acerca de los efectos negativos que el incremento de los aranceles y otras barreras al comercio pueden tener para la producción, la inversión y las exportaciones a nivel mundial en los próximos cinco años.

En este complejo contexto, se debe tener presente que, en 2017, el 37% de las exportaciones totales de Corea se dirigió hacia China y Estados Unidos, mientras que quince mercados de destino concentraron el 76,9% de las exportaciones totales.

Cuadro 4: Principales mercados de destino de las exportaciones de Corea en 2017

Principales mercados de destino de las exportaciones de Corea en 2017		
Socio comercial	en miles de millones de US\$	Participación en el total (%)
China	142,1	24,8
Estados Unidos	68,9	12
Vietnam	47,7	8,3
Hong Kong	39,1	6,8
Japón	26,8	4,7
Australia	19,9	3,5
India	15,1	2,6
Taiwan	14,9	2,6
Singapore	11,6	2
México	10,9	1,9
Filipinas	10,6	1,8
Reino Unido	8,6	1,5
Alemania	8,5	1,5
Indonesia	8,4	1,5
Malasia	8	1,4

Fuente: Elaboración del autor.

Asimismo, Corea presenta un alto grado de vulnerabilidad ante una guerra comercial, dada su dependencia de suministros provenientes del extranjero como consecuencia de su alta tasa de participación en cadenas globales de valor.

En este marco, ¿cuál es la estrategia coreana para reducir el impacto de la guerra comercial y del comercio?

Por una parte, apuntalar la inversión doméstica y el consumo, diversificar aún más la estructura comercial y también expandir su "territorio económico" mediante nuevos tratados de libre comercio. Sobre esto último, la meta es contar con acuerdos de libre comercio con países que representen el 90% de la economía mundial, esto supone incluir a Rusia, al Mercosur, México y Japón (este último mediante el RCEP).

Japanese trade policy and implications for Brazilian trade

Dr. Silvio Miyazaki: profesor de Economía de la Escuela de Artes, Ciencias y Humanidades de la Universidad de San Pablo. Doctor en Economía por la FGV-SP.

I. Introduction

Free trade agreements (FTA) have been increasing in various parts of the world since the early 1990s. Japan has signed economic partnership agreements (EPA), which the Japanese government calls FTAs, with several countries, some of them in Latin America, including Chile, Mexico and Peru.

Despite the fact that Japan has been among Brazil's top 10 trade partners over the last 15 years, no negotiations have undertaken to confer formal status on the economic integration between the two countries in order to widen their trade relations. Formal status would be the result of signing an EPA. The purpose of this paper is to evaluate the impacts of Japanese trade policy on Japan-Brazil bilateral trade. The paper also addresses the main causes for why Brazil and Japan do not have an EPA, as well as the feasibility of signing one. Actually, according to Southern Common Market (Mercosur) rules, a preferential trade agreement needs to be signed by the four members – Argentina, Brazil, Paraguay, and Uruguay – as a bloc; hence Brazil cannot sign separately. However, even though this institutional impediment the Japanese industrial sector incentives FTA where it has foreign direct investment (FDI).

Developments for Japan to formalize economic relations with Latin American countries by FTAs have little coverage in the literature. Most recent works on Japanese trade policies deal with the strategy for East

Asia as a whole, or with East Asian countries, but leave Latin America aside or cite them marginally, except for Mexico.¹ Although Japan has been a major trade partner for Brazil, relatively few recent studies exist on Brazil-Japan bilateral trade. In addition, research that evaluates the impact of trade agreements in third countries, hence for countries outside the agreements, has a gap concerning how Japanese trade policy has affected Brazilian trade. This paper also contributes to widen the specific literature on Japan-Brazil bilateral trade.

Both countries have faced economic problems, and signing trade agreements could be an additional support measure for recovery. Japan has suffered from slow economic growth for two decades. Besides this, the nation has also had persistent deflation. Several measures aimed at economic recovery have been put forward since the early 1990s. The last one, called Abenomics (after current Prime Minister Shinzo Abe), was implemented in January 2013. Abenomics has three main pillars: (i) expansionist monetary policy by quantitative and qualitative easing; (ii) fiscal reforms to stimulate increased spending, along with raising the consumption tax; and (iii) and structural reforms, including being active in signing trade agreements, as the Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership (CPTPP) and the Japan-EU Economic Partnership Agreement.² Between 2012 and 2016, the annual average real output growth was 1.1 percent and the annual average inflation was 0.9 percent.³

For its part, Brazil had a period of persistent hyperinflation until 1995, when a set of stabilization measures, called Plano Real, ended the price spiral. From 2009 to 2013, the gross national product (GDP) had a 2.7 percent annual average increase, and inflation grew 5.7 percent per year on average.⁴ In 2015 and 2016, the GDP decreased, and the inflation rate

¹ See Shujiro Urata. "Japan's Trade Policy with Asia." *Public Policy Review*, vol. 10, no.1 (2014): 19-20; Aurelia George Mulgan and Masayoshi Honma. *The Political Economy of Japanese Trade Policy* (Palgrave Macmillan, 2015) 12-3; Mireya Solís. "Japan's New Regionalism: The Politics of Free Trade Talks with Mexico." *Journal of East Asian Studies*, vol 3, no.3 (2003): 377-404; Mireya Solís and Saori N. Katada. "The Japan-Mexico FTA: A Cross-Regional Step in Japan's New Trade Regionalism." *Pacific Affairs*, vol. 80, no.2 (2007): 279-300.

³ OECD Economic Surveys Japan. Overview. (Paris, OECD, 2015) 8; Viara Bojkova. *Abenomics and Japan's Future*. Discussion Paper (London: Global Policy Institute, London Metropolitan University, 2015).

³ OECD Economic Surveys Japan. Overview. (Paris, OECD, 2017) 6. Note: the inflation rate does not include the impact of the consumption tax hike.

⁴ Leonardo Mello de Carvalho. *O papel das políticas anticíclicas e o agravamento dos desequilíbrios macroeconômicos (2009-2013)*. In: Ribeiro, Fernando José da. (org.).

was 10.7 percent and 6.3 percent.⁵ Thus, the Brazilian economy was in stagflation. The balance of trade has had surplus since 2001.⁶

In the first section, this paper discusses the major characteristics of preferential trade agreements and reviews the literature from the standpoints of economics and political science. The next section refers to the evolution of Japanese trade policy since the late 1990's when Japan began to study and negotiate FTAs. The last section discusses the feasibility of and the major constraints for a Japan-Brazil/Mercosur FTA. A viable FTA among these countries could be possible since the negotiations do not limit the access for some agricultural products in Japan, and lower or remove protectionist measures for manufactured products in Brazil.

II. On Preferential Trade Agreements

Economic integration emerges when measures are taken to eliminate the barriers between different national economies.⁷ Among other results, this provides an increase in international trade and product diversification in national markets. Wealth gains for countries emerge by economies of scale and increase international competitiveness. The major features of economic integration agreements are: the removal of some discrimination items among the member countries, the maintenance of discrimination to the rest of the world, and limiting the unilateral use of some trade policy measures between member countries.⁸

Different arrangements by two or more countries to become integrated economically are: preferential trade areas, free trade areas, customs unions, common markets, economic unions, and total economic integration; additionally there is open regionalism, a diverse form of economic integration.

Economia brasileira no período 1987-2013: relatos e interpretações da análise de conjuntura no IPEA (Brasília: IPEA, 2015) 180.

⁵ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, www.ibge.gov.br/home/mapa_site/mapa_site.php#indicadores. Accessed 15 June 2018.

⁶ Brasil. Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio. Secretaria do Comércio Exterior. Balança Comercial Brasileira e Corrente de Comércio. BCB001. December 2016.

⁷ Bela A Balassa. *The Theory of Economic Integration* (Homewood, IL: R.D. Irwin, 1961) 2.

⁸ Peter Robson. *The Economics of International Integration*. 3rd rev. ed. (London; Boston: Allen and Unwin, 1987)

Tariffs and quantitative restrictions between members are eliminated in a free trade area; each country, however, maintains its own tariffs against non-members. An FTA emerges when governments of two or more countries decide to reduce or eliminate trade barriers. Some of these barriers are tariffs or import taxes, quantitative restrictions, technical, phytosanitary, or bureaucratic specifications. A customs union involves, in addition to the removal of discrimination in the movement of goods within the union, the equalization of trade tariffs with non-member countries, namely, a common external tariff. A higher form of economic integration is a common market, where not only trade restrictions are abolished, but also restrictions on the movement of factors such as labor and capital. An economic union combines the abolition of restrictions with coordinated policies regarding production factors in order to remove the discrimination that occurs due to differences in policy. Finally, total economic integration implies unification of monetary, fiscal, and social policies among member countries and it requires a supranational power whose decisions are binding for the members.⁹

In a preferential trade area, two or more members agree to lower tariffs levied on goods produced by member countries compared to goods produced externally to the area. A free trade area is a preferential trade area in which member countries do not impose any barrier to goods produced within the area, but only those produced elsewhere. Bilateral trade is when two countries constitute a preferential trade area. A preferential trade area or agreement defines and explains the discriminatory measures towards non-members; therefore, it may be used to mean partial and limited preferential trade agreements, free trade areas, and tariff unions.¹⁰

Open regionalism is another form of integration, with a degree of integration that is softer than a free trade area. It liberalizes trade to member countries in accordance with the principle of most favored nation, with gradual reduction of tariffs, while reducing its barriers to non-members, and to consider any member may unilaterally extend the liberalization undertaken in the region to non-members in conditional or unconditional bases.¹¹

⁹ Bela A. Balassa. *The Theory of Economic Integration* (Homewood, IL: R.D. Irwin, 1961) 2.

¹⁰ Arvind Panagariya. "The Regionalism Debate: An Overview." *World Economy*, vol. 22, no.4 (1999): 458. Arvind Panagariya. "Preferential Trade Liberalization: The Traditional Theory and New Developments." *Journal of Economic Literature*, vol. 38, no.2 (2000): 288.

¹¹ Eminent Persons Group. *Asia Pacific Economic Cooperation. Achieving the APEC Vision: Free and Open Trade in the Asia Pacific* (Singapore: Asia-Pacific Economic Cooperation,

A tendency to create small preferential trade areas exists because negotiations among a small group of countries to establish the area are relatively fast, since the arrangements may be limited to few items, such as tariff reduction or common customs standards. This is distinct from complex multilateral negotiations that take place within the World Trade Organization (WTO), where decisions must be made for more than 160 members. For example, among a small number of countries, it is easier to conclude an agreement on facilitation measures for trade flows, such as harmonization of products and regulatory codes.¹²

Preferential trade agreement negotiations on a limited scale and covering just a few countries provide them with experience in trade liberalization and establishing parameters, and they may be considered as training for future negotiations involving a large number of countries, including multilateral levels, whose context is more complex. In addition, countries may also conclude these agreements to establish strategic alliances and to improve bargaining positions in multilateral negotiations with a significant number of countries participating, as they are members of the WTO¹³ and should observe the general arrangements within that organization.

Preferential trade areas provide increasing competition among domestic industries that have removed or reduced barriers. As a result, efficiency gains that emerge among domestic producers improve the quality of products and increase the amount of inputs and final goods available in the economy. Producers also benefit from a larger market and may expand export opportunities for their products, resulting in an increase in business and employment.¹⁴

1994); Ipeei Yamazawa. "On Pacific Economic Integration." *Economic Journal* , vol. 102, no.415 (1992): 1527.

¹² Christopher Edmonds and Jean-Pierre Verbiest, "The Role of Preferential Trading Arrangements in Asia." ERD Policy Brief, n° 8 (Manila: Asian Development Bank, 2002) 2; Ramon Clarete, Christopher Edmonds, and Jessica Seddon Wallack. "Asian Regionalism and its Effects on Trade in the 1980s and 1990s." *Journal of Asian Economics*, vol. 14, no.1 (2003): 94-5.

¹³ John L. Avilla, Michael Lynch and George Manzano. Looking before Leaping into Bilateral FTA's: Issues in Asian Bilateralism (Phuket, Thailand, APEC Studies Centers Consortium Conference, 2003) 2; Christopher Edmonds and Jean-Pierre Verbiest, "The Role of Preferential Trading Arrangements in Asia." ERD Policy Brief, n° 8 (Manila: Asian Development Bank, 2002) 2.

¹⁴ Christopher Edmonds and Jean-Pierre Verbiest, "The Role of Preferential Trading Arrangements in Asia." ERD Policy Brief, n° 8 (Manila: Asian Development Bank, 2002) 2.

The degree of trade liberalization in preferential trade areas is variable; depending on the agreement, the extent of tariff reduction of covered sectors and goods is different. Most preferential trade agreements explicitly recognize the need to harmonize the quality of products and other legal matters, and reduce bureaucratic customs procedures to facilitate trade flows. The actual realization of actions in this sense, however, tends to be limited in most trade agreements. The liberalization of trade in services is smaller than that in goods, and, in most cases, implies the liberalization of investment policies.¹⁵

If the dimension of political economy with regard to political interests related to sectors within countries is considered, preferential trade agreements with a small number of economies in the same area are better accepted than preferential trade agreements with a large number of countries. This is because it allows countries to continue protecting sensitive economic sectors, where these sectors influence the government politically, such as the agricultural sector, which is usually excluded from the list of sectors in which trade is liberalized in developed countries. On the other hand, this practice may result in establishing preferential trade areas without substantial reduction of trade barriers, as it allows the government to give in to domestic pressures.¹⁶

With preferential trade areas, it is possible to enlarge the market size, and there may also be an increase in the variety and availability of products, as discussed above. Compared with multilateral liberalization of trade, however, preferential trade agreements limit the economic welfare gains with respect to trade goods. The variety of products among members of a preferential trade area is smaller than in the world as a whole, especially when the composition of the member countries results in a set of goods that differ significantly from the set of goods available globally, and an agreement among few countries creates a smaller market than the world market. If compared with multilateral liberalization of trade, preferential

¹⁵ Ramon Clarete, Christopher Edmonds, and Jessica Seddon Wallack. "Asian Regionalism and its Effects on Trade in the 1980s and 1990s." *Journal of Asian Economics*, vol. 14, no.1 (2003): 95.

¹⁶ ADB (Asian Development Bank). *Asian Development Outlook 2002* (Hong Kong: University of Oxford Press, 2002) 161, 181; Christopher Edmonds and Jean-Pierre Verbiest, "The Role of Preferential Trading Arrangements in Asia." ERD Policy Brief, n° 8 (Manila: Asian Development Bank, 2002) 3.

trade agreements generally produce less competition for domestic producers, as well as smaller efficiency gains.¹⁷

Another restriction may affect countries that are members of different preferential trade areas: the spaghetti bowl phenomenon. Member countries of various preferential trade areas that have signed bilateral and regional agreements simultaneously may be governed by a complex net of intersections and by overlapping trade rules that potentially may lead to inconsistent standards and commitments between agreements, with divergent contents and even mutually exclusive items. The result, therefore, may lead to a reduction in the effectiveness on regional trade, the loss of scale, and the need to have more political capital and human resources to negotiate multiple agreements.¹⁸

- *Review of the literature*

According to the traditional theory of regional integration by Viner,¹⁹ a free trade agreement or area does not always generate economic gains for its members. The agreement may create or divert trade to the members. The removal of tariff barriers between trading partners creates trade, which is the change in the consumption of a product from a higher-cost domestic producer to a lower-cost trade partner, resulting in better resource allocation. The elimination of barriers only among the member countries, however, also results in the diversion of trade, which is the change in the consumption of goods from a producer outside the agreement with lower costs to a supplier within the area with higher costs. As a consequence, this worsens the resource allocation.

The net effect of trade creation and trade diversion must be analyzed. When trade creation is greater than trade diversion, there will be gains in

¹⁷ ADB (Asian Development Bank). Asian Development Outlook 2002. Hong Kong: University of Oxford Press. 2002: 190. Christopher Edmonds and Jean-Pierre Verbiest, "The Role of Preferential Trading Arrangements in Asia." ERD Policy Brief, n° 8 (Manila: Asian Development Bank, 2002) 3-4.

¹⁸ ADB (Asian Development Bank). Asian Development Outlook 2002 (Hong Kong: University of Oxford Press. 2002) 161; Christopher Edmonds and Jean-Pierre Verbiest, "The Role of Preferential Trading Arrangements in Asia." ERD Policy Brief, n° 8 (Manila: Asian Development Bank, 2002) 3. Robert Scollay. "The Changing Outlook for Asia-Pacific Regionalism." The World Economy, vol. 24, no.9: 1147.

¹⁹ Jacob Viner. The Customs Union Issue (New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950).

economic welfare; but when the trade deviation is greater than the trade creation, the economic welfare will suffer losses.

Formation of customs unions and FTAs has dynamic economic effects with medium- and long-term implications. According to Balassa,²⁰ Corden,²¹ and Baldwin,²² the economies of scale are the main cause of economic growth in the member countries.

Political economy models also explain preferential trade agreements. Whalley²³ analyzes the countries' objectives for participating in regional trade agreements according to economic and non-economic reasons that are: gains from trade, incentives for domestic policy reforms, intensified multilateral bargaining power, and guarantee of access in overseas markets. Krugman²⁴ uses a model to study whether trade blocs lead to trade creation or diversion. He finds the results are ambiguous and concludes that regional trade blocs have been formed due to declining multilateral negotiations. Grossman and Helpman²⁵ also use a model to demonstrate that an FTA can be politically viable if some sectors are excluded from the agreement.

A category of literature on preferential trade agreements relates them to FDI. Manger²⁶ presents a comprehensive literature review on the politics of preferential trade agreements, where the references listed in the Regional Studies and Comparisons, and North-South PTA, and South- South PTA sections rely on this issue.²⁷

Broad analyses of the relation between preferential trade agreements and FDI that use empirical models have been made by Büthe and

²⁰ Bela A. Balassa. *The Theory of Economic Integration* (Homewood, IL: R.D. Irwin, 1961).

²¹ W. M. Corden "Economies of Scale and Customs Union Theory." *Journal of Political Economy* . vol. 80, no.3 (1972): 465-75.

²² Richard Baldwin. "The Growth Effects of 1992." *Economic Policy*, vol. 9 (1989): 247-81.

²³ John Whalley. "Why Do Countries Seek Regional Trade Agreements?" In: Frankel, Jeffrey A. *The Regionalization of the World Economy* (Chicago: University of Chicago Press, 1998).

²⁴ Paul R. Krugman. "Regionalism versus multilateralism: analytical notes." In: De Melo, Jaime, et al. *New Dimensions in Regional Integration* (Cambridge, U.K. ; New York: Cambridge University Press, 1993) 58-79.

²⁵ Gene M. Grossman and Elhanan Helpman. "The Politics of Free- Trade Agreements." *The American Economic Review* , vol. 85, no .4 (1995) 667-90.

²⁶ Mark Manger. *Politics of Preferential Trade Agreements*. Oxford Bibliographies Online. Political Science (Oxford: Oxford University Press, 2011).

²⁷ PTA = preferential trade agreement

Milner,²⁸ Davis,²⁹ Hayakawa and Yamashita,³⁰ Jang,³¹ Medvedev,³². And Bütthe and Milner³³ argue that governments of developing countries use preferential trade agreements to increase FDI, because they demonstrate a commitment to implement liberal economic policies to foreign investors. Davis³⁴ substantiates the former authors' major claim and concludes that foreign investor inflows to each state will be uneven in a regional market. Hayakawa and Yamashita³⁵ found that preferential trade agreements have different trade impacts on parts and components, and finally assembled goods; in the first case, there is almost no appreciation in the trade in short run, while, in the second case, there is a substantial increase. According to Jang,³⁶ preferential trade agreements between two developed countries can be negative for bilateral FDI. Based on his conclusions, Medvedev asserts that a strong relationship between preferential trade agreements and FDI was found only in the late 1990s and early 2000s.

Most Japanese preferential trade agreements (called Economic Partnership Agreements by its government) have been signed with developing countries. According to some authors, cited below, Japan's motivation

²⁸ Tim Bütthe and Helen V. Milner. "Foreign Direct Investment and Institutional Diversity in Trade Agreements: Credibility, Commitment, and Economic Flows in the Developing World, 1971–2007." *World Politics* . vol. 66, no.1 (2014): 88-122.

²⁹ G. Doug Davis. "Regional Trade Agreements and Foreign Direct Investment." *Politics and Policy* , vol. 39, no.3 (2011): 401–19.

³⁰ Kazunobu Hayakawa and Nobuaki Yamashita. "The Role of Preferential Trade Agreements (PTAs) in Facilitating Global Production Networks" *Journal of World Trade*, vol. 45, no.6 (2011): 1181–207.

³² Yong Joon Jang. "The Impact of Bilateral Free Trade Agreements on Bilateral Foreign Direct Investment among Developed Countries." *The World Economy* . vol. 34, no.9 (2011): 1628–51.

³² Denis Medvedev. "Beyond Trade: The Impact of Preferential Trade Agreements on FDI Inflows." *World Development* , vol.40, no.1 (2012): 49–61.

³³ Tim Bütthe and Helen V. Milner. "Foreign Direct Investment and Institutional Diversity in Trade Agreements: Credibility, Commitment, and Economic Flows in the Developing World, 1971–2007." *World Politics*, vol. 66, no.1 (2014): 88-122.

³⁴ G. Doug Davis. "Regional Trade Agreements and Foreign Direct Investment." *Politics and Policy* , vol. 39, no.3 (2011): 401–19.

³⁵ Kazunobu Hayakawa and Nobuaki Yamashita. "The Role of Preferential Trade Agreements (PTAs) in Facilitating Global Production Networks" *Journal of World Trade*, vol. 45, no.6 (2011): 1181–1207.

³⁶ Yong Joon Jang. "The Impact of Bilateral Free Trade Agreements on Bilateral Foreign Direct Investment among Developed Countries." *The World Economy* , vol. 34, no. 9 (2011): 1628–51.

for FTAs is related to its investments abroad. Manger,³⁷ Solís,³⁸ and Solís and Katada³⁹ study Japan's bilateral trade agreements in case of Mexico, Wehner⁴⁰ in the case of Chile, and Manger⁴¹ and Postigo⁴² in the case of Thailand and Malaysia. Manger⁴³ argues that multinationals influence FTA expansion and provisions and stresses the role of Japanese business and investment abroad. Solís⁴⁴ analyzes the motives for Japan to launch a cross-regional agreement with Mexico. Solís and Katada⁴⁵ claim negotiations with Mexico were critical for Japanese industry to compete with firms from United States and Europe, nations that already have FTAs with Mexico. Postigo⁴⁶ studies the case of the automotive industry in Thailand and Malaysia and how investment in this sector affects private and public sector stances on FTA designs. Wehner⁴⁷ argues Japan that has concluded the agreement with Chile quickly because that country had already signed such arrangements with Japan's competitors in global markets, including China, South Korea, and the United States.

A series of works assesses the impact of preferential trade agreements in third countries, or countries outside of them. Bianchi and Robbio⁴⁸ assess

³⁷ Mark S. Manger. *Investing in protection: the politics of preferential trade agreements between north and south* (Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 2009).

³⁸ Mireya Solís. "Japan's New Regionalism: The Politics of Free Trade Talks with Mexico." *Journal of East Asian Studies*, vol. 3, no.3 (2003): 377-404.

³⁹ Mireya Solís and Saori N. Katada. "The Japan-Mexico FTA: A Cross-Regional Step in Japan's New Trade Regionalism." *Pacific Affairs*, vol. 80, no.2 (2007): 279-300.

⁴⁰ Leslie Wehner. "The Free Trade Agreement Negotiations between Japan and Chile: Causes for Reaching a Rapid Agreement." *Japan Aktuell*, vol. XV, no.6 (2007): 72-86.

⁴¹ Mark S. Manger. *Investing in protection: the politics of preferential trade agreements between north and south* (Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 2009).

⁴² Antonio Postigo. "Liberalisation and Protection under Overlapping Free Trade Agreements: Dynamic Interplay between Free Trade Agreements and Investment." *World Economy*, vol. 37, no.11 (2014): 1612-33.

⁴³ Mark S. Manger. *Investing in protection: the politics of preferential trade agreements between north and south* (Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 2009).

⁴⁴ Mireya Solís. "Japan's New Regionalism: The Politics of Free Trade Talks with Mexico." *Journal of East Asian Studies*, vol. 3, no.3 (2003): 377-404.

⁴⁵ Mireya Solís and Saori N. Katada. "The Japan-Mexico FTA: A Cross-Regional Step in Japan's New Trade Regionalism." *Pacific Affairs*, vol. 80, no.2 (2007): 279-300.

⁴⁶ Antonio Postigo. "Liberalisation and Protection under Overlapping Free Trade Agreements: Dynamic Interplay between Free Trade Agreements and Investment." *World Economy*, vol. 37, no.11 (2014): 1612-33.

⁴⁷ Leslie Wehner. "The Free Trade Agreement Negotiations between Japan and Chile: Causes for Reaching a Rapid Agreement." *Japan Aktuell*, vol. XV, no.6 (2007): 72-86

⁴⁸ Eduardo Bianchi y Jorge Robbio. "Tratado de Libre Comercio de América del Norte: desviación comercial en perjuicio de Argentina y Brasil". *Economía Mexicana*. Nueva Época, vol. 3, no.1 (1994): 93-169.

the ex-ante effect of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) on Argentine and Brazilian exports to the United States; Batista and Azevedo⁴⁹ evaluate the ex-post loss of market share of Brazil in the United States due to the creation of NAFTA. Kano⁵⁰ analyzes the impact of NAFTA on Brazilian exports and concludes that there is an export trade diversion to Brazilian products in Mexican markets. Pereira and Zeidan⁵¹ also analyze the impact of trade diversion in Brazilian exports due to the bilateral trade agreements between Latin American countries and the United States. The common conclusion of these studies is that these preferential trade agreements lead to trade diversion in the Brazilian economy.

III. Trade policy: Japan has included Latin America

The number of FTAs has intensified since the early 1990s. According to the WTO, 287 such agreements are already in force.⁵² Almost all of the 164 WTO members' countries have signed at least one FTA.

To highlight the number of FTAs in force in Latin America and in East Asia: among Latin American countries Chile has 25 (seven with Asian economies), Mexico has 12 (one with an Asian economy), and Peru has 15 (four with Asian economies). Among East Asian countries, China has 14 FTAs, Korea has 15, and Japan has 15.⁵³ These numbers show that not only East Asian countries, but Latin American countries have been active in signing FTAs.

Japanese trade policy must be analyzed in the context of the so-called New Asian Regionalism, whose characteristics are⁵⁴: countries that have never

⁴⁹ Jorge Chami Batista and João Pedro Wagner de Azevedo. "NAFTA and the Loss of US Market Share by Brazil, 1992- 2001." CEPAL Review no. 78 (2002): 159-73.

⁵⁰ André Hiroshi Flores de Almeida Kano. O impacto do NAFTA nas exportações brasileiras (Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas da UERJ. 2007).

⁵¹ Lia Valls Pereira e Rodrigo Zeidan. Desvio de comércio provocado pelos acordos bilaterais de países Latino americanos com os Estados Unidos (Brasília: CEPAL. Escritório no Brasil. Document LC/BRS/R.150, 2005).

⁵² World Trade Organization. Regional Trade Agreements Information System (RTA-IS). rtais.wto.org/UI/publicsummarytable.aspx . Accessed 15 June 2018.

⁵³ World Trade Organization. Regional Trade Agreements Information System (RTA-IS). rtais.wto.org/UI/publicPreDefRepByCountry.aspx. This paper do not consider as FTA when just one party is a preferential trade agreement. Accessed 15 June 2018.

⁵⁴ Charles Harvie and Lee Hyun-Hoon. "New Regionalism in East Asia: How Does it Relate to the East Asian Economic Development Model?" ASEAN Economic Bulletin, vol. 19, no. 2 (2002): 123; John L. Avilla, Michael Lynch, George Manzano. Looking before Leaping

signed a bilateral or regional trade agreement begin negotiations with other nations; countries are members of more than one trade agreement; many of the new agreements are bilateral; and trade agreements are between countries located in different regions of the world. The major causes of these trends involved the Asian crisis, the loss of credibility in the regional and the multilateral trading system, FTA expansion in other parts of the world, and competition among countries in the region.

Japan was one of the few countries among the 30 largest economies in the world that did not have a bilateral or regional trade agreement prior to the late 1990s.⁵⁵ The Japanese government insisted on a multilateral liberalization approach to trade issues.

In 1998, when the Mexican and the Korean governments separately proposed that the Japanese government study FTAs, the Japanese trade strategy changed towards a comprehensive international trade policy, therefore, a trade policy that includes bilateral and regional approaches.⁵⁶ In that year, the Japanese government began its internal discussions and studies of FTAs, which they call (EPAs).

The Japanese government has defined EPAs as FTAs, because these agreements may involve stipulations other than trade in goods, such as trade in services, investment, labor mobility, intellectual property rights, procurements, business facilitation, government aid, and technical assistance. With this long list of stipulations, it has been possible for Japan to negotiate different agreements with diverse configurations according the trade partner. Hence, the coverage of the Japanese EPA varies from one to another, depending on the partner country.

into Bilateral FTA's: Issues in Asian Bilateralism (Phuket, Thailand, APEC Studies Centers Consortium Conference, 2003) 4; Peter Lloyd. New Regionalism and New Bilateralism in the Asia Pacific (Lima: Pacific Economic Cooperation Council (PECC) Trade Forum. Mimeo, 2002) 4; Shujiro Urata and Kozo Kiyota. "The Impacts of an East Asia FTA on Foreign Trade in East Asia." NBER Fourteenth Annual East Asian Seminar on Economics: International Trade (Taipei: NBER. Mimeo, 2003) 2-3.

⁵⁵ Tatsushi Ogita. "Japan as a Late-Coming FTA Holder: Trade Policy Change for Asian Orientation?" In: Okamoto, Jiro (ed.), Whither Free Trade Agreements? Proliferation, Evaluation, and Multilateralization (Chiba: Institute of Developing Economies, 2003) 271-91; Hidetaka Yoshimatsu. Japan's Keidanren and Free Trade Agreements: Societal Interests and Trade Policy. Asian Survey, vol. 45, no.2 (2005): 258.

⁵⁶ Tatsushi Ogita. "Japan as a Late-Coming FTA Holder: Trade Policy Change for Asian Orientation?" In: Okamoto, Jiro (ed.), Whither Free Trade Agreements? Proliferation, Evaluation, and Multilateralization (Chiba: Institute of Developing Economies, 2003) 220-32.

Japan has already signed 15 EPAs, negotiations have concluded for one, while seven agreements are still under negotiation. Japan has signed EPAs with Singapore, Mexico, Malaysia, Chile, Thailand, Indonesia, Brunei, the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), the Philippines, Switzerland, Vietnam, India, Peru, Australia, and Mongolia.

Japan and 10 countries concluded negotiations on the CPTPP⁵⁷ in March 2018. Japan and the European Union (EU) concluded the negotiation in December 2017. And there are seven agreements currently under negotiation, among them with Canada, Colombia, and Turkey.

The first Japanese EPA to enter in force was with Singapore in 2002, and the second was with Mexico in 2005. In addition to this Latin American country, two more have EPAs with Japan: Chile (starting in 2007) and Peru (2012). Three out of the above-mentioned 15 EPAs already signed by Japan are with Latin American countries. And among those that Japan is negotiating, one is with a Latin American country, Colombia.⁵⁸ Thus, EPAs have expanded between Japan and Latin America.

These developments have been due more to the initiative of these Latin American countries than from Japan, which has been passive in seeking FTA partners since it began to negotiate this type of agreement.⁵⁹ Chile, Mexico, and Peru have been very aggressive in seeking partners for FTAs in different regions of the world, and they have a relatively large number of agreements. Their motivations to negotiate FTAs have been the desire to diversify the markets for exports and reduce trade dependence on the United States. This has been particularly true for Chile and Mexico.⁶⁰ To highlight East Asian partners with these countries: Chile has FTAs with China, Hong Kong, Japan, Korea, and Vietnam; Mexico has an FTA just with Japan; and Peru has FTAs with China, Singapore, Korea, and Thailand, besides Japan.⁶¹

⁵⁷ Actually, the 11 countries change the name from Trans Pacific Partnership (TPP) to Comprehensive and Progressive Trans Pacific Partnership (CPTPP).

⁵⁸ Japan. Ministry of Foreign Affairs. Free Trade Agreement (FTA) and Economic Partnership Agreement (EPA). www.mofa.go.jp/policy/economy/fta/. Accessed 9 September 2015.

⁵⁹ Mireya Solís and Saori N. Katada. "Unlikely Pivotal States in Competitive Free Trade Agreement Diffusion: The Effect of Japan's Trans-Pacific Partnership Participation on Asia-Pacific Regional Integration." *New Political Economy*, vol. 20, no. 2 (2015): 163.

⁶⁰ Leslie Wehner. "Chile's Rush to Free Trade Agreements". *Revista de Ciência Política*, vol. 31, no. 2 (2011): 209, 214, 217, 221.

⁶¹ World Trade Organization. Regional Trade Agreements Information System (RTA-IS). rtais.wto.org/UI/publicsummarytable.aspx. Accessed 19 September

Japan used to be the major Asian partner with Latin America in the early 1970s. Since then, however, the Japanese trade share has been decreasing, both as destination and origin. Among Asian partners in Latin America, Japan's share of exports was 77.5 percent and the share of Japanese imports was 86.1 in 1975. However, the share of Japan's exports to Latin America countries was 3.8 percent in 2016, the corresponding figures for imports was 3.7 percent.⁶²

The most recurrent assumption about the economic causes of Japanese FTAs with Latin American countries is to preserve and expand the Japanese companies' interests in those markets. Besides facilitating operations locally, other reasons to have FTAs are to assure export markets and to supply Japan with natural resources.

Despite the fact that Japan-Mexico bilateral trade flows were low, with some Japanese manufacturing exports – automobiles, electronics, and metals, for example – in 2004, the Mexican market was more significant than it was to some other Asian countries. Japanese manufacturing exports to Mexico faced high tariffs, while U.S. and European exports were free from such barriers since they already had FTAs, i.e., NAFTA and the EU-Mexico FTA. This situation led to a loss of competitiveness for Japanese exports in the Mexican market. Additionally, in 2003, Mexico decided to allow participation in government procurements only for countries with which it has an FTA; hence Japanese companies could not take part in procurement bids.⁶³

Japan signed an FTA with Chile when the exports of Japanese automobiles and electronics to this market declined after Chile signed an FTA with Korea.⁶⁴ The Japan-Chile FTA also assures the supply of copper to the Japanese car industry.⁶⁵ With the Japan-Peru FTA, the schedule for Peru to

2015.

⁶² Fernando González Vigil and Tatsuya Shimizu. "The Japan-Peru FTA: Antecedents, Significance and Main Features." IDE Discussion Paper no. 335 (2012): 4.

⁶³ Shujiro Urata. "Japan's Free Trade Agreement Strategy." *Japanese Economy*, vol. 36, no. 2 (2009): 60-61.; Mireya Solís and Saori N. Katada. "The Japan-Mexico FTA: A Cross-Regional Step in the Path Towards Asian Regionalism." *Pacific Affairs*, vol. 80, no.2 (2007): 284-90.

⁶⁴ Aurelia George Mulgan. *Understanding Japanese Trade Policy a Political Economy Perspective.*, 2015. In: Mulgan, Aurelia George, and Masayoshi Honma. *The Political Economy of Japanese Trade Policy* (Palgrave Macmillan, 2015) 12.

⁶⁵ Shujiro Urata. *Postwar Japanese Trade Policy a Shift from Multilateral GATT/WTO to bilateral/regional FTA Regimes.* In: Mulgan, Aurelia George, and Masayoshi Honma. *The Political Economy of Japanese Trade Policy* (Palgrave Macmillan, 2015) 57.

remove tariffs from automobiles and was advanced by 10 years, and Peru gave duty free entry for some electronic appliances since the agreement entered in force in 2012. Peru also is a supplier of copper ore to Japan.⁶⁶

The recent Japanese FTA, with Australia, entered in force in January 2015, and it may affect the Latin America trade with Japan more than other FTAs because of the correspondence in the major exported and imported products. In 2014, the five major products Australia exported to Japan were liquefied natural gas, coal, iron ore and concentrates, beef, and copper ores and concentrates. And the five major products Australia imported from Japan were passenger motor vehicles, refined petroleum, goods vehicles, transport service, and tubes and pipes of iron or steel.⁶⁷ On this FTA's entry into force, Australian exports of minerals and some agricultural products, as raw sugar, milk protein, asparagus, and mangoes came into Japan duty-free. This may have caused trade diversion of Latin American exports to Japan. The Japan-Australia Economic Partnership Agreement is the first one Japan signed with a country that had substantial agricultural production.⁶⁸

Japan has not only negotiated bilateral agreements, but regional agreements as well: China, Japan, and Korea FTA; ASEAN + 3; the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), and the CPTPP. ASEAN + 3 stands for an FTA with the ASEAN countries, plus China, Japan, and Korea. The RCEP has been under negotiation among ASEAN countries, plus China, Japan, Korea, India, Australia, and New Zealand since 2013.

The CPTPP members are Australia, Brunei, Canada, Chile, Japan, Malaysia, Mexico, New Zealand, Peru, Singapore, and Vietnam, the governments of which concluded the negotiations in March 2018. This agreement must have approval by the legislatures in the 11 member countries. The approval of CPTPP may overshadow other regional agreements under negotiation by Japan, because CPTPP members overlap with some countries that have been negotiating regional agreements, and more East and Southeast Asian countries have been invited or aspire to join. Among the 11 CPTPP

⁶⁶ Fernando González Vigil and Tatsuya Shimizu. "The Japan-Peru FTA: Antecedents, Significance and Main Features." IDE Discussion Paper no. 335 (2012): 27.

⁶⁷ Australian government. Australia Open for Business. Japan-Australia Economic Partnership Agreement. 2015.

⁶⁸ Australian government. Australia Open for Business. Japan-Australia Economic Partnership Agreement Fact Sheet. 2015.

countries, all of them are Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) members, and three are from Latin America: Chile, Mexico, and Peru.

IV. The feasibility of a Japan-Brazil FTA

Brazil, as member of Mercosur, has just FTAs with countries in Middle East: with Israel (in force), Egypt and Palestine (both in process of ratification).⁶⁹ These are countries whose trade does not affect the agriculture or industry of Mercosur nations. Could a Japan-Brazil FTA be feasible?

For a possible Japan-Brazil FTA, Keidanren (Japan Business Federation) and CNI (Brazil National Confederation of Industry) requested that both governments begin a study concerning an EPA in 2004.⁷⁰ The basis of this request included: the increasing share of Brazilian trade with China; Brazil's economy as the number one GDP in Latin America; the community of Japanese and their descendants in Brazil as a skilled labor resource, the Japanese trade complementariness with Brazil, and the subsidiary activities of Japanese companies in Brazil: in short, a call to maintain and to increase the Japanese economic and business presence in Brazil. This joint Japan-Brazil business request has not been acted upon by either government, since official studies have not begun to date.

In September 2015, more than 10 years after the first request, Keidanren and CNI relayed a new request to the two governments to sign a mutual EPA. This new request was a more detailed proposal than the earlier one because it listed the issues to be negotiated between the nations and made recommendations for each item. The new request claims a trade diversion from Brazil to other countries without a Japan-Brazil FTA, likewise to Japanese exports to Brazil. The request highlights the Japanese economic presence in Brazil (the number of Japanese companies [450], a major foreign investor, and also one of the major destinations for Japanese FDI).⁷¹ This recent document is deeper than the previous one since a part of it is structured as a typical agreement that Japan has already signed, covering

⁶⁹ Brasil. Ministério das Relações Exteriores. Acordos extrarregionais do MERCOSUL. www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_sppagebuilder&view=page&id=13&Itemid=119&lang=pt-BR. Accessed 29 September 2015.

⁷⁰ Keidanren. Request for Early Start of Intergovernmental Study of the Japan-Brazil Economic Partnership Agreement (EPA) - Report on the Japan-Brazil EPA – www.keidanren.or.jp/english/policy/2004/044.html. Accessed 9 September 2015.

⁷¹ Keidanren. Brazil-Japan: Roadmap for an Economic Partnership Agreement. www.keidanren.or.jp/en/policy/2015/074.pdf : 3-5. Accessed 9 September 2015.

trade in goods, rules of origin, trade facilitation and custom procedures, sanitary and phytosanitary measures and technical barriers to trade, and trade rules, among issues on trade.⁷²

Keidanren and CNI expressed concern about the Chinese economic presence in Brazil in their 2004 request⁷³ and again in 2015.⁷⁴ One fear has been that China is a competitor against Japan in the import market for primary products from Brazil. China surpassed Japan as a major Brazilian export destination in 2002 and China as a major supplier of products to Brazil in 2004. As a major Brazilian export destination, China ranked after Japan in 2001, while China ranked before Japan in 2002. As the major Brazilian import supplier, China ranked after Japan in 2003, while China ranked before Japan in 2004.⁷⁵ In 2016, China ranked as the first major Brazilian exports partner and the second major Brazilian imports partner, while Japan ranked the sixth major country for Brazilian exports and the eighth for Brazilian imports. In fact, the growth of Chinese exports to Brazil has negatively affected the manufacturing industries,⁷⁶ including production by Japanese affiliates and subsidiaries in Brazil.

Concerning Japanese FDI in Brazil, the four major sectors were manufacturing industry (47.60 percent), extractive industries (11.60 percent), financial activities, insurance and related services (19.60 percent), and wholesale and retail trade, including repair of motor vehicles and motorcycles (8.3 percent) in 2016.⁷⁷ The manufacturing sector, which covers among other goods food products, beverages, chemicals and chemical products, metals, computers, electronic and optical products, motor vehicles, trailers, and semi-trailers, has about half of Japanese FDI.

⁷² Keidanren. Brazil-Japan: Roadmap for an Economic Partnership Agreement. www.keidanren.or.jp/en/policy/2015/074.pdf: 7-9. Accessed 9 September 2015.

⁷³ Keidanren. Request for Early Start of Intergovernmental Study of the Japan-Brazil Economic Partnership Agreement (EPA) - Report on the Japan-Brazil EPA www.keidanren.or.jp/english/policy/2004/044.html. Accessed 9 September 2015.

⁷⁴ Keidanren. Brazil-Japan: Roadmap for an Economic Partnership Agreement. www.keidanren.or.jp/en/policy/2015/074.pdf : 5. Accessed 9 September 2015.

⁷⁵ Brasil. Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio. Secretaria do Comércio Exterior. "Exportação Brasileira. Principais países de destino". BCE006. Various dates; Brasil. Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio. Secretaria do Comércio Exterior. "Importações Brasileiras. Principais países de origem". BCI006. Various dates.

⁷⁶ Rhys Jenkins, Enrique Dussel Peters, and Mauricio Mesquita Moreira. "The Impact of China on Latin America and the Caribbean." *World Development*, vol. 36, no.2 (2008): 240.

⁷⁷ Brasil. Banco Central. Relatório de Investimento Direto no País (Brasília: Banco Central, 2018). Quadro 13 – Investimento direto no País - Participação no capital.

This implies that Keidanren is interested in a Japan-Brazil FTA, because the parent companies could export parts and components to their affiliates and subsidiaries duty-free, hence reducing the production costs.

Japan, a major market for Brazilian resources, such as minerals and food, would be interested in negotiating an FTA with Brazil to assure its resource security. In 2016, Japan, as a major Brazilian product destination ranked: the second for iron ore, fourth for aircraft, second for chicken, third for raw coffee, and eighth for cellulose. China competed with Japan as a destination for some of these Brazilian products; in 2016, China as a destination ranked the first for iron ore, soybeans, and cellulose, third for chicken, and for aircraft.⁷⁸

One question that could be emerging is why do not Japan and Brazil have an FTA? The simplest answer would be that Brazil is member of the Southern Common Market (Mercosur), and all the members must sign as a bloc, i.e., no single member alone can sign an FTA according to the treaty.⁷⁹ One reality is that the complexity of negotiating with a bloc, when several countries have different interests, where each one has the power to impose veto to any issue, and it is time-consuming. For example, Mercosur and the EU have been negotiating for 15 years.

Protectionism has also increased in Mercosur since the 2008 financial crisis. Argentina, one of Mercosur members, has imposed protectionist measures, and these measures have grown since the 2008 recession.⁸⁰ Brazil has raised trade barriers against trade partners, as to Japan. In June of 2015, Japan requested a consultation with the WTO Disputes Settlement Body regarding trade preferences by Brazil in the automotive sector, information and automation technology, and subsidies.⁸¹

⁷⁸ Brasil. Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio. Secretaria do Comércio Exterior. "Exportação Brasileira. Principais produtos e países – ordem decrescente Janeiro/Dezembro". BCE020. 2016.

⁷⁹ See Mercosur. Decision 32/00 CMC.

⁸⁰ Maria A.D.T. Lins and Silvio Y. M. Miyazaki. "Argentina, Brazil, and Mexico: from countercyclical policies to a changing role for the state?" Conference paper (Toronto: 55th International Studies Association Annual Convention – Spaces and Places. Geopolitics in an Era of Globalization, 2014) 8-10.

⁸¹ World Trade Organization. "Brazil – Certain Measures Concerning Taxation and Charges request for consultation by Japan.". WT/DS497/1, G/L/1119 G/TRIMS/D/41, G/SCM/D108/1. 2015.

The other answer could be that the Japanese agricultural sector would have pushed the Japanese government to not start even an official study of an FTA with Brazil. Brazil has a larger variety and volume of agricultural products compared to any other Latin American country,⁸² and the Japanese agricultural sector may be afraid due to the possibility that agriculture imports from Brazil with an FTA could affect domestic production, and consequently the gains.

Japan has continued protectionism in the agricultural sector, when negotiating and signing FTAs. The Japan-Mexico FTA negotiations were hard concerning concessions; Japan had to give in agricultural products, demanded from Mexico.⁸³ The negotiations were once suspended because Japan did not want to expand duty-free import quotas for five Mexican products, pork, beef, chicken, orange, and orange juice. The Japan-Mexico FTA was signed, but with 56.7 percent of tariff lines excluded from the agreement, agriculture and livestock products among them,⁸⁴ that implied that it was a limited liberalization in this sector. In the Japan-Peru FTA, 997 tariff lines (11 percent from the total) were excluded from the agreement, among them beef, some fish, dairy products, some cereals, and prepared pasta.⁸⁵

Japan has signed FTAs with relatively small developing countries that have given concessions in the agricultural sector. The limitation to agricultural products in the Japanese market has been compensated by Japan's official aid,⁸⁶ as the technical assistance in the agreements.⁸⁷ Even the Japan-

⁸² Food and Agriculture Organization of the United Nations. Statistical Division. Production quantities by country map system. faostat3.fao.org/browse/Q/*/*E. Accessed 1 October 2015.

⁸³ Mireya Solís and Saori N. Katada. "The Japan-Mexico FTA: A Cross-Regional Step in the Path Towards Asian Regionalism." *Pacific Affairs*, vol. 80, no. 2 (2007): 284-90, 295-96.

⁸⁴ Mireya Solís and Saori N. Katada. "The Japan-Mexico FTA: A Cross-Regional Step in the Path Towards Asian Regionalism." *Pacific Affairs*, vol. 80, no. 2 (2007): 297-298. Aurelia George Mulgan. *Understanding Japanese Trade Policy a Political Economy Perspective*, 2015. In: Mulgan, Aurelia George, and Masayoshi Honma. *The Political Economy of Japanese Trade Policy* (Palgrave Macmillan, 2015) 6.

⁸⁵ Agreement between Japan and the Republic of Peru for an Economic Partnership. Annex 1 referred to in Chapter 2. Schedules in relation to Article 21. 2011: 186 – 310; Perú. Secretaría de Comercio Exterior y Turismo. Secretaría General. Oficina General de Estudios Económicos. *Estudio de aprovechamiento del TCL Perú – Japón Tercer Año de Vigencia del TCL*. Lima. 2015: 4.

⁸⁶ Japan. Ministry of Foreign Affairs. Official Development Assistance (ODA). www.mofa.go.jp/policy/oda/. Accessed 23 October 2015.

⁸⁷ Mireya Solís and Saori N. Katada. "Unlikely Pivotal States in Competitive Free Trade

Australia EPA agreement did not improve the market access to Australian agriculture products in Japan, among them, rice, grains, sugar, and pork.⁸⁸ In the case of the Japan-Australia EPA, the access to Australia firms in the Japanese services sector compensated for denying access to some Australian agricultural products.

The Brazilian government can request the inclusion of agricultural and livestock products in the negotiations. Brazil was the number one world exporter of beef, chicken, sugar from cane, concentrated and frozen orange juice, raw coffee, and also one of the major exporters of soybeans, maize, and cotton in 2016.⁸⁹

A future negotiation between Brazil and Japan towards an FTA will affect sensitive sectors on both sides. Japan has protected the agricultural sector, while Brazil has protected the manufacturing sector. An FTA between these countries could be feasible since the negotiations do not limit the access for agricultural products in Japan, and lower or remove protectionist measures for manufactured products in Brazil.

Brazil exported to Japan more than one hundred products that faced high tariff protectionism from the trade partner, and Japan exported to Brazil more than 90 products that faced high tariff protectionism from the trade partner. Among others, Brazilian products that faced tariffs equal or more than 10 percent in Japan were footwear (30 percent), prepared leather (30 percent), chocolate (29.8 percent), protein concentrates and textured protein substances (29.8 percent), and maize corn flour (25 percent), among other products. All of them are products processed from livestock or plants. On the other hand, Japanese products that faced tariffs equal or more than 10 percent in Brazil were passenger vehicles (35 percent), electronic circuits (12 percent), diodes, transistors and semiconductors (12 percent), televisions, cameras, video players (20 percent), motorcycles (20 percent), all of them are all semi-manufactured or manufactured products.⁹⁰

Agreement Diffusion: The Effect of Japan's Trans-Pacific Partnership Participation on Asia-Pacific Regional Integration." *New Political Economy* , vol. 20, no. 2 (2015): 163.

⁸⁸ Agreement between Japan and Australia for an Economic Partnership. Annex 1 Referred to in Chapter 2. Schedules in relation to Article 2.4. 2014.

⁸⁹ Food and Agriculture Organization Statistics http://www.fao.org/faostat/en/#rankings/countries_by_commodity_exports. Accessed 15 June 2018.

⁹⁰ Nobuaki Hamaguchi and Silvio Miyazaki. "Nihon to Burajiru no Boekiniokeru Hokanteki Kankei"[Complementarity in Japan-Brazil Trade]. *Kokuminkeizaizashi*, vol. 203, no. 6 (2011):

V. Conclusion

Japan has signed EPAs since 2001. These agreements have been signed between Japan and countries outside East and Southeast Asia, as in Latin America.

EPA with Chile, Mexico, and Peru became possible due to the initiative of these countries, not from Japan, which has been passive in seeking FTA partners since it began to negotiate this type of agreements. On the Japanese side, however, the manufacturing sector has pressured the government to negotiate EPA to facilitate operations locally, assure exports markets, and to supply Japan with natural resources.

Concerning a Japan-Brazil EPA, Keidanren and CNI made two requests to the two governments, one in 2004, and other in 2015. There have been no negotiations to date, however. Actually, Brazil alone cannot sign an agreement, because Brazil is member of Mercosur, and all the members must sign as a bloc.

Basically, there are two barriers to a Japan-Brazil/Mercosur EPA: first, Mercosur's protectionist trade policy has emerged since 2008, and second, the Japanese agricultural sector would discourage the government from starting negotiations with a larger agricultural region. Still, an FTA between these countries could be possible since the negotiations do not limit the access for agricultural products to Japan, and lower or remove protectionist measures for manufactured products in Brazil.

As one of Brazil's leading economic partners, Japan has ranked among one of the major export destinations and import originators, and Brazil has also ranked among one of the major destinations for Japanese FDI, could have already a EPA.

Bibliography

ADB (Asian Development Bank). Asian Development Outlook 2002. Hong Kong: University of Oxford Press. 2002.

43; Silvio Y. M. Miyazaki and Nobuaki Hamaguchi. "Estudo Da Complementaridade do Comércio Entre o Brasil e o Japão Com Vistas a Um Acordo De Livre Comércio." Revista de Economia Política, vol. 33, no. 4 (2013): 701.

Agreement between Japan and Australia for an Economic Partnership. Annex 1 Referred to in Chapter 2. Schedules in relation to Article 2.4. 2014.
Agreement between Japan and the Republic of Peru for an Economic Partnership. Annex 1 referred to in Chapter 2. Schedules in relation to Article 21. 2011.

Australia government. Australia Open for Business. Japan-Australia Economic Partnership Agreement. 2015.

Australia government. Australia Open for Business. Japan-Australia Economic Partnership Agreement Fact Sheet. 2015.

Avilla, John L., Michael Lynch, and George Manzano. Looking before Leaping into Bilateral FTA's: Issues in Asian Bilateralism. Phuket, Thailand, APEC Studies Centers Consortium Conference, 2003.

Baier, Scott L., and Jeffrey H. Bergstrand. "Economic Determinants of Free Trade Agreements." *Journal of International Economics*, vol. 64, no. 1 (2004):29-63.

Baier, Scott L., and Jeffrey H. Bergstrand. "Do Free Trade Agreements Actually Increase Members' International Trade?" *Journal of International Economics*, vol. 71, no. 1 (2007): 72-95.

Balassa, Bela A. *The Theory of Economic Integration*. Homewood, IL.: R.D. Irwin, 1961.

Baldwin, Richard. "The Growth Effects of 1992." *Economic Policy* no. 9 (1989): 247-81.

Baldwin, Richard E. *Domino Theory of Regionalism*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 1993.

Batista, Jorge Chami. "Competition between Brazil and Other Exporting Countries in the US Import Market: A New Extension of Constant-Market-Shares Analysis." *Applied Economics*, vol. 40, no.19 (2008):2477-87.

Batista, Jorge Chami, and João Pedro Wagner de Azevedo. "NAFTA and the Loss of US Market Share by Brazil, 1992- 2001." *CEPAL Review* no. 78 (2002): 159-73.

Bianchi, Eduardo y Jorge Robbio. "Tratado de Libre Comercio de América del Norte: desviación comercial en perjuicio de Argentina y Brasil." *Economía Mexicana*. Nueva Época, vol. 3, no.1 (1994): 93-169.

Bojkova, Viara. *Abenomics and Japan's Future*. Discussion Paper. London: Global Policy Institute, London Metropolitan University. March 2015.

Brasil. Banco Central. *Relatório de Investimento Direto no País*. Brasília: Banco Central, 2018. Brasil. Ministério das Relações Exteriores. *Acordos extrarregionais do MERCOSUL*. www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_sppagebuilder&view=page&id=13&Itemid=119&lang=pt-BR. Accessed 29 September 2015.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio. Secretaria do Comércio Exterior. "Balança Comercial Brasileira e Corrente de Comércio". BCB001. Various dates.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio. Secretaria do Comércio Exterior. "Exportação Brasileira. Principais países de destino". BCE006. Various dates.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio. Secretaria do Comércio Exterior. "Importações Brasileiras. Principais países de origem". BCI006. Various dates.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio. Secretaria do Comércio Exterior. "Exportação Brasileira. Principais produtos e países – ordem decrescente Janeiro/Dezembro". BCE020. 2017.

Breuer, A.. *The U.S.-Republic of Korea Free Trade Agreement and its Impact on Latin America*. International Degree Course in Economics. Diploma Thesis. Bremen: University of Applied Sciences, 2008.

Bütke, T and Hellen V. Milner (2014). "Foreign Direct Investment and Institutional Diversity in Trade Agreements: Credibility, Commitment, and Economic Flows in the Developing World, 1971–2007." *World Politics*, vol. 66, no. 1 (2014): 88-122.

Carvalho, Leonardo Mello de. *O papel das políticas anticíclicas e o agravamento dos desequilíbrios macroeconômicos (2009-2013)*. In:

Ribeiro, Fernando José da. (org.). *Economía brasileira no período 1987-2013: relatos e interpretações da análise de conjuntura no IPEA*. Brasília: IPEA, 2015. 179 – 197.

Clarete, Ramon, Christopher Edmonds, and Jessica Seddon Wallack. "Asian Regionalism and its Effects on Trade in the 1980s and 1990s." *Journal of Asian Economics*, vol. 14, no. 1 (2003):91-129.

Corden, W. M. "Economies of Scale and Customs Union Theory." *Journal of Political Economy*, vol. 80, no. 3 (1972):465-75.

Davis, G. Doug. "Regional Trade Agreements and Foreign Direct Investment." *Politics and Policy*, vol. 39, no. 3 (2011): 401–419.

Edmonds, Christopher and Jean-Pierre Verbiest, "The Role of Preferential Trading Arrangements in Asia." ERD Policy Brief, n° 8. Manila: Asian Development Bank, 2002.

Eminent Persons Group. *Asia Pacific Economic Cooperation. Achieving the APEC Vision : Free and Open Trade in the Asia Pacific*. Singapore: Asia-Pacific Economic Cooperation, 1994.

Erzan, Refik and Alexander Yeats. *Free Trade Agreements with the United States. What's In It for Latin America?* World Bank Policy Research Working Papers. WPS 827, 1992.

Finger, Joseph M., and Mordechai E. Kreinin. "A Measure of 'Export Similarity' and its Possible Uses." *Economic Journal*, vol. 89, no. 356 (1979): 905-12.

Food and Agriculture Organization of the United Nations. Statistical Division. *Production quantities by country map system*. http://faostat3.fao.org/browse/Q/*/E. Accessed 15 June 2018.

González Vigil, Fernando, and Tatsuya Shimizu. "The Japan-Peru FTA: Antecedents, Significance and Main Features." IDE Discussion Paper 335 (2012).

Grimwade, Nigel. *International Trade Policy: A Contemporary Analysis*. London ; New York: Routledge, 1996.

Grossman, Gene M, and Elhanan Helpman. "The Politics of Free-Trade Agreements." *The American Economic Review*, vol. 85, no.4 (1995): 667-90.

Hamaguchi, Nobuaki, and Silvio Miyazaki. "Nihon to Burajiru no Boekiniokeru Hokanteki Kankei" [Complementarity in Japan-Brazil Trade]. *Kokuminkeizaizashi*, vol. 203, no. 6 (2011): 29-46.

Harvie, Charles and Hyun-Hoon Lee. "New Regionalism in East Asia: How Does it Relate to the East Asian Economic Development Model?" *ASEAN Economic Bulletin*, vol. 19, no. 2 (2002): 123-40.

Hayakawa, Kazunobu and Nobuaki Yamashita. "The Role of Preferential Trade Agreements (PTAs) in Facilitating Global Production Networks" *Journal of World Trade*, vol. 45, no. 6 (2011): 1181–1207.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. www.ibge.gov.br/home/mapa_site/mapa_site.php#indicadores. Accessed 16 November 2015.

Jang, Yong Joon. "The Impact of Bilateral Free Trade Agreements on Bilateral Foreign Direct Investment among Developed Countries." *The World Economy*, vol. 34, no. 9 (2011): 1628–1651 Japan. Ministry of Foreign Affairs. Free Trade Agreement (FTA) and Economic Partnership Agreement (EPA). www.mofa.go.jp/policy/economy/fta/. Accessed 9 September 2015.

Japan. Ministry of Foreign Affairs. Official Development Assistance (ODA) www.mofa.go.jp/policy/oda/. Accessed 23 October 2015.

Jenkins, Rhys, Enrique Dussel Peters, and Mauricio Mesquita Moreira. "The Impact of China on Latin America and the Caribbean." *World Development*, vol. 36, no. 2 (2008): 235-53.

Kano, André Hiroshi Flores de Almeida Kano. O impacto do NAFTA nas exportações brasileiras. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas da UERJ. (2007).

Keidanren. Request for Early Start of Intergovernmental Study of the Japan-Brazil Economic Partnership Agreement (EPA) - Report on the Japan-Brazil EPA – www.keidanren.or.jp/english/policy/2004/044.html. 2004. Accessed 9 September 2015.

Keidanren. Joint Report by the Brazilian National Confederation of Industry - CNI and the Japan Business Federation – Keidanren. Brazil-Japan: Roadmap for an Economic Partnership Agreement. www.keidanren.or.jp/en/policy/2015/074.pdf . Accessed 9 September 2015.

Kreinin, Mordechai E. and Michael G. Plummer. "Regional Groupings, Discrimination, and Erosion of Preferences: Effects of EU Enlargement on the Mediterranean Basin." *The Journal of International Trade and Economic Development*, vol 16, no. 2 (2007): 213-30.

Krugman, Paul R. "Regionalism versus multilateralism : analytical notes" In: De Melo, Jaime, et al. *New Dimensions in Regional Integration*. Cambridge, U.K.; New York: Cambridge University Press, 1993. 58-79.

Lins, Maria A. D. T. and Silvio Y. M. Miyazaki. "Argentina, Brazil, and Mexico: from countercyclical policies to a changing role for the state?" Conference paper. Toronto: 55th International Studies Association Annual Convention – Spaces and Places. *Geopolitics in an Era of Globalization*, 2014.

Lloyd, Peter. "Measures of similarity and matching in international trade, Ch. 2". In *Empirical Methods in International Trade: Essays in Honor of Mordechai Kreinin*, Edited by: Plummer, M. Cheltenham: Edward Elgar, 2004.

Lloyd, Peter. *New Regionalism and New Bilateralism in the Asia Pacific*. Pacific Economic Cooperation Council (PECC) Trade Forum. Lima. Mimeo, 2002.

Lord, Arthur. *Demystifying FTAs: a comparative analysis of American, Japanese, and Chinese efforts to shape the future of free trade*. Asia-Pacific Policy Papers Series, No. 10. Edwin O. Reischauer Center for East Asian Studies, Johns Hopkins University–SAIS. Washington, D.C., 2010.

Manger, Mark S.. *Investing in protection: the politics of preferential trade agreements between north and south*. Cambridge U.K.: Cambridge University Press, 2009.

Medvedev, Denis. "Beyond Trade: The Impact of Preferential Trade Agreements on FDI Inflows." *World Development*, vol. 40, no.1 (2012): 49–61

Mercosur. Decision 32/00 CMC. 2000.

Miyazaki, Silvio Y. M., and Nobuaki Hamaguchi. "Estudo Da Complementaridade do Comércio Entre o Brasil e o Japão Com Vistas a Um Acordo De Livre Comércio." *Revista de Economia Política*, vol. 33, no. 4 (2013): 692-703.

Mulgan, Aurelia George. *Understanding Japanese Trade Policy: A Political Economy Perspective*. Mulgan, Aurelia George, and Masayoshi Honma. *The Political Economy of Japanese Trade Policy*. Palgrave Macmillan, 2015. 1-40.

OECD Economic Surveys: Japan Overview. April 2015. OECD Economic Surveys: Japan Overview. April 2017.

Ogita, Tatsushi. "Japan as a Late-Coming FTA Holder: Trade Policy Change for Asian Orientation?" In: Okamoto, Jiro (ed.), *Whither Free Trade Agreements? Proliferation, Evaluation, and Multilateralization*. Chiba: Institute of Developing Economies, 2003. 216- 51.

Panagariya, Arvind. "Preferential Trade Liberalization: The Traditional Theory and New Developments." *Journal of Economic Literature*, vol. 38, no. 2 (2000): 287-331.

Panagariya, Arvind. "The Regionalism Debate: An Overview." *World Economy*, vol. 22, no. 4 (1999): 455-76.

Pereira, Lia Valls. e Rodrigo Zeidan. *Desvio de comércio provocado pelos acordos bilaterais de países latino-americanos com os Estados Unidos*. Brasília: CEPAL. Escritório no Brasil. Documento LC/BRS/R.150, 2005.

Perú. Secretaria de Comercio Exterior y Turismo. Secretaria General. Oficina General de Estudios Económicos. *Estudio de aprovechamiento del TLC Perú – Japón Tercer Año de Vigencia del TLC*. Lima. 2015.

Postigo, Antonio Postigo. "Liberalisation and Protection under Overlapping Free Trade Agreements: Dynamic Interplay between Free Trade Agreements and Investment." *World Economy*, vol. 37, no. 11 (2014): 1612–1633.

Plummer, Michael G., David Cheong, Shintaro Hamanaka. *Methodology for impact assessment of free trade agreements*. Manila: Asian Development Bank. 2010.

Robson, Peter. *The Economics of International Integration*. 3rd rev. ed. ed. London; Boston: Allen and Unwin, 1987.

Scollay, Robert. "The Changing Outlook for Asia-Pacific Regionalism." *The World Economy*, vol. 24, no. 9 (2001): 1135-60.

Solís, Mireya. "Japan's New Regionalism: The Politics of Free Trade Talks with Mexico." *Journal of East Asian Studies*, vol. 3, no. 3 (2003): 377-404.

Solís, Mireya, and Saori N. Katada. "The Japan-Mexico FTA: A Cross-Regional Step in the Path Towards Asian Regionalism." *Pacific Affairs*, vol. 80, no. 2 (2007): 279-301.

Solís, Mireya, and Saori N. Katada. "Unlikely Pivotal States in Competitive Free Trade Agreement Diffusion: The Effect of Japan's Trans-Pacific Partnership Participation on Asia-Pacific Regional Integration." *New Political Economy*, vol. 20, no. 2 (2015): 155-77.

Trefler, Daniel. "The Long and Short of the Canada- U.S. Free Trade Agreement." *American Economic Review*, vol. 94, no. 4 (2004): 870-95.

Urata, Shujiro. "Japan's FTA Strategy and Free Trade Area of Asia-Pacific." In: Morrison, E. Charles and Pedrosa, Eduardo (eds.), *An APEC Trade Agenda? The Political Economy of a Free Trade Area of the Asia-Pacific*. Institute of Southeast Asian Studies, 2007. 99-126.

Urata, Shujiro. "Japan's Free Trade Agreement Strategy." *Japanese Economy*, vol. 36, no. 2 (2009): 46-77.

Urata, Shujiro. "Japan's Trade Policy with Asia." *Public Policy Review*, vol. 10, no. 1 (2014): 1- 31.

Urata, Shujiro. *Postwar Japanese Trade Policy: A Shift from Multilateral GATT/WTO to bilateral/regional FTA Regimes*. In: Mulgan, Aurelia George, and Masayoshi Honma. *The Political Economy of Japanese Trade Policy*. Palgrave Macmillan, 2015.

Urata, Shujiro and Kozo Kiyota. "The Impacts of an East Asia FTA on Foreign Trade in East Asia". NBER Fourteenth Annual East Asian Seminar on Economics: International Trade. Taipei: NBER. Mimeo, 2003.

Viner, Jacob. *The Customs Union Issue*. New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

Wehner, Leslie. "The Free Trade Agreement Negotiations between Japan and Chile: Causes for Reaching a Rapid Agreement." *Japan Aktuell*, vol. XV, no. 6 (2007): 72-86.

Wehner, Leslie. "Chile's Rush to Free Trade Agreements." *Revista de Ciencia Política*, vol. 31, no.2 (2011): 209-26.

Whalley, John. "Why Do Countries Seek Regional Trade Agreements?" In: Frankel, Jeffrey A. *The Regionalization of the World Economy*. Chicago: University of Chicago Press, 1998.

World Trade Organization. "Brazil – Certain Measures Concerning Taxation and Charges request for consultation by Japan." WT/DS497/1, G/L/1119 G/TRIMS/D/41, G/SCM/D108/1. 2015.

World Trade Organization. *Regional Trade Agreements Information System (RTA-IS)*. rtais.wto.org/UI/publicsummarytable.aspx. Accessed 16 June 2018.

Yamazawa, Ippei. "On Pacific Economic Integration." *Economic Journal*, vol. 102, no. 415 (1992): 1519-1529.

Yoshimatsu, Hidetaka. *Japan's Keidanren and Free Trade Agreements: Societal Interests and Trade Policy*. *Asian Survey*, vol. 45, no. 2 (2005): 258-278.

China's foreign trade policy and its implications for Latin America and the Caribbean

Dra. Yunxia Yue: Institute of Latin American Studies (ILAS), Chinese Academy of Social Sciences (CASS).

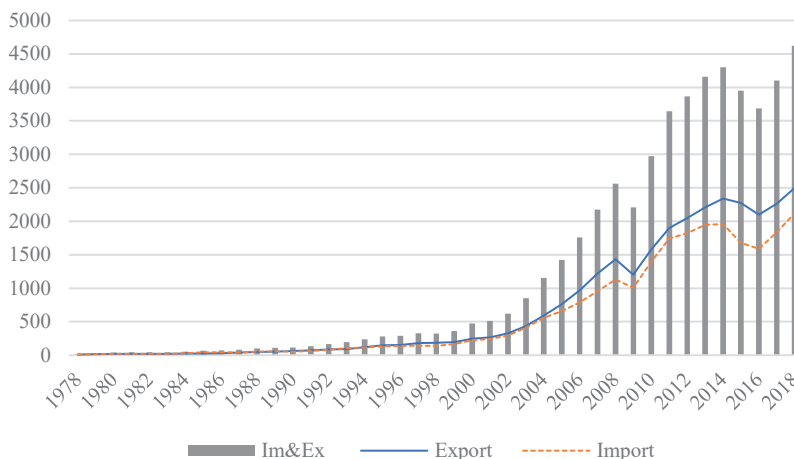
Abstract: The framework of Chinese foreign trade policy is composed of liberalization, facilitation and protection measures. Under the new round of opening-up driven by the Belt and Road Initiative, the latest trade policy reforms concentrate on the first two directions. As an emerging trade partner of China in the last decade, Latin America and the Caribbean (LAC) faces not only the general Chinese trade policy but also specific regional measures. Bilateral free trade agreements and other mechanisms, as well as trade facilitation measures, have promoted China-LAC trade. The most recent round of Chinese reform and opening-up brings new great opportunities for bilateral trade relations, while policy coordination is still in demand.

Keywords: Trade Policy; Reform and Opening-up; LAC.

I. Introduction

Since the start of the Reform and Opening-up process in 1978, China has achieved remarkable progress in its foreign trade. According to statistics from China's Customs, Chinese imports and exports combined reached 4 620 billion US dollars in 2018 (figure 1), 224 times their amount in 1978. With an average annual growth rate of 14.5% during the past 40 years, China is now the leading trading economy in the world and its share of world trade increased from 0.8% to 12.4%. Among all its regional trading partners, Latin America and the Caribbean (LAC) is the region that experienced the fastest growth in the last decade.

Figure 1: Evolution of Chinese foreign trade in goods, 1978-2018
(US billion)



Source: China's Customs Statistics.

In parallel with this rapid growth, China's foreign trade policy, by taking into consideration the domestic situation and following the international common practice, was gradually adjusted to promote and facilitate imports and exports. Yu (2018)¹ argues that China's opening-up in the past four decades has gone through three waves: the extensive margin (1978–2001), the intensive margin (2001–2017), and all-around opening-up (since 2017). Since its accession to the World Trade Organization (WTO) in December 2001, China has completed relevant legislation and amended its laws, trying to create a unified, open and transparent foreign trade legal framework with standard procedures.

After the 18th CPC National Congress, held in November 2012, while initiating the new round of opening up, China has firmly adhered to the multilateral trading system, and has been proactively participating and promoting WTO rules and regulations. China supports free trade and opposes any form of trade protectionism. It is accelerating work towards establishing a global, high-standard FTA network. In addition, China

¹ Yu, Miaojie (2018). "China's international trade development and opening-up policy design over the past four decades". *China Economic Journal*. 11(3): 301-318. <https://doi.org/10.1080/17538963.2018.1516275>.

continues strengthening trade cooperation with the countries along the Belt and Road Initiative (BRI) by consolidating advantageous industries and promoting in-depth international capacity cooperation.

Chinese foreign trade policy has also influenced its trade with LAC. To identify the main features and potential of this policy, this paper will analyze the latest trends in China's foreign trade policy and examine its specific measures towards LAC. The paper will also try to suggest possible directions and a roadmap to improve current measures.

II. Recent trends in China's foreign trade policy

Since 1978, China followed the export-oriented model. However, due to the 2007-2009 global financial crisis, Chinese imports and exports encountered internal and external pressures, which drove down its trade volume. Trade problems have been intensified by high investment, high pollution and low returns at the low end of the global value chain. Under such challenges, China realized its historic shift from a large trading economy to a strong trading power², and thus gradually reformed the trading system in the new era (Li, 2018³; Pei, et al., 2017⁴; Zhao, 2013⁵).

The framework of Chinese foreign trade policy is composed of three pillars: trade liberalization, facilitation and protection measures. The latest reform concentrates on the first two components. It aims to support the BRI, speed up China's economic and trade cooperation with relevant economies, and create a favorable external condition for the healthy and stable development of the economy in the long term.

II.1 Foreign trade liberalization measures

In September and October 2013, President Xi Jinping proposed the "Silk Road Economic Belt" and "21st Century Maritime Silk Road" (here in after

² A large trading economy has huge imports and exports, but its products lack competitiveness. By contrast, a strong trading power provides high quality, competitive products.

³ Li, Gang (2018). "China's Roadmap toward a Trading Power". *Journal of International trade* (4): 4-6.

⁴ Pei, Changhong & Liu, Hongwei (2017). "How China Moves to a Trading Power: A New Analytical Approach". *Economic Research*, (5): 26-43. DOICNKI:SUN:JJYJ.0.2017-05-011.

⁵ Zhao, Beiwen (2013). "Achieving Strategic Upgrades of China's Foreign Trade: From a Large Trading Economy to a Trading Power". *World Economic Research*, (4):3-9.

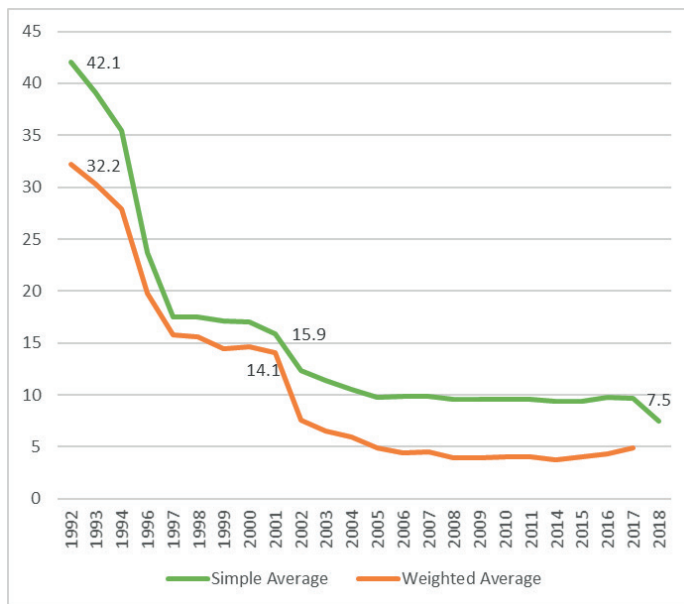
referred to as the BRI). According to the document *Vision and Proposed Actions Outlined on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road*, issued in March 2015, China will follow the Silk Road spirit of peaceful cooperation to further open up, learn from other countries, and cooperate with the countries along the Silk Road in infrastructure, trade, investment, energy and regional economic integration. During the 19th CPC National Congress, held in October 2017, it was pointed out that China should promote a new round of opening up. On the basis of BRI, the new system of China's open economy has been steadily improving.

To create a more open economy, China has made reforms on the micro and macro environment. The specific measures include tariff reduction, the free trade agreement (FTA) strategy, the rebalancing of exports and imports, and the establishment of Pilot Free Trade Zones (FTZs).

a. Tariff reduction

Since its accession to the WTO, China has been reducing its general duty level and it completed its tariff reduction commitments by 2010 (figure 2). In 2017, China's Most Favored Nation (MFN) average tariff rate was 9.8% (9.0% for non-agricultural products and 15.5% for agricultural products) and its weighted average tariff rate was just 4.4% at the beginning of 2018, down 6.1 percentage points and 10 percentage points, respectively, from 2001 when China joined the WTO. In a bid to further open its economy to the world, China has kept voluntarily lowering import duties in 2018 and 2019. As a result, now its simple average tariff is 7.5%, below Chinese commitments in the WTO and lower than in most developing countries.

Figure 2: Chinese average MFN import tariff, 1992-2018
(Percentages)



Source: Author's own calculation based on *World Tariff Profiles* and China's Customs.

b. FTA strategy

The report of the 17th CPC National Congress, held in October 2007, adopted the FTA strategy for strengthening bilateral and multilateral economic and trade cooperation. The report of the 18th CPC National Congress proposed to accelerate the building of an FTA network. FTAs will help China open up wider, improve the performance of its economy, and participate in the formulation of international rules. By 2018, China has signed 17 FTAs with 25 economies. Moreover, it is also conducting FTA negotiations with 13 countries. Another 10 countries are working on Joint Feasibility Studies or Joint Upgrade Studies with China. The establishment of FTAs has greatly promoted bilateral economic and trade exchanges with other countries.

c. Rebalance imports and exports

China seized the opportunity to expand imports of advanced technologies, equipment, key components and important energy and raw materials,

and gradually shifted from an export-oriented economy to one with an import-export balance and balanced domestic and external demand. It has revised the List on Imported Technologies and Products, improved the policy of import interest discount, increased the support for import credits, and encouraged financial leasing enterprises to carry out financing leasing business for the import of equipment.

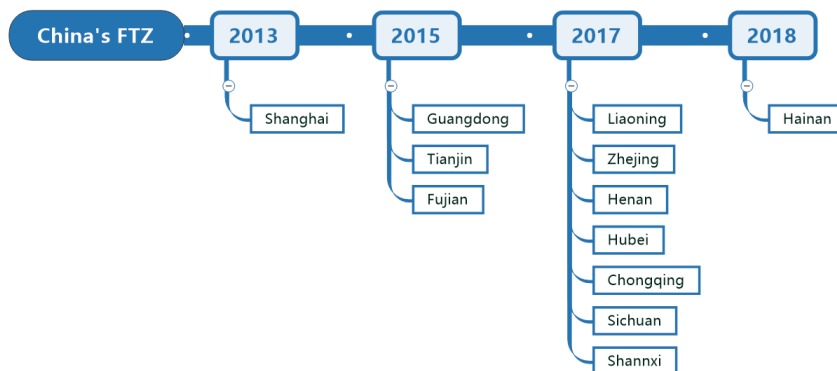
d. *Establishment of FTZs*

The establishment of Special Economic Zones (SEZ) was one of the signature measures of China's reform and opening up. Since 1980, China has set up different special economic functional zones such as special economic zones, state-level economic and technological development zones, high-tech industrial development zones, and various special customs supervision zones.⁶ These special zones have significantly promoted the development of China's open economy (Lin Yifu, 2018)⁷. Looking to upgrade the SEZs, the Chinese government established new pilot Free Trade Zones (FTZ) to deepen the opening-up process. Since August 2013, China has established 12 FTZs (figure 3). These implement preferential taxation and special customs supervision policies to liberalize and facilitate trade. Their main goal is to create a competitive international business environment which is in conformity with the international practice.

⁶ There are six types of customs special supervision areas: bonded area, export processing zone, bonded logistics park, bonded port area, comprehensive bonded area, and cross-border industrial park. Taxation and other preferential policies are implemented in China's customs territory, together with processing, logistics, services and other diversified business offerings for bonded services.

⁷ Lin, Yifu (2018). "China's Economic Reform: Achievements, Experiences and Challenges (Commemorating the 40th Anniversary of Reform and Opening up)". *People's Daily*, July 19th, 7th Edition.

Figure 3: China's Free Trade Zone network



Source: Author.

II.2 Foreign trade facilitation measures

Facilitating trade is another emphasis of recent Chinese foreign trade policy. China has implemented the WTO Trade Facilitation Agreement (TFA), which came into effect in 2017. By reforming its regulation and services, China has tried to promote domestic trade facilitation through improving the speed of customs clearance and reducing its cost.

In general, China's trade facilitation measures include: 1) the openness of government affairs and information transparency of the customs; 2) the implementation of automation, paperless trade procedures and the single window; 3) the reform of customs supervision system, especially of integrated customs clearance; 4) the reduction of customs clearance time and administrative cost; 5) the implementation of a series of advanced management systems and methods, including the authorized economic operator (AEO), tariff guarantee, advance declaration, risk management, follow-up inspection and active disclosure; and 6) cooperation between international and domestic border management agencies.

Chinese trade facilitation performance has improved with the above measures. By 2018, Chinese average export documentary compliance time decreased from 21.2 hours to 8.6 hours, while the relevant costs were cut down from US\$ 84.6 to US\$ 73.6. At the same time, the import documentary

compliance time was shortened from 65.7 hours to 24 hours and the costs from US\$ 170.9 to US\$ 122.3. With this progress, China was one of the best performing economies, showing the most notable improvement in performance on the Doing Business indicators in 2017/18⁸.

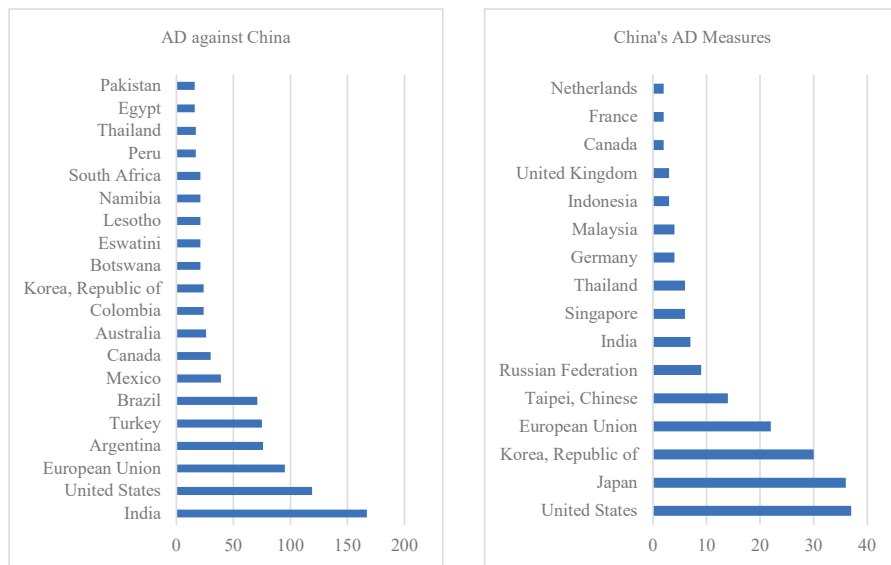
II.3 Foreign trade protection measures

Chinese trade protection measures mainly include anti-dumping measures, countervailing measures and safeguard measures. According to WTO statistics, as of December 31, 2017 there had been 258 anti-dumping cases initiated by China against other members of the WTO, mainly targeting chemicals and relevant industrial products (Catalogue 6), plastic and rubber products (Catalogue 7), paper, cardboard and products (Catalogue 10), base metals and products (Catalogue 15), and textile products (Catalogue 11). Meanwhile, China had initiated 9 countervailing investigations, of which 3 were against the European Union (EU) and 5 against the United States (USA). Countervailing investigations targeted grain oriented flat-rolled electrical steel, potato starch, white feather broilers, imported sedans and cross-country vehicles with engine displacements of 2.0 liters and above, and solar-grade polycrystalline silicon. China has also imposed two global safeguard measures, one on steel products (2002) and one on sugar (2017).

It is obvious from the above figures that antidumping is China's major protection measure. China has long been the world's main anti-dumping target country, and most of these measures were initiated by developing economies. However, in Chinese antidumping investigations and measures, developed economies were the main target (figure 4). China seldom initiated antidumping investigations against developing regions such as LAC.

⁸ World Bank (2018). *Doing Business 2019: Training for Reform*.

Figure 4: Global anti-dumping measures against and by China as of 31 December 2017



Source: WTO.

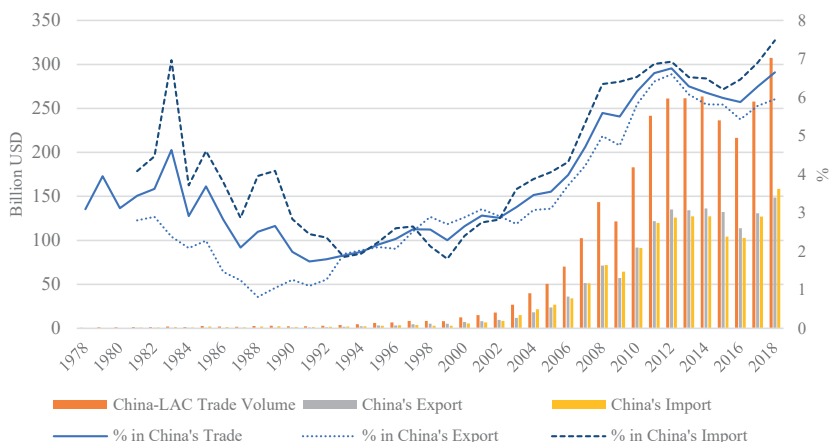
III China's trade policy toward LAC

LAC is one of China's most important trade partners in the last decade. Rapid trade growth prompted China to implement specific trade policies toward this region.

III.1 Evolution of China-LAC trade

Since 1978, the economic and trade cooperation between China and LAC has gone through three stages (figure 5). The scale and content of the trade have been continuously expanded and enriched.

Figure 5: China-LAC trade in goods, 1978-2018



Source: China's Customs Statistics.

The first stage went from 1978 to 2001. China and LAC developed in an almost synchronous manner, which enhanced the breadth and depth of cooperation. From 1978 to 2001, the cumulative trade volume between China and Latin America reached US \$76.7 billion, more than 13 times the cumulative amount in the 27 years before the reform and opening up. However, due to the homogeneity and competitiveness of LAC's cooperation demands with China, the bilateral trade was still dominated by trade with relatively limited growth, showing the feature of "cumulative" development.

The second stage covers the period from 2002 to 2012. The scale and diversity of China-LAC trade witnessed unprecedented development. In terms of scale, LAC became the region with the fastest growth of Chinese foreign trade in this period. The bilateral trade volume increased by nearly 17 times between 2002 and 2012.

The third stage is the active construction period since 2013. The scale of China-LAC trade shows a spiraling upward trend with increased volatility but significantly enhanced strategic significance. On the one hand, China-LAC trade has become an important part of the overall bilateral cooperation. The first and second CELAC-China ministerial forums have adopted two medium - and long-term cooperation plans, which have enhanced the

planning of economic and trade cooperation. This means that the engine of trade has moved from natural complementarity to a dynamic, creative one. China-LAC trade has entered a new stage of competitiveness-building development.

III.2 Specific trade policy towards LAC

China-LAC trade got more influence from policies since the second stage. In this stage, China implemented specific measures which tend to gradually upgrade and deepen its trade with LAC.

a. Foreign trade liberalization and coordination measures towards LAC

Generally speaking, Chinese trade-related measures towards LAC have two directions. One is to construct the promotion and protection mechanisms of bilateral trade. The other is to foster foreign direct investment (FDI), which in turn will increase trade. This policy effort has taken effect both bilaterally and multilaterally.

In terms of the bilateral channel, China has signed FTAs with Chile, Peru and Costa Rica, is conducting FTA negotiations with Panama and has conducted joint feasibility studies with Colombia. Moreover, it has signed *Bilateral Memorandums of Understanding on Jointly Building the BRI* with 15 LAC countries, *Bilateral Investment Protection Agreements* with 10 countries, and *Agreements to avoid Double Taxation* with 7 countries (table 1). By signing all these agreements, China has provided institutional conditions for tapping the potential of trade.

Table 1: China-LAC bilateral economic cooperation mechanisms as of January 2019

FTA (3)	Bilateral Invest- ment Treaty (10)	Agreement to avoid Double Taxation (7)	BRI MOU (15)
Chile Peru Costa Rica	Bolivia Argentina Uruguay Chile Peru Jamaica Cuba Barbados Trinidad and Tobago Guyana	Brazil Jamaica Barbados Cuba Venezuela Trinidad and Tobago Mexico	Panama Trinidad and Tobago Antigua and Bar- buda Dominica Bolivia Costa Rica Uruguay Suriname Grenada Guyana Venezuela Chile El Salvador Dominican Republic Ecuador

Source: Website of BRI. <https://www.yidaiyilu.gov.cn/>

In terms of multilateral initiatives, the China-CELAC Forum was established in 2015 based on all-round cooperation, and the China-Caribbean Economic and Trade Cooperation Forum was founded in 2005. At present, China is also a member of the Caribbean Development Bank and the Inter-American Development Bank (IDB), and has become an observer at the Organization of American States (OAS), the Latin American Parliament and the United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). Through the building of regional cooperation mechanisms, China broadened trade under the multilateral planning coordination.

b. Trade facilitation measures towards LAC

The implementation of various facilitation measures has reduced the transaction costs of China-LAC trade. First is customs clearance facilitation. China has carried out extensive cooperation with Chile, Brazil and other LAC countries in customs, technical barriers to trade (TBT), sanitary and

phytosanitary (SPS) measures and e-commerce, so as to improve the efficiency of customs and reduce the cost of bilateral trade. Second is cross-border transport facilitation. China has opened direct air routes to Brazil, Cuba, Mexico and Panama, which have facilitated the flow of factors of production and promoted cooperation and exchanges of goods and services. Third is the facilitation of people mobility. The Chinese government has been actively engaged in bilateral or multilateral negotiations on visa exemption with relevant LAC countries. This, coupled with the increased availability of direct air routes, has facilitated personnel exchanges and ensured the smooth operation of trade.

IV. Directions for future cooperation and policy improvement

China has started a new round of extensive and profound reform and opening up. Especially due to the China-US trade conflict since February 2018, China has sped up its opening process. Measures aimed at lowering trade and FDI barriers have been launched in the second half of 2018 and early 2019. All these new measures will also play a positive role on China-LAC trade. In addition, other Chinese policies and measures will provide special impetus to its trade with LAC.

Firstly, China's upgraded reform is aimed at the supply-side, providing both commodity and capital opportunities for China-LAC trade. On the one hand, China's industrial upgrading and adjustment will provide an increased market for LAC exports. At present, China's economic structure has shifted to the tertiary industry, and its economic engine has shifted to consumption. This will provide new export opportunities for agricultural products and other advantageous sectors in LAC. On the other hand, China's rapidly increasing investment abroad will provide new investment for Latin America. At present, China is the world's second largest foreign investor after the United States. Chinese capital can make up for the capital gap in LAC and is an important guarantee for industrial development and financial stability. This investment will in turn help to increase China-LAC trade in terms of volume and diversity.

Secondly, China's new round of opening-up, led by the BRI, will better meet the needs of LAC and provide market opportunities for trade. In the near term, new demand in LAC is concentrated in three areas: 1) the need for "hardware" investment, such as energy and roads; 2) the need for "software" investment such as telecommunications and Internet; and 3) the need for

upgrading the industrial economy. These demands will promote bilateral investment and relevant imports and exports, and thus create new trade opportunities.

Although China-LAC trade faces great new opportunities, challenges still remain. These come partly from the persistence of restrictive trade barriers. Despite sharp tariff reduction both in China and LAC economies, China's tariff level, compared with developed economies, still has room for further cutting-down, while LAC also leaves certain room for further tariff reduction. Challenges also come from the area of trade facilitation. Increased cooperation on measures such as SPS/TBT, Customs procedures and e-commerce is needed to fit the current trade growth demand.

China's foreign trade policy towards LAC should be more regionally targeted. Efforts should focus on three directions. The first is FTAs. Empirical studies (Yue, 2014; Lv, 2013; Wu 2013)⁹ show that the three FTAs in force have had significant trade creation effects. Therefore, China should actively seek to negotiate new agreements with LAC countries. The second direction concerns bilateral mechanisms. The current mechanisms have facilitated trade by building a practical cooperation system. When Chinese investment has reached a scale enough to promote trade, a broader bilateral framework agreement can help to eliminate current obstacles. The third direction relates to improving the institutional framework for trade dialogue and communication. LAC countries like Argentina and Brazil are still among the main sources of anti-dumping investigations against China. Instead of punitive trade measures, a mechanism of trade talks should be built to handle the pressures resulting from import competition.

Bibliography

Naughton, Barry (2007). *Chinese Economy: Transitions and Growth*. Massachusetts Institute of Technology.

Feenstra, Robert and Wei, Shang-Jin (2010). *China's Growing Role in World Trade*. The University of Chicago Press.

⁹ Yue, Yunxia and Wu, Chenrui (2014). "Evaluation of the trade effect of China-Chile FTA- a postmortem analysis based on the gravity model". *Journal of Latin American Studies* 36(6): 55-59,65. Lv, Hongfen and Zheng, Yali (2013). "Analysis on the gravity model of the trade effect of China-Chile FTA". *Journal of International Trade Issues*, (2):49-57. Wu, Xiaoqi and Chen, Kaijun (2013). "Evaluation on the effect of FTA between China and LAC countries". *Journal of Latin American Studies*, 35(5)64-67.

Jing, Linbo (2015). *China's Medium and Long-Term Trade Strategy*. China Social Sciences Press.

Li, Gang (2018). "China's Roadmap toward a Trading Power". *Journal of International trade* (4): 4-6.

Lin, Yifu (2018). "China's Economic Reform: Achievements, Experiences and Challenges (Commemorating the 40th Anniversary of Reform and Opening up". *People's Daily*, July 19th, 7th Edition.

Lv, Hongfen and Zheng, Yali (2013). "Analysis on the gravity model of the trade effect of China-Chile FTA". *Journal of International Trade Issues*, (2):49-57.

Pei, Changhong & Liu, Hongwei (2017). "How China Moves to a Trading Power: A New Analytical Approach". *Economic Research*, (5): 26-43. DOICNKI:SUN:JJYJ.0.2017-05-011.

World Bank (2011). *Growth and Development in the Post-Crisis Era - Development Agenda of the G20*. China Financial Press.

World Bank (2018). *Doing Business 2019: Training for Reform*. Wu, Xiaoqi and Chen, Kaijun (2013). "Evaluation on the effect of FTA between China and LAC countries". *Journal of Latin American Studies*, 35(5):64-67.

Yu, Miaojie (2018). "China's international trade development and opening-up policy design over the past four decades". *China Economic Journal*. 11(3): 301-318. <https://doi.org/10.1080/17538963.2018.1516275>.

Yue, Yunxia and Wu, Chenrui (2014). "Evaluation of the trade effect of China-Chile FTA- a postmortem analysis based on the gravity model". *Journal of Latin American Studies* 36(6): 55-59,65.

Zhang, Erzhen, Li, Yuanben and Dai, Xiang (2018). "From integration to promotion: China's strategic shift in response to globalization - commemorating the 40th anniversary of reform and opening up" *Journal of International Trade Issues*, (4):1-10.

Zhang, Xiaoyun and Liu, Jiejiao (2018). "Review and prospect of industrial structure policy in the past 40 years of reform and opening up". *Reform*, (9): 42-54.

Zhao, Beiwen (2013). "Achieving Strategic Upgrades of China's Foreign Trade: From a Large Trading Economy to a Trading Power". *World Economic Research*, (4):3-9. Zheng, Bingwen, Sun, Hongbo and Yue, Yunxia (2009). "60 years of China-LAC relations: summary and reflection". *Journal of Latin American Studies*, (Supplement 2): 3-17.

Mesa de trabajo 2:

*La inversión asiática en América Latina: tendencias
y desafíos*

East Asian investments in today's Latin America: a comparison of Japanese, Korean and Chinese OFDI

Dr. José León Manríquez: profesor - investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco, México.¹

I. Introduction

China's rise notwithstanding, Japan and the Republic of Korea (henceforth ROK or South Korea) are significant players in the economic relations between East Asia and Latin America and the Caribbean (LAC). These three economies are, by far, the most dynamic partners of LAC in the Pacific Rim. According to the Inter-American Development Bank (IDB), China, Japan and South Korea account for 79.3% of Asia's trade and 64.7 % of foreign direct investment (FDI) in LAC. In terms of FDI, East Asian-LAC relations are highly asymmetric. While investments from Latin America in East Asia are still very modest, East Asian FDI in LAC is increasingly relevant in both relative and absolute standards.

Trade and investment between East Asia and LAC tell very different stories. While China leads trade, Japan commands FDI. In 2016, total trade between LAC and China rose to US\$224 billion, far away from Japan with US\$44 billion and Korea, with US\$38 billion (World Bank-WITS, 2018)). Conversely, the cumulative stock of Chinese FDI is lesser than Japan's but higher than Korea's. In the following paragraphs, we compare the FDI of these East Asian economies in LAC. Aside the unavoidable quantitative dimensions, we also take into account the historical trajectories of investments, the sectors in which they are made, the motivations of firms (resource, market or efficiency seeking), and the type of firms (small or big, public or private). We include a few case studies of Japanese and Korean FDI.

¹ Este trabajo contó con la coautoría de Melba Falck-Reyes y Jae-Sung Kwak. Presentado en el Seminario por José León Manríquez.

In the first section, we analyze the big picture of Asian FDI worldwide and the quantitative weight of Chinese, Japanese and Korean FDI within LAC. In the second part, we deal with the Japanese FDI in the region, which is the bulkiest and oldest in LAC. In the third section, we identify the main traits of Korean investments, which date to the late 1980s. In the fourth segment, we recall some features of Chinese FDI and compare them with our previous findings about the other East Asian countries. We find plenty of differences in terms of trajectories, motivations, types of firms and countries of destination. The main faulty line is between Japanese and Korean FDI on the one hand, and Chinese investment on the other.

II. Asian investments in Latin America and the Caribbean: a wider context

Table 1 depicts the important changes that have occurred in the global landscape of FDI in recent decades. If we take the 1990s as a starting point, there is a rapid growth of inward foreign direct investment (IFDI). This growth peaked in 2000, to experience a sharp drop in the two subsequent years. Inward investment rebounded quickly after 2003; by 2007 it had tripled, reaching a level of US\$1.87 trillion. The global financial crisis of 2008-2009 reversed this trend. In spite of upturn in 2011, 2012 and 2015, in recent years IFDI has experienced a relative decline worldwide. Along the whole period, IFDI in emerging economies (with China as leader) grew swiftly. In some years, it even overcame IFDI in developed countries.

Table 1: FDI inflows, by region and economy, 1990-2017
 (US\$ Millions)

	Developing economies	Transition economies	Developed economies	Africa	America	Asia	Europe
2000	231 581	5 924	1 121 110	9 651	460 655	159 189	713 473
2001	215 953	8 258	548 452	19 975	259 942	134 518	350 447
2002	166 178	10 046	413 612	14 744	152 959	110 412	295 584
2003	194 862	17 833	337 939	18 231	106 215	146 577	275 713
2004	261 830	28 997	401 770	17 725	204 190	195 925	233 310
2005	331 468	30 666	586 804	29 473	207 645	237 232	501 395
2006	403 306	58 829	941 413	34 539	371 521	310 022	656 032
2007	522 411	87 233	1 284 171	51 152	450 317	395 477	950 647
2008	577 702	117 733	789 770	58 132	506 782	433 218	434 747
2009	461 004	61 779	656 281	56 507	252 492	353 714	481 832
2010	628 480	63 675	679 764	46 687	393 533	437 911	454 929
2011	663 856	79 430	824 391	46 747	467 308	446 886	541 370
2012	651 500	64 948	858 263	51 985	432 283	437 675	586 110
2013	648 539	83 684	693 154	50 790	450 522	448 125	414 601
2014	685 292	56 541	596 699	52 440	431 267	498 233	310 908
2015	744 032	36 022	1 141 251	56 633	680 458	545 439	616 799
2016	670 158	64 129	1 133 245	53 190	634 049	516 389	611 316
2017	670 658	46 767	712 383	41 772	450 673	517 476	368 236

Source: Own elaboration, based on UNCTAD Stats (2018).

As to outward foreign direct investment (OFDI), Table 2 shows that Asia accounts for most of the increased investment of emerging economies. Asian OFDI exceeds by far those flows from Africa or LAC. It is true that Latin American investments abroad grew in the 2000s, when the so-called *multilatinas* underwent a dynamic performance (Santiso, 2008). Nevertheless, OFDI from emerging economies became almost equivalent to investment from Asia. Hence, OFDI between Asia and LAC is very asymmetric. Although some LAC business have sought to invest in Asia, Asian investment flows in the region are much higher, with Japan, China and Korea playing a leading role.

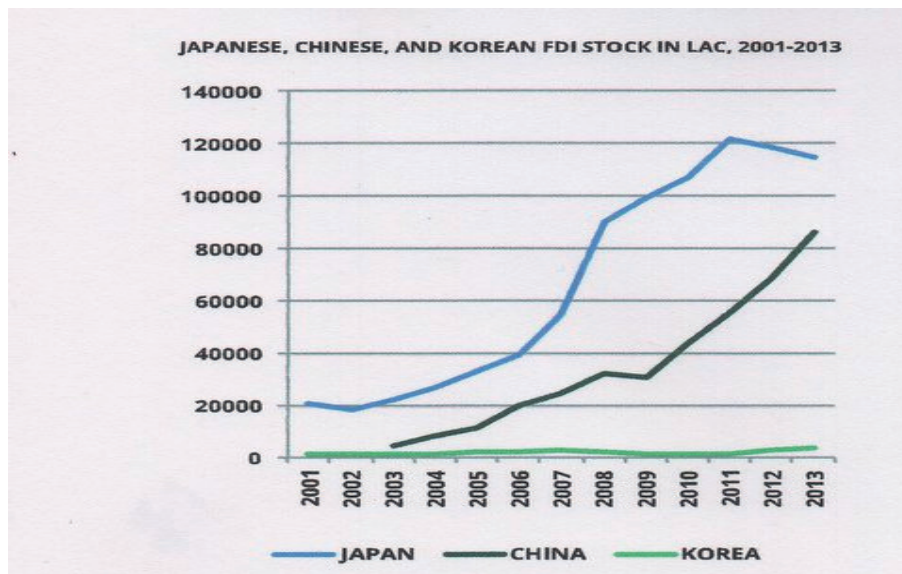
Table 2: FDI outflows, by region and economy, 2000-2017
 (US\$ millions)

	Develo- ping eco- nomies	Tran- sition econo- mies	Deve- loped econo- mies	Africa	America	Asia	Europe
2000	88 721	3 167	1 071 786	1 558	195 437	113 934	849 256
2001	57 494	2 523	623 263	-3 378	165 148	95 643	416 479
2002	39 696	4 049	453 774	288	167 226	67 917	255 153
2003	39 454	10 506	479 122	970	158 931	63 559	289 684
2004	114 775	13 661	777 539	3 500	356 484	128 509	410 103
2005	110 807	18 046	704 498	1 981	61 798	139 315	667 012
2006	201 435	30 154	1 120 738	8 173	313 559	216 557	793 418
2007	276 036	49 185	1 843 884	10 830	483 110	325 823	1 334 082
2008	275 037	60 284	1 368 227	10 009	425 038	363 986	871 965
2009	243 098	38 377	820 411	6 390	341 115	302 986	435 889
2010	357 270	50 488	965 900	10 374	366 832	364 357	610 914
2011	379 426	55 648	1 128 733	5 305	500 586	442 302	610 312
2012	362 661	33 193	973 654	12 393	416 242	434 561	497 277
2013	414 976	75 787	890 112	16 072	395 462	505 656	459 534
2014	457 994	72 343	731 670	13 598	386 109	554 800	305 171
2015	406 237	32 085	1 183 568	10 844	365 931	508 314	755 879
2016	406 668	25 157	1 041 458	11 234	363 670	540 800	553 755
2017	380 775	39 989	1 009 208	12 078	436 542	520 512	454 154

Source: Own elaboration, based on UNCTADSTAT (2018).

Figure 3 reports the amount of FDI stock from Japan, China and the ROK in LAC. It is clear that Japanese investment has historically been the highest of East Asian OFDI in the region --and still is. Chinese investment in the region, which was virtually nonexistent in the 1990s, has undergone a swift growth. However, the accumulated stock of China's FDI in LAC is still about one-third below the level of Japan, but clearly exceeds Korean investments. Nonetheless, the depth and scope of Chinese OFDI in LAC should not be overrated. Cumulative investment of the United States, the Netherlands and Japan itself in LAC still dwarfs Chinese FDI. In a sample of the sources of FDI for 15 major Latin American countries between 2005 and 2012, China was a major investor in only two countries (ECLAC, 2013: 58).-59).

Figure 1: Japanese, Chinese and Korean FDI stock in LAC, 2001-2013
(US\$ Millions)



Source: Myers and Kuwayama (2016).

III. Japanese foreign direct investment in Latin American countries

During the last decade, the economic relations between Japan and LAC relied on three pillars: investment, trade and cooperation. A salient feature of this transpacific links is the interconnection between the three variables of which FDI is the core. Thus, in some countries, Japanese FDI in the manufacturing sector has triggered the formation of production networks that in turn have influenced the trade patterns of the recipient countries and enhanced cooperation among public, private and the academic sectors. This particular Japanese way to strength the economic links with other countries has been called the "Japan Model of Economic Engagement" (Kuwayama, 2015). In this section we analyze some of the salient features of Japanese FDI in LAC.

Japanese FDI has had a long presence in LAC. In fact, Japan has been the Asian country with a longer history of economic ties with LAC. Diplomatic relations date to the late 19th. Meiji's Japan was one of the few Asian countries that eschewed Western colonialism. After World War II, economic

links with LAC increased. Given the high rates of growth of the Japanese economy, during the 1960s and 1970s, FDI in LAC was mostly natural resource-seeking, as much needed raw materials inputs were required to keep the industrial pace of growth in Japan. During this period Latin America was the largest recipient of FDI from Japan (IDB; 2013: 19). Chile and Brazil were suppliers of minerals whereas Mexico offered opportunities in the automotive sector.

This tendency reversed in the 1980s, when LAC underwent a severe economic crisis. This happened at the same time that Japanese FDI started a period of accelerated growth as a result of the high value of the Yen and the high-cost structure in the domestic economy that affected the competitiveness of Japanese firms in the international markets. Hence, Japanese Multinational Companies (MNCs) started to invest heavily abroad making Japan one of the major investors in the world. Looking for efficiency costs in Asia, Japan became the engine of the networked production in the region. At the same time, the United States saw increased flows of Japanese investment to overcome trade barriers (Falck, 2015: 57-68).

In the 1990s, Japanese companies started looking back to LAC. Mexico, that had signed a Free Trade Agreement with North America (NAFTA) in 1994, became an attractive platform to export to the US market. Brazil, the other major country in LA, was a target for its growing domestic market. At this point Japanese FDI became more diversified, targeting not only mining but manufacturing and services sectors too (IDB, 2013: 19).

In the first decade of the 21st century, the renewed dynamic growth in LAC, especially with the trade's boom in commodities in South American countries driven by China's economic growth and the expanding middle classes in the region, were conducive of a major surge in Japanese FDI in the region (IDB, 2013: 19-22). This trend was reinforced by two main factors: on the one hand, Japanese economy's sluggish growth in the past two decades (Falck Reyes, 2015: 50-57) and on the other hand, the new paradigm of organization of production by MN characterized by the fragmentation of the production processes. Hence, Japanese companies were compelled to invest abroad to capture new markets and to take advantage of different locations that offered competitive advantage.

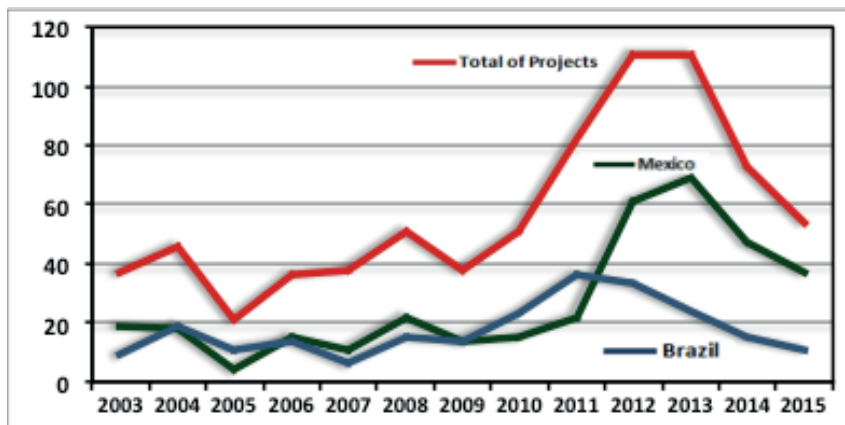
III.1 LAC outlets of Japanese FDI

As Japanese FDI flows increased notably since mid-1980s so did Japanese affiliates operating abroad. According to a survey conducted by the Ministry of Economy, Trade and Industry (METI, 2015), in 2013 there were 23,927 Japanese affiliates operating abroad. Asia concentrates 66% of them; North America (United States and Canada) is hosting 13% and Europe 12%. The remainder is located in Latin America and the rest of the world. In LAC, Mexico and Brazil have the greatest share in the region, with 900 affiliates operating in Mexico and 450 in Brazil.² As seen on Figure 3, the *empirical evidence* shows that the stock of FDI from Japan in LAC, which remained steady from 1996 to 2003, increased steadily up to 2011 when it reached its peak. By 2013 the Japanese stock of FDI in LAC was 5 times the level of a decade ago. The two major recipients of these flows were Brazil and Mexico followed, at a distant place, by Peru, Chile and Argentina.

Furthermore, during 2003-2015, 438 Japanese companies announced new investment projects (740) in the region. Between 2003 and 2009, Japanese companies announced 40 new investment projects annually in LAC (Financial Times. fDiMarkets.com., 2015). After the global crisis of 2008, the number of new projects announced increased notably (Figure 4). Stock figures indicate that Brazil captured a larger part of FDI in the second half of 2000's compared to Mexico. Yet Figure 4 shows projects announced in Mexico almost doubled those in Brazil. Thus, out of a total of US\$52 billion of planned investment by Japanese enterprises in LAC between 2003 and 2015, 43% correspond to Mexico, 38% to Brazil and 12% to Argentina, Chile and Peru taken together. By far, Mexico and Brazil have been the main recipients of planned FDI from Japan in the last decade (Figure 5).

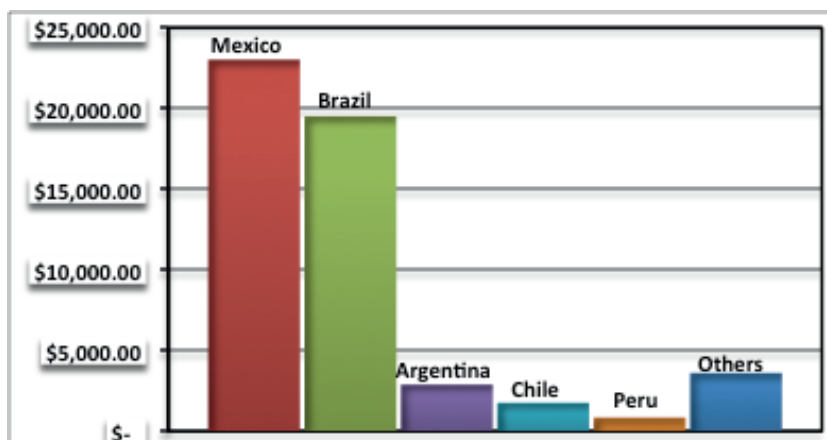
²The figures corresponding to Brazil come from Keidanren/CNI (2015). Those of Mexico, from JETRO-México.

Figure 2: Evolution of number of investment projects announced by Japanese Companies in Latin America: 2013-October 2015



Source: Financial Times. fDiMarkets.com (2015).

Figure 3: Japanese announced FDI projects by main recipients: 2013-October 2015 (US\$ Millions)



Source: Financial Times. fDiMarkets.com. (2015).

Five sectors account for the majority of projects announced by Japanese companies: automotive components, automotive Original Equipment Manufacturers (OEM), metals, industrial machinery, equipment and tools

and consumer electronics. Almost half of the capital investment announced is in the automotive sector. In all, these set of projects are bound to create around 200,000 jobs, (Financial Times. fDiMarkets.com). Moreover, to deepen the economic ties with LAC, in the past decade Japan has signed Economic Partnership Agreements with Mexico (2005), Chile (2006) and Peru (2012) and it is negotiating one with Colombia.

III.2 Japanese FDI in Mexico and Brazil. Is it fostering production networks in the Transport Equipment (TE) sector?

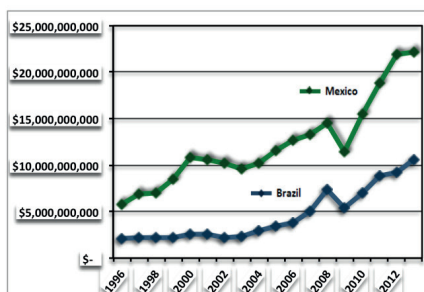
Taking into consideration that Mexico and Brazil account for 81% of the total amount of investment announced by Japanese companies in LAC between 2003 and 2015 and that almost half of the capital investment is targeting the automotive sector, it seems worth analyzing these two countries and the TE sector.

Currently Mexico and Brazil are major producing countries of transport equipment (TE) in the world. In 2017, they produced 4.0 and 2.7 million units each respectively, that places them in the 7th and 8th place as major world producers (ACEA, 2018). In both countries the TE sector plays an important role in the economy, representing 25% and 17% of manufacturing GDP in Brazil and Mexico respectively. Mexico's production is oriented to external markets as 82% of the units produced are exported, making Mexico the fourth major exporting country in the world. Exports are highly concentrated in the US market. For its part, Brazil's production is oriented to the domestic market, exports representing only 20% of the units produced. (ECLAC, 2014: 35-36, 41).

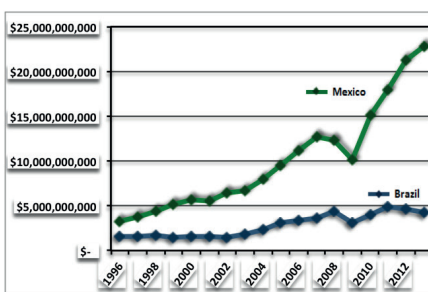
Using the database prepared by the Institute of Economy, Trade and Industry (RIETI), that breaks-down the trade flows by main stages of production (final goods, intermediate goods and primary goods), Figure 6, shows that the value of imports of intermediate goods (parts, components and accessories) in the TE sector in both countries increased from 1996 to 2013, but the growth was higher in Mexico, where this type of imports five-folded in such period (RIETI, 2014). In the case of exports of the same type of goods the difference between the two countries is substantial, and they indicate that Mexico is becoming also a supplier of intermediate goods. Moreover, Northeast Asian countries have become major suppliers of intermediate goods for both countries on the TE sector.

Figure 4: Evolution of imports and exports of intermediate goods by Mexico and Brazil. Transport equipment sector. 1996-2013 (US dollars)

Imports



Exports



Source: Own elaboration with data from RIETI (2014).

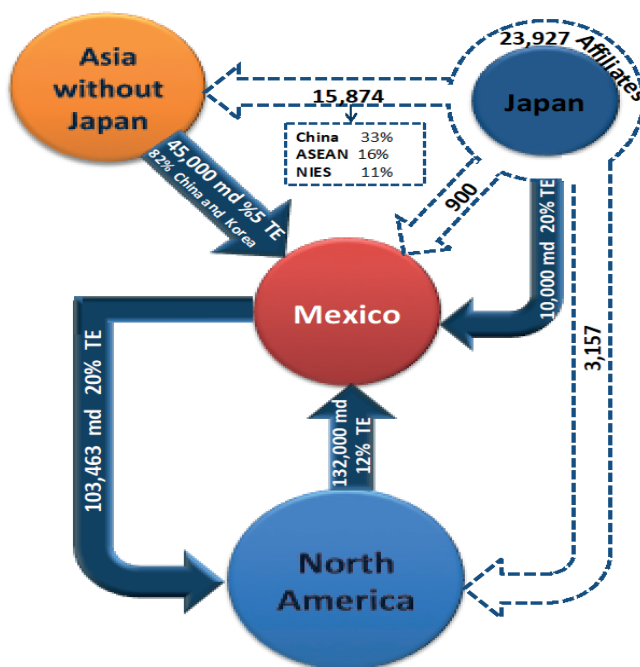
If we look at the evolution of final goods in the TE sector, Mexico's exports have multiplied by six since 1996 to reach US\$60 billion in 2013, and they have showed a faster growth rate after the 2008-crisis, induced by a growing demand from the US market. In contrast Brazil's exports, that represent one fifth of those of Mexico, have remained stable in the past decade at around US\$12 billion (RIETI, 2014).

According to Baldwin & Okubo (2012) the FDI that is closely linked to trade patterns and has local relations both in sales and input supply is "networked investment". This is increasingly the case of FDI and regional networks in Mexico. According to METI (2014), 46% of Japanese affiliates worldwide are located in manufacturing industries, of which (TE) sector is the most important with 18% of affiliates located on it. Moreover, the production carried out abroad has increased notably in the past decade representing nowadays 36% of the total production by Japanese companies with affiliates that compares with 29.9% back in 2004. This tendency is more acute in the TE sector, where the overseas production ratio is 44%, versus 36% a decade ago.

Figure 7 shows how Japanese affiliates are interconnected in the supply of intermediate goods to Mexico. Japan and the rest of Asia provide 30% of the total of intermediate goods supplied by Asia and North America together. As regard to TE's intermediate goods imports, Asian countries provide 20% of the total from both regions. Thus, considering that 33% of

Japanese affiliates are located in China and that this country and South Korea have become major suppliers of Mexico, it is likely that imports from Mexico come from those Japanese affiliates operating in other Asian countries. Additionally, the figure shows that Mexico is also exporting intermediate goods to North America for more than US\$100 billion of which 20% correspond to TE sector.

Figure 5: Mexico trade in intermediate goods, the transport equipment (TE) sector and japanese affiliates 2014



Source: Own elaboration with data from RIETI (2014)

Moreover, considering that there are more than 3,000 Japanese affiliates operating in North America and that their exports to Mexico are registered in trade statistics as exports from North America, this accounting underestimates the trade relations between Japanese affiliates located in Mexico and in North America. Thus, Japanese FDI in Mexico, on the one hand contributes to imports of intermediate goods from both Asian and North American countries, but on the other hand it also enhances exports

of both intermediate and final goods to the North American market. In the latter case sales are concentrated intraregional but input supply is both intraregional and inter-regional. Although many Japanese suppliers have moved their operations to Mexico following the main OEM manufacturers, (Falck, 2014), local domestic procurement remains low. Thus, as Baldwin and Okubo (2012) point out, the challenge is how to engage more Mexican SME's on these regional chains of production.

III.3 Locational factors of Japanese FDI in LAC

Regarding locational factors, the already quoted survey of Japan's METI (2014), shows that in the past decade, the Japanese affiliates have ranked top four locational factors: current strong local product demand or potential growth of such demand; other Japanese companies are located in the recipient location; product demand in third countries, near the recipient country, is strong or has potential for growth, and a declining factor, supply of high quality-inexpensive labor. Thus, according to these responses, main location factors are market-seeking investment and the establishment of clusters of production related to networked investment (efficiency-seeking).

According to the above discussion, market-seeking opportunities are leading factors in Brazil and Mexico, the domestic market being more important for Brazil and the export market for Mexico. The empirical evidence also shows that Mexico became more integrated with other markets. Intraregional and interregional flows of intermediate and final goods in TE sector have grown much faster in Mexico than in Brazil, and the latter has much lower levels of trade than Mexico. Hamaguchi, Miyazaki and Correia (2014: 18), found out that "Mexico is advancing faster than Brazil because fragmentation process is occurring with components". As far as sectorial distribution is concerned, Japanese investment has become more diversified among manufacturing, primary and service activities.

III.4 Two cases of Japan's Model of Economic Engagement in LAC

Nissan was the first Japanese automotive company to invest in Mexico, under a market-seeking strategy. The company arrived in 1959 as a distribution center and in 1966 established its first plant outside of Japan at Cuernavaca, State of Morelos, producing the Datsun model to satisfy

the domestic demand.³ In 1972 this plant started its export operations to Bolivia, Ecuador and Chile. A decade later it was producing 500 thousand units with three lines of production. In 1982, Nissan made a joint investment with its suppliers to establish a second plant (Plant-A1) at the State of Aguascalientes.

After the signing of the EPA in 2004, the company established at Toluca, the Nissan Design America Center (2010) to promote research and development and in 2012 announced the opening up of a third plant at Aguascalientes (Plant A2). Two years later, announced a Joint Venture with Daimler to increase the level of production at the latter production complex.

In the five decades to 2015, Nissan has produced 10.5 million units in Mexico. In 2015 the production level was of 822 thousand units, 36% to the domestic market and 64% to the export markets comprising 50 countries of which the US, Canada, Brazil, Chile and Saudi Arabia are the most important. Currently Nissan employs around 14,500 workers and employees. Following Nissan, thirty Tier 1 and Tier 2 suppliers have established at Aguascalientes. Thus, Nissan's strategy in Mexico has been both market seeking and efficiency seeking. At the same time, it has developed a production cluster at Aguascalientes whose operations, given the new paradigm of fragmentation of production, are influencing the trade flows of Mexico.

Moreover, Nissan has developed since 2001, a successful model linking its productive activities with the academic and governmental sector of Aguascalientes. The Nissan-School is a joint program with the National College for Professional and Technical Education (CONALEP) for training technicians and professionals. Through this program students spend 10 months at Aguascalientes Plants to get training as they work directly in the manufacturing process. Both the state government and Nissan grant scholarships to the students. Most of the participants at this program (60%) end up working for enterprises linked to Nissan. Another program linked to education, is the one carried out by the Foundation of Nissan Dealers (ANDANAC). The goal of this program is to support basic education in Mexico by donating new primary schools. So far 82 schools had been constructed under the program benefiting 150 thousand children.

³ This section is based on Ministry of Economy and Pro México (2015: 52-53) and Nissan-Mexico (2015).

A second case has to do with resource-seeking investment in Chile.⁴ The new tendency of Japanese investment in the mining sector is to secure long-term supply of basic materials by increasing ownership with joint ventures or full ownership. These endeavors are being supported financially by the Japan Bank for International Cooperation (JBIC). Also the Japanese government is supporting infrastructure projects that facilitate mining activities.

One example is the Joint Venture between Japanese Mitsui Conglomerate and Codelco, Chile's state-owned copper enterprise. In 2012, both companies acquired 29% of the mining assets of the Anglo American company that also operates in Chile. With this deal Mitsui secured its access to an important input and Codelco also benefits from the experience of a global partner and business opportunities in other areas such as lithium exploration. Another example is the Japan's Pan Pacific Copper (PPC) that owns the Caserones Mining Project, to satisfy the Japanese demand for copper concentrate. This is the first mining project where Japanese companies have full ownership. It has had financial support from the JBIC.

IV. Korean investment in LAC

During the period of state-led development in South Korea, the dominant paradigm was formed by an ideological dichotomy in which capital inflows, exports and national ownership was favored over overseas foreign investment, imports and foreign ownership. The former was regarded as the absolute good, while the latter was largely discouraged. In a country that had suffered from chronic current account deficits and had fundamentally lacked capital, technology and management capability, it was not strange that the government had long taken the restrictive stance towards OFDI by imposing strict foreign exchange controls.

Korean OFDI was triggered by the changing domestic and international environment in the late 1980s. An especially important turning point came in 1986, when Korea recorded a remarkable export growth and a sizable current account surplus. This provoked new trade barriers and restrictions in several major markets. Hence, there was a growing need for a new paradigm in international economic policy. At the same time, rapid domestic wage increases eroded the cost competitive advantages of domestic production. These examples suggest that global pull and

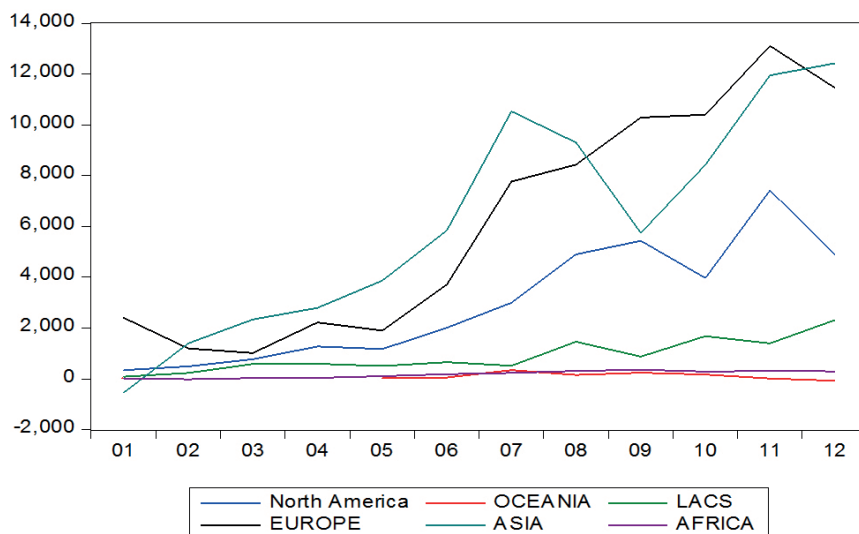
⁴ This section is based on IDB (2013: 35-37).

domestic push factors created a growing need for the internationalization of Korean firms (Kwak 2007). Therefore, Korean OFDI emerged in greater quantity as of the late 1980s prompted by the aforementioned changes in legal and economic circumstances. The total value of the stock of OFDI rose from US\$770 million in 1987 to US\$3.1 billion in 1993 and US\$13.8 billion in 2001.

IV.1 Destination of Korean investments

Between 2001 and 2008, Asia continued to receive a giant share of Korea's outward FDI relative to other regions. This pattern changed as Europe became the main recipient of Korea's investment between 2008 and 2010. In the period 2001-2006 LACs made up 7 percent of Korea's total outward FDI, while in between 2006-2012 it accounted for 5 percent. Even though Korea's investment in the region continued to grow significantly by well over 51 percent in the period between 2001 and 2012, this growth was still less than the rate it recorded in its FDI to in Europe (66percent) America (65 percent), Africa (65 Percent), Asia (57 percent) and Oceania (82 percent) in the same period. However, the trend shows a growing significance of LAC as an investment destination for Korea. The pattern growth has especially been steady since 2009 as that of other regions slowdown (Figure 8).

Figure 6: Korean worldwide FDI flows 2001-2012 (US \$ Millions)



Source: Own elaboration, based on Korea EximBank (2015).

In the last decade, Korea's investment in LAC has remained intensified, growing by more than twenty-fold between 2001 and 2012, especially the manufacturing sector, signaling a remarkable acceleration of Korea's interest in the region. Despite this growth, overall Korea's interest in the region remains marginal compared to Japan and North America (Kwak, 2007).

Korean investment in LAC has traditionally been centered on three areas: South America, Central America and Mexico, and the Caribbean. Given the fact that the investments in the Caribbean islands are largely destined to the tax havens, direct investments are mainly undertaken in the two former regions, especially in Brazil and Mexico. As in the Japanese case, Korean FDI in LAC is basically channeled to those two mega economies.

Between 2007 and 2012, Brazil accounted for well over 41 percent of Korea's investments in the region with US\$ 3.33 billion. This was more than ten-fold increase relative to the period between 2001 and 2006 and explains Brazil as a key investment player in the region. In the same period of 2007 to 2012 Mexico received US\$ 1.08 billion. Both countries

are crucial to Korea's investment in the region because of their population and growing middle income. The next major LAC recipients of Korean FDI in the period were Panama, with US\$ 645 million; Peru, with US\$ 373 million; Chile, with US\$ 208 million and Colombia, with US\$ 190 million (UNCTAD, 2014).

Free Trade Agreements (FTAs) are also becoming a driving force of Korean FDI in LAC. Currently, three of the four countries of the Pacific Alliance --Chile, Colombia and Peru-- have entered into FTAs with Korea. These are the only agreements that Korea has signed with LAC countries. Peru's FTA with Korea is most comprehensive and likely going to be a useful point of reference for other negotiations or to enter into new agreements with LAC countries. Chile, Mexico and Peru are also members of the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) forum and participate in negotiations for the Trans-Pacific Partnership (TPP). Additionally, all these countries are in the Pacific Rim and this is an important characteristic, since location in the Pacific gives them the possibility to play the role of gateway for relations between Asian countries and the rest of LAC. Local mega trade arrangements like NAFTA also contribute to FDI inception as we have witnessed in Korean companies' investment in the *maquiladoras* of northern Mexico.

IV.2 Motivations of Korean FDI in LAC

The majority of Korea's investment in LACs is located in the manufacturing sector, especially in steel, electronics, and automobiles. According to IDB (2015), these sectors accounts for over 83 percent of Korea's investment in the region. The major companies leading this drive are conglomerates like Samsung, LG, POSCO and Hyundai Motor. On the other hand, natural resource investments led by state owned KORES and KOGAS have shown an increased presence in the region. Further, in Central America, Korea has also invested in the textile and the apparel sectors.

Korea's initial interest on LAC was mostly natural resource-seeking and access to primary materials. Korea, net importer of energy, agricultural products and metals, experienced a stable growth of 4.4% from 2000 to 2013, which increased the demand for these imports (IDB, 2014). As such, its policy was consciously designed to allow a judicious access to these resources in LACs. MNCs such as oil refiner SK are undertaking heavy investments for the greater development of Peru's crude oil and natural

gas capabilities (Kwak, 2012). To further underscore this point we need to understand that most of LAC countries import Korean manufactured goods and high-level technology products, while export raw materials and light manufactured goods (IDB, 2011).

After the initial stages, Korea's FDI has also been driven by efficiency-seeking tendencies, pursuing cost-effective production, especially in the manufacturing sector. Due to rising costs of home production and trade barriers, many Korean companies have established off-shore production to remain competitive in the global market. Therefore, Korean companies seek to identify opportunities for market penetration and to use the region as the platform to access neighboring markets, specifically in NAFTA framework. LAC offers, on its own, a substantial domestic market due to its growing middle class. Korean investment in Brazil is representative of the market seeking investment in LAC from steel (POSCO), automobile (Hyundai) to mobile phone (Samsung).

As a result of these investments, Korean firms boost employment in the region and increased the absorption in the job market of skilled engineers, designers and technicians. Through knowledge transfer they have enabled the manufacturing firms in the region to strengthen capacity and upgrade marketing ability. Two such cases will be presented in the following section.

IV.3 Korean investments in LAC. A couple of examples

Our first case is Hyundai Motor Company (HMC) in Brazil, a market seeking investment. Brazil is a key market for global car producers. In terms of demand for automobiles, it was the world's fourth largest market in 2013 with 3.6 million units sold, after China (18.7 million), the United States (15.6 million) and Japan (4.9 million). In terms of car production, Brazil was the sixth largest in the world in 2010, after China, Japan, the United States, Germany and the Republic of Korea. It produced 3.6 million units, corresponding to a 4.7% share of global production. The Brazilian market was projected to grow by 3.9% in 2014 (Information Handling Services, 2014).

HMC was the first Korean automobile producer in Brazil (Hyundai Motor Brazil, HMB), which started car production in September 2012. This investment was made in Piracicaba, in the state of São Paulo. Approximately

1.4 square kilometres of land was granted by the city of Piracicaba. The manufacturing plant produces 35 units per hour and has an annual capacity of 180,000 units. Total investment has reached US\$ 600 million, including US\$ 50 million for construction and equipment. In 2013, HMB developed and manufactured three models exclusively for the Brazilian market, amounting to 167,000 units: HB20 (hatchback, 117,000 units), HB20s (sedan, 40,000 units) and HB20x (cross-over, 10,000 units). Hyundai's sales of domestically produced and imported cars rose from 108,000 units in 2012 to 213,000 units in 2013, making the company the sixth largest manufacturer in the country, overtaking Toyota and Honda (Kwak 2015: 102-3).

One of the most critical issues in automobile production is how to guarantee a smooth and stable supply chain as the production of an automobile is characterized as a complex web of multilayered parts and components, with a long value chain that starts with raw materials and finishes with the final product—a car (Kwak 2015: 102-3). The majority of HMB suppliers are Korean firms that have invested in Hyundai's Brazilian production complex. Manufacturing modularization allows firms to decompose their entire production process into independent units, allowing each of them to function separately while still being fully integrated in the production process. Hyundai has adopted the modularization concept in Brazil by developing two domestically based Hyundai Motor Group subsidiaries and a network of cooperation suppliers. These are HMB first-tier suppliers that have made on-site investments in Piracicaba and that produce the majority of parts and components. The two Hyundai subsidiaries were created to supply modules and parts (Hyundai MOBIS) and power trains (transmission and axle) and seating components (Hyundai Dymos). Other suppliers include Doowon, Hanil E-Hwa, Hwashin, Mando, MS Autotech and THN, all of which have a long history working with HMC, both inside and outside of the Republic of Korea. The primary supply structure is presented in Table 1 below, which further details the inputs of the main first-tier suppliers (Kwak 2015, 105).

Table 3: HMB sourcing structure: primary suppliers

Name of supplier	Products supplied	Remarks
Subsidiaries		
Hyundai MOBIS	Modules and parts	Hyundai sister company that produces high value added inputs
Hyundai Dymos	Power trains	Hyundai sister company that produces most power trains
Primary parts suppliers		
Doowon	Heating and air conditioning equipment	Partnership with HMC that began in the 1980s
Hanil E-Hwa	Electrical devices	Supplies not only Hyundai, but also Ford, Nissan and Volkswagen
Hwashin	Chassis	One of the largest HMC suppliers
Mando	Braking and steering	One of the global leaders in braking and steering systems, with multiple clients
MS Autotech	Car frames	Also accompanied Hyundai's overseas investments in India
THN Corporation	Wire-harness	Wire-harnesses connect electric control systems; more than 90% of THN Corporation's domestic production goes to Hyundai Motors and Hyundai MOBIS
Secondary/tertiary parts suppliers		
Hyundai Hysco	Raw materials	Supplies all raw materials (mainly iron ore) directly from Brazil to HMB and vendors

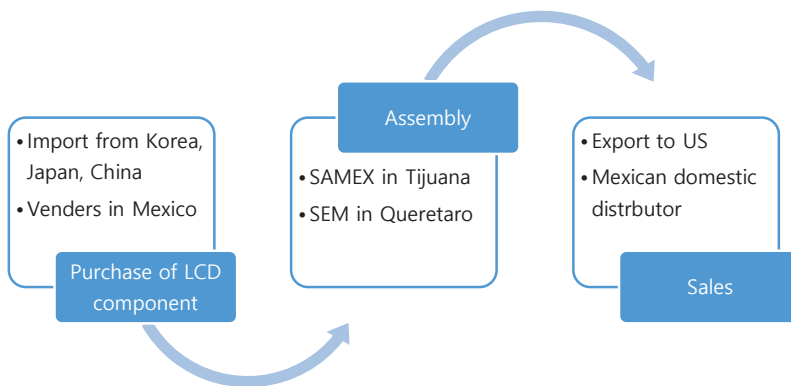
Source: Own elaboration, on the basis of interviews with Hyundai Motor Brazil.

Further business relationships with local suppliers were cultivated when it comes to the second tier vendor level. For instance, Hanil. Through extensive overseas investments, Hanil (which has strengthened its position in the development, manufacture and sale of automobile interior parts in the global market) is the primary supplier (first tier) of Electrical devices to HMB. Hanil also has its own sourcing structure, as it outsources to local auto parts manufacturers and suppliers including Basell Poliolefinas, Better's, Acoustic Planning Company (COPLAC), Formtap, Inylbra, Plascar, and TBI (Kwak, 2015, 107).

The second case related is the efficiency-seeking investment of Samsung Electronics in Mexico. Samsung Electronics is the leading electronics MNC in world market including LAC and the US with two subsidiaries in Mexico:

Samsung Mexicana (SAMEX) in Tijuana, Baja California (in the Mexican border with the US), and Samsung Electronics Mexico (SEM) in Queretaro. Prior to this, SAMEX had mainly produced cathode-ray tubes (CRT) for televisions, computers and cellular phones. Nowadays, SAMEX focuses on producing LCD television sets, LCD monitors and mobile handsets. Its plant in Tijuana produced over 1.3 million LCDs per month in 2012. Samsung is a leading electronics multinational, especially in the United States and European markets. Samsung's annual sales have increased by a 26% average since 2003, based on a market strategy of high quality and advanced technology (Figure 2). In addition, most products manufactured by SAMEX are exported to the United States and Canada (80%) benefiting from NAFTA, while the remainder is sold to the rest of Latin America (12%) and the Mexican domestic market (8%)

Figure 7: Efficiency-seeking operation of SAMEX

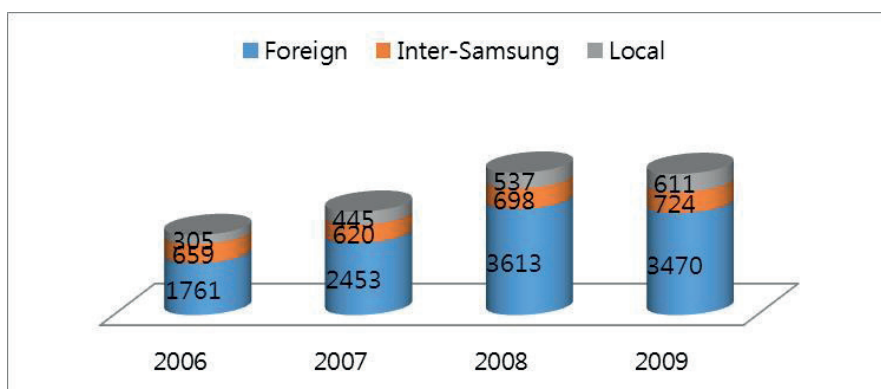


Source: Own elaboration.

SAMEX uses large amounts of imported parts and components, such as casings, screens, panels, mother boards, semiconductors and other critical parts, from Chinese, Korean and Japanese suppliers. Many local suppliers are subsidiaries of other foreign firms including existing SEC vendors from Korea. In Tijuana, 30 out of 53 supply companies are of Korean origin. Among those 30 companies, 70% are in partnership with SAMEX. Few products and services are purchased from Mexican suppliers, as they often do not meet the strict quality standards established by SAMEX (Kwak 2012, 104).

With regard to the supply chain, SAMEX buys parts and components from three sources: foreign, inter-Samsung, and local. According to Figure 10, about 12-13% of the components that go into the final product come from Mexico. Despite the fact that many of these suppliers are "local," most of the suppliers are Asian-owned or have their headquarters in a foreign country. In Tijuana, there are 53 private corporations and almost 30 are Korean. In Korean corporations, 70% are SAMEX corporate partners.

Figure 8: Local purchasing amount (12 - 13 %)



Source: Data provided by SAMEX. 2010.

V. Chinese FDI against the backdrop of Japanese and Korean investments in LAC

What is the actual scope of Chinese FDI in LAC? In the previous sections of our writing have analyzed the profile of other major flows of East Asian FDI in the region. At this point, it is clear that the Japanese and Korean FDI trajectories feature interesting contrasts with Chinese investments in LAC. While the latter has been very dynamic and brought high expectations in recent years, there are at least five salient differences. We already reviewed some hard data. Let us now wrap up the discussion by addressing five qualitative variables:

- 1) Date of initiation of Japanese, Korean and Chinese FDI in LAC;
- 2) Main sectors of investment;

- 3) Motivations of FDI (resource-seeking, market seeking or efficiency seeking);
- 4) Type of property and size of investing firms (public versus private, SMEs versus large corporations); and
- 5) Main LAC recipients of East Asian investments.

Let us now discuss each point in a comparative fashion.

V.1 Initial dates of East Asian FDI

Japan centrality in East Asian FDI in LAC is path-dependent. Since the end of World War II, Japanese investments in the region underwent three major waves: in the late 1950s and early 1960s; from the 1970s to the late 1980s, and from the early 1990s to present. In the first two "waves", Japanese FDI was aimed at getting natural resources (mining, energy and agricultural goods) and seizing LAC domestic markets enhanced by import substitution industrialization (market-seeking). The third wave sought to profit from geographic advantages (efficiency-seeking), though the access to big domestic markets like Brazil and Mexico still remained a priority.

The painful restructuring of LAC external debts in the early 1980s affected Japanese banks with exposure in the region. Nevertheless, Japanese FDI increased gradually after the Plaza Accord in 1985. To stay competitive, Japanese firms relocated some of their manufacturing plants to Southeast Asia and, to a lesser extent, to LAC. The start of NAFTA negotiations in 1990 was not lost on Japan. Thus FTA provoked a swift increase of Japanese FDI in Mexico, which became an export platform to the US. Japanese FDI still grew more in the 2000s, thanks to resumed economic growth in LAC.

Korea, in turn, established diplomatic relations with most of LAC countries in the 1960s. At the time, the ROK and major LAC were undergoing parallel processes of industrialization. Economic ties were not significant at the beginning, but in the late 1980s trade started growing. As Korea became a dynamic exporter, some small and medium-sized textile firms invested in Central America. Later, Korean investment in LAC diversified. Brazil became the major outlet for Korean OFDI, due to its large domestic market. Today, Brazil lead, by far, Korean investments in Latin America.

Mexico is the second beneficiary of Korean FDI, particularly in the manufacturing sector. As in the case of Japan, concerns over the loss of competitiveness in the US market led big Korean conglomerates (*chaebols*) to open facilities in Mexico in the early 1990s. The implementation of NAFTA meant for Korea an increased barrier to access to the North American market. To circumvent those obstacles, Korean MNCs increased their investments in Mexico. These companies are mostly focused on the electronics sector, conduct intra-firm trade and have boosted international trade through imports of industrial components from the ROK. Recently signed FTAs with Chile, Peru and Colombia may spur further Korean FDI in LAC.

China's FDI is more recent and reflects that country's developmental might. Before the 21st century, China's FDI in LAC was negligible. Yet the speedy economic growth and the strengthening of Chinese MNCs have unleashed overseas investment. Albeit Chinese FDI in LAC is still below political expectations, Figure 3 shows that it has increased robustly since the early 2000s. If the links between trade, aid and FDI are very tight in Japan and Korea's foreign economic policies, they are still stronger in China.

A recent report correctly states that "China's geo-economic toolkit contains five key instruments... trade, investment, finance, the internationalization of the Chinese currency and China's infrastructure alliances" (Leonard, 2016: 4). In a similar fashion, Stallings (2016) argues, "Chinese aid is typically managed together with other financial flows, such as commercial loans and FDI." Chinese economic strategies in Latin America confirm the presence of a very assertive public sector, in line with the tenets of what Bremmer (2009) has labeled as "state capitalism".

V.2 Main LAC destinations of East Asian FDI

Japanese FDI to LAC had been continuous since the 1950s but has boomed during the last decade. Investment is concentrated in few countries with Mexico and Brazil as clear leaders. In these two countries, Japanese FDI has concentrated on the TE sector, but its motivations and impacts are different. In Brazil, Japanese FDI has been more oriented to the domestic market and less so to exports. In Mexico, that is more outward oriented, has a network of FTAs with 47 countries, solid export growth and competitive costs, Japanese FDI is promoting a type of networked investment. Four fifths of Japanese FDI are concentrated in manufacturing, which mostly

caters the needs of the voracious US market. A major challenge is how to incorporate local SMEs into the global chains of production. The chapter of cooperation in the EPA between Mexico and Japan is helping in that regard. Other major outlets for Japanese FDI in LAC are Chile, Argentina, Peru and Panama.

The main destination countries of Korea's FDI in LAC are the same as Japan. After 2003, two thirds of Korean FDI in LAC were set devoted to Brazil and Mexico, the two regional giants. While investments in Brazil are motivated by access to the largest market in LAC Mexico attracts both market-seeking and efficiency-seeking investments, Korean investments in Brazil still surpass those headed to Mexico. Korea's FDI in this country cannot eschew the U.S. connection. The increasing investments flows of Korean to Mexico have followed a triangular pattern, not alien to the economic geography of NAFTA. Given the structure of global value chains in the Pacific Rim, it is likely that the triangular pattern of Korean and Japanese FDI in Mexico will continue in the near future, despite more stringent rules of origin in the bilateral FTA ironed out between Presidents Donald Trump and Enrique Peña in August, 2018. Other investment outlets for Korea are, in descending order, Panama, Peru, Chile and Colombia (ECLAC, 2015a: 75). It is not easy to find the presence of Korean investments in smaller economies or service sectors.

We have stressed that China's investment has different motivations and target sectors than Japanese and Korean FDI in LAC. Nevertheless, destination countries are similar. This is very much the case of Brazil, by far the main recipient of Chinese investments in the region. Chinese MNCs in Brazil are not only engaged in Brazil's oil activities, but also in mining, manufacturing, agriculture, and electricity distribution. In 2010 the Chinese corporation Stategrid bought assets of Spanish-owned firms. Currently, it runs a network of more than 6,000 kilometers of grids, with ambitious plans of expansion. Chinese investments are less diversified in the rest of LAC countries than in Brazil. Aside Brazil, the main Latin American recipients of Chinese FDI are Argentina, Peru, Colombia and Venezuela (ECLAC, 2015b: 63-65).

V.3 Economic sectors of East Asian FDI in LAC

The economic trajectories of Japan, Korea and China have a lot to do with the evolution patterns of East Asian FDI in LAC. Thus, the economic

structure of these countries are a good predictor of the type of FDI they will conduct. In all of the cases, the scarcity of natural resources in East Asian countries has elicited initial investments in the extractive sectors. The more sophisticated East Asian economies become, the more diversified its patterns of OFDI they have.

While Japanese FDI was initially resource-seeking, it has increasingly scaled to manufacturing and services (market-seeking and efficiency-seeking). Nowadays it is more diversified, as it targets primary, manufacturing and services sectors. In turn, Korean investment has moved from light industries to metals, electronics and automobiles (ECLAC, 2015a: 75). Korean subsidiaries are largely centered on certain sectors and industries with global competitiveness such as steel (POSCO and Dongguk), automobile (Hyundai and Kia), electronics (Samsung and LG), and textile (Sae-A and Hansoll). About half of the Korean investment in Latin America has to do with manufacturing.

Chinese FDI has different priorities. China's economic actors funnel resources into offshore centers like the Cayman Islands and the British Virgin Islands. Later they re-invest elsewhere in LAC (World Bank, 2011), mostly in extractive activities. Chinese corporations are investing in oil, copper, nickel, iron ore, aluminum and the agriculture sector, including some land-grabbing initiatives. These trends are not exclusive of LAC. According to the Ministry of Commerce of the People's Republic of China, between 2004 and 2010 Chinese cumulative OFDI worldwide rose US\$44.7 billion for mining, US\$17.8 for manufacturing and US\$2.6 billion for agriculture, forestry, livestock and fisheries; (MOFCOM, 2010:94). As the Chinese economy diversifies, investments follow suit. In LAC, there are increasing amounts of Chinese FDI in manufacturing and infrastructure.

V.4 Motivations

East Asian investments in Latin America follow different logics, such as the access to raw materials (resource-seeking), expansion into foreign markets (market-seeking) and improved efficiency, either by competitive wages or by location (efficiency-seeking).

The nature of Japanese OFDI in LAC has changed over time. Initially it was resource-seeking but eventually shifted to such light industries as textiles. Later, FDI moved to heavier industry as TE. According to the World

Bank (2001: 35), "Japanese firms' followed a strategy of breaking up the production process into several sub-processes and locating the labor-intensive ones in labor-abundant countries, leading to the emergence of cross-country production systems highly dependent on intra-firm and intra-industry trade." FDI in LAC has moved following Japan's own developmental trajectory. While Japan still needs natural resources to thrive, its firms are also looking for markets, cheaper labor costs and export platforms. Hence, the diversification from resource-seeking investments in the 1950s to efficiency-seeking in the third wave of Japanese FDI in LAC. The cases of Nissan in Mexico and Mitsui-Codelco in Chile are examples of the market-seeking and resource-seeking types of investment.

Initially, Korean firms also invested in LAC basic economic sectors. Over time, the largest share of Korean OFDI became more oriented to manufacturing. Between 2003 and 2014, 83% of Korean announced investments in LAC targeted the manufacturing sector. These investments were partly market-seeking, as some Korean MNCs were looking for significant middle classes in LAC largest countries. Mexico was also attractive due to its vicinity with the US, which produced increasing efficiency-seeking FDI. Mexican share of Korean investment in LAC rose from about 5% to 26% between 2003 and 2012 (ECLAC, 2015a: 75).

China's FDI in Latin America has three main goals: 1) ensuring a continuous supply of raw materials, which China needs for the continuity of her economic and social development; 2) getting enough food to meet the alimentary needs of its population, and 3) building infrastructure that facilitates the transportation of goods to and from China. As we mentioned in previous paragraphs, most of Chinese FDI has been resource-seeking. Yet, given the evolution of Chinese MNCs and the state's economic might, it is foreseeable that China will be increasingly involved in exploring local markets and moving to efficiency-seeking.

V.5 Type of property and size of firms

Albeit big corporations undertake the bulk of East Asian FDI in LAC, there is an outstanding difference between Japanese and Korean firms on the one hand, and Chinese companies on the other. Private large firms (*keiretzu* and *chaebol*), have been the leaders of Japanese and Korean investments in LAC. Lately, Japanese SMEs as suppliers of inputs are following the OEMs. In the Korean case, SMEs have made some investments in light industries. As shown in the previous discussion, Japanese and Korean corporations

have facilitated the expansion of some ancillary firms in the electronics and TE sectors. Albeit specific clauses of FTAs such as the Mexico-Japan EPA foresee cooperation with local support industries, imports from East Asia still account for most of the value-added in manufacturing. This is the result of intra-firm trade as well as the lack of active industrial policies and poor technical innovation in recipient countries.

In contrast, leading Chinese OFDI is not only led by macroeconomic or trade reasons, but also by state strategies. FDI of Chinese MNCs in LAC has been rising swiftly in the last few years. Chinese State Owned Enterprises (SOEs) have been key actors in boosting investment in Latin America. The "Going Global" policy, issued in 1999 by China's central government to encourage public firms to expand abroad has largely shaped firms' behavior. The main investment instrument is the financing offered by such policy banks as the Chinese Development Bank, the Export-Import Bank of China and the Agricultural Development Bank of China. As long as many of these projects are aimed at enhancing China's international reputation, some experts have underlined their risky leverage (Stallings, 2016, Kynge et al, 2016).

Some of the Chinese public giants with investments in LAC are energy firms like the China National Offshore Oil Corporation (CNOOC), China Petrochemical Corporation (Sinopec Group) and China National Petroleum Corporation (CNPC). Mineral extraction companies include Shougang Group, China Minmetals, Baosteel and Chinalco. Agriculture is also relevant, via companies like Chongqing Grain Group and China & Agribusiness Development. Many of these corporations are full-fledged MNCs, belonging to the top 50 firms of the developing world (ECLAC, 2013: 75). Indeed, in the 2015 *Fortune's* ranking of 500 top global corporations, Sinopec got the second place and CNOOC the fourth, above Japanese Toyota (9th place) and Korean Samsung (13th place).

VI. Conclusions and perspectives

In the last decades, accelerated growth in developing countries has a lot to do with Asian countries. They are the leaders of increasing OFDI from emerging economies. East Asian corporations have heavily invested in the developed countries, but also in Southeast Asia, Africa, and LAC. Albeit Japanese, Korean and Chinese MNCs strategies in LAC share some characteristics, they still feature meaningful differences. In this paper, we have addressed the convergence and divergences of East Asian FDI in LAC.

Table 2 summarizes the comparison we have made in this chapter.

Table 4: A qualitative comparison of Japanese, Korean and Chinese FDI in LAC

	Japan	ROK	China
<i>Start of FDI</i>	1960s	1980s	2000s
<i>Countries of destination</i>	Mexico, Brazil	Mexico, Brazil	Brazil, Argentina, Peru, Venezuela
<i>Key sectors</i>	Automobiles, Electronics	Automobiles, Electronics, Textiles	Oil, Mining
<i>Main motivations</i>	Market seeking/ Efficiency seeking	Market seeking/ Efficiency seeking	Resource seeking
<i>Type of Property and size of main investing firms</i>	Private (<i>keiretsu</i>)	Private (<i>chaebol</i> and SMEs)	Large SOEs
<i>Examples</i>	Nissan, Honda, Toyota, Mitsui	POSCO, Samsung, LG, Hyundai, Kia, Sae-A	Sinopec, CNOOC, Minmetals, Shougang

Source: Own elaboration.

What about the future? Given the trends herein discussed, we think that East Asian investments in LAC are here to stay. As in previous times, however, the turmoil of the world economy and the changing trade rules in North America could affect them. As China’s economy grows mature, manufacturing FDI in LAC may increase, following the trajectory of Japanese and Korean firms. There is already evidence of some market and efficiency seeking investments in Brazil.

Since 2014, however, Chinese economy has been featuring lower growth and stagnation is threatening such LAC economies as Brazil, Argentina and Venezuela. A key trait of this turmoil has been the shrinking demand of oil and minerals, especially from China (León-Manríquez, 2016). This may mean decreasing flows of resource-seeking Chinese FDI and the cancellation of previously ironed out FDI projects. There are also fears that China’s SOEs have high levels of leverage and might get into economic turmoil –or even bankruptcy.

Conversely, efficiency-seeking Japanese and Korean FDI may stay stable, as long as the US economy resumes its growth. Given the structure of

global value chains in the Pacific Rim, it is very likely that the triangular pattern of Japan and the ROK investments in Mexico will continue in the foreseeable future. Nevertheless, increasing protectionism during the Trump administration may affect investment decisions of Japanese and Korean firms in LAC –especially in Mexico. Market-seeking investment may lose some dynamism in those South American economies affected by either poor macroeconomic management or the diminishing demand from China. Yet, market-seeking investment in Brazil is basically related to the inward nature of the host country economy such as high taxation, and tariff and non-tariff barriers. Once the economy is recovered, it is likely that Korean FDI will rise accordingly.

References

Baldwin, R. & Okubo, T. (2012). *Networked FDI: Sales and Sourcing Patterns of Japanese Foreign Affiliates*, RIETI Discussion Paper series, 12-E

Bremmer, Ian. 2009. "State Capitalism Comes of Age." *Foreign Affairs*. May-June.

Falck Reyes, M. & de la Vega Shiota, V. (2014). La inversión japonesa en México en el marco del Acuerdo para el Fortalecimiento de la Asociación Económica entre México y Japón. El caso del sector de equipo de transporte. *Comercio Exterior*. 64(6), November-December.

Falck Reyes, M. (2015). La respuesta de las multinacionales japonesas frente al estancamiento interno y el nuevo entorno internacional de la fragmentación de la producción. In López Villafaña, V. & Uscanga, C., (Eds.), *Japón después de ser el número uno. Del alto crecimiento al rápido envejecimiento*. Mexico: Siglo XXI editores.

Hamaguchi, N., Miyazaki, S. & Correia, L. (2014). *State Space Application to Recent Automobile Sector Triangle Trade between Japan and Latin America*. Research Institute for Economics and Business Administration. Kobe University. Discussion Paper Series.

Kuwayama, M. (2015), "Japan-Latin America Relations: Then and Now. The Japan Model of Economic Engagement: Opportunities for Latin America and the Caribbean." *Mundo Asia Pacífico*. 4(7). July-December.

Kwak, J. S. (2007), *Korean OFDI: investment strategies and corporate motivations for investing abroad*, Serie Desarrollo Productivo, ECLAC: Santiago. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4578/S0700831_en.pdf?sequence=1

_____ (2012) "The changing nature of Asian investment in Latin American manufacturing: a value chain analysis", in King, G., Mattos, J.C., Mulder, N., & Rosales, O. (eds.) *The changing nature of Asian-Latin American economic relations, Economic Commission for Latin America and the Caribbean*. ECLAC: Santiago. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2618/S2012329_en.pdf?sequence=1

_____ (2015), "Backward linkages of Korean multinationals to local small and medium-sized enterprises in the automobile and textile sectors in Brazil and Guatemala" in Rosales, O., Inoue, K. & Mulder, N. (Eds.). *Rising concentration in Asia-Latin American value chains Can small firms turn the tide?*. ECLAC: Santiago. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38498/S1500073_en.pdf?sequence=1

Kynge, J., Mitchell, T. & Massoudi, A. (2016). M&A: China's world of debt. *Financial Times*, February 11, <https://next.ft.com/content/4c9642f6-d0a9-11e5-831d-09f7778e7377>

León-Manríquez, J.L. (2016), "Conclusion: Political Economy of China-LAC Relations in the 21st Century." In Wise, C. & Myers, M. (eds.) *The Political Economy of China-Latin American Relations in the New Millennium*. New York and London: Routledge.

Leonard, M. (2016). Introduction. In World Economic Forum, *Geo-economics with Chinese Characteristics: How China's economic might is reshaping world politics*. Geneva: WEF.

Myers, M. & Kuwayama, M. (2016). A New Phase in Japan-Latin America and the Caribbean Relations. Washington DC: Inter-American Dialogue, <http://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2016/02/Dialogue-Japan-LAC-Relations-WEB.pdf>

Santiso, J. (2008). *La emergencia de las multilaterales*. Santiago: ECLAC, <http://www.cepal.org/es/publicaciones/11249-la-emergencia-multilaterales>

Stallings, B. (2016). "Chinese Foreign Aid to Latin America: Trying to Win Friends and Influence People." In Wise, C. & Myers, M. (eds.) *The Political Economy of China-Latin American Relations in the New Millennium*. New York and London: Routledge.

Reports

ECLAC (2013). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. Santiago : ECLAC.

ECLAC (2014). Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean, 2013. Santiago: ECLAC, http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36861/S1420130_en.pdf?sequence=1

ECLAC (2015a). Economic relations between Latin America and the Caribbean and the Republic of Korea: Advances and opportunities. Santiago: ECLAC.

ECLAC. (2015b). *América Latina y el Caribe y China: hacia una nueva era de cooperación económica*. Santiago: ECLAC.

Financial Times. fDiMarkets.com (2015). Crossborder Investment Monitor. Trends Report: FDI from Japan to LAC. January 2003 to October 2015.

IDB (2011). *Korea, Breaking the Mold of the Asia-Latin America Relationship*, Washington, DC: Inter-American Development Bank (IDB): . <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/2787/Korea%20Breaking%20the%20Mold%20of%20the%20Asia-Latin%20America%20Relationship.pdf?sequence=1>

___ (2013). *Japan and Latin America and the Caribbean: Building a Sustainable Trans-Pacific Relationship*. Washington, DC: IDB

___ (2014). *Shaping the Future of the Asia and the Pacific-Latin America and the Caribbean Relationship*, Washington DC: IDB https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/389/Shaping_the_Future_of_the_Asia_Latin_America_and_the_Caribbean_Relationship_.pdf?sequence=1

JAMA (2015). . *The Motor Industry of Japan 2015*. Tokyo: Japan Automobile Manufacturers Association, <http://www.jama-english.jp/publications/MIJ2015.pdf>

Keidanren/CNI (2015) *Joint Report by the Brazilian National Confederation of Industry - CNI and the Japan Business Federation- Keidanren. Brazil-Japan: Roadmap for an Economic Partnership Agreement*. <https://www.keidanren.or.jp/en/policy/2015/074.pdf>

Ministry of Economy and Pro México, (2015). Diez años 2005-2015, Acuerdo para el Fortalecimiento de la Asociación Económica (AAE) entre México y Japón. Mexico: Promexico.

World Bank (2011). Latin America the Caribbean's Long-Term Growth. Made in China? Washington DC: World Bank, http://siteresources.worldbank.org/LACEXT/Resources/Annual_Meetings_Report_LCRCE_English_Sep17F2.pdf

Databases

JETRO, *Japanese Trade and Investment Statistics*, <https://www.jetro.go.jp/en/reports/statistics/>

Korea Exim Bank (2015) *Foreign Direct Investment Data Bank*, The Export Import Bank of Korea, <http://211.171.208.92/odisas.html>

METI (2015). *Summary of the 44th Basic Survey on Overseas Business Activities*. Tokyo: Ministry of Economy, Trade and Industry, <http://www.meti.go.jp/english/statistics/tyo/kaigaizi/pdf/h2c407je.pdf>

MOFCOM (2010). *2010 Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment*. Beijing: Ministry of Commerce People's Republic of China, <http://hzs.mofcom.gov.cn/accessory/201109/1316069658609.pdf>

OICA (2018). International Organization of Motor Vehicles Manufacturers. *2017 Statistics*, <http://www.oica.net/category/production-statistics/2017-statistics/>

RIETI (2014). Research Institute of Economy, Trade and Industry. *RIETI TID-2014 Database*. <http://www.rieti-tid.com/trade.php>

UNCTADSTAT (2018). *Foreign direct investment: Inward and outward flows and stock, annual*. Geneva: UNCTAD, <http://unctadstat.unctad.org>

World Bank-WITS (2018). *World Integrated Trade Solutions*, <https://wits.worldbank.org/>

Other websites

Nissan-Mexico (2015) Oficial website: <http://nissannews.com/es-MX/nissan/mexico>, several news releases.

Entre la necesidad de flexibilidad y la búsqueda de reputación: estrategias de inserción en un mundo plagado de incertidumbre

Mg. Leonardo Stanley: *investigador asociado del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Argentina.*

Resumen

A principios de los 70, el consenso económico surgido en la postguerra comenzaba a desarticularse. Paulatinamente los flujos de capitales se internacionalizaban, y ello otorgaba mayor poder a los inversores. A fin de impedir la discrecionalidad del Soberano, la globalización terminó imponiendo un esquema institucional demasiado rígido. En particular, los países huéspedes asumían los mayores riesgos, mientras que los inversionistas obtenían demasiadas garantías. Y el esquema de tratados bilaterales de inversiones se convirtió en uno de los instrumentos más difundidos - más adelante serán los capítulos de inversión - capítulos específicos de numerosos tratados de libre comercio. Fuertemente impulsado por los EEUU, y posteriormente también auspiciado por la UE, este nuevo esquema rápidamente alcanzó amplia aceptación.

El presente trabajo tiene por objetivo principal analizar las continuidades, interrupciones y cambios en la regulación de inversiones extranjeras en los últimos lustros, poniendo especial interés en el tratamiento otorgado a las inversiones de portafolio tanto como las restricciones de política económica que estos acuerdos generaron. La crisis financiera internacional demostró, entre otros, las desventajas que implica el financiamiento excesivo tanto como el costo que las restricciones a menudo generan.

En esta dirección, el presente aporte analiza la respuesta institucional iniciada por un grupo de países emergentes.

Las principales instituciones financieras internacionales (IFIs) también han adoptado hoy una actitud mucho más precautoria frente al libre movimiento de capitales. Todo ello le brinda alternativas al resto, aquellos que aún siguen "atados" a fuertes reglas. La nueva situación pues permitiría apalancar a los países en desarrollo y/o emergentes para así recuperar sus grados de libertad y re-regular a los capitales golondrinas si así lo quisieran. Sin duda, el logro de una mayor flexibilidad siempre le resulta beneficioso al Soberano. El nuevo contexto internacional nos plantea un desafío tanto como una oportunidad. En particular, la llegada de inversores del Sur podría coincidir con la necesidad de adoptar una postura más flexible. Lo convulsionado que esta el mundo lo exige.

I. Introducción

El trato a las inversiones extranjeras ha sido objeto de polémica sempiterna en el sistema internacional contemporáneo. Ello es así ya que toda operación de inversión extranjera pone en juego la delimitación y el respeto de la propiedad en un escenario signado por la ausencia de una entidad supranacional, desnudando consecuentemente las lógicas de poder entre actores harto asimétricos, a saber: por una parte, los Estados nacionales (divididos a su vez entre receptores y emisores de capital), por la otra, agentes o firmas que promueven tales operaciones.

Ello ha generado que el tratamiento a las inversiones extranjeras haya siempre resultado sujeto a fuertes controversias, como las observadas a mediados del siglo pasado cuando se discutía el diseño institucional de postguerra. La imposibilidad de lograr un acuerdo en La Habana – Cuba, condenó a la ausencia de una autoridad supranacional en la materia. Al tiempo emerge una solución de segundo mejor, de carácter bilateral que permite resolver disputas entre exportadores e importadores de capitales. Escasamente utilizado en sus inicios, el esquema cobraría importancia a partir de los años noventa cuando gran parte del mundo en desarrollo abraza la política de apertura económica y liberalización financiera. La globalización, lamentablemente, terminaría imponiendo un esquema institucional demasiado rígido y asimétrico. En particular, los países huéspedes asumían los mayores riesgos, mientras que los inversionistas obtenían demasiadas garantías. Y el esquema de tratados bilaterales de

inversión (TBIs) se terminó convirtiendo en uno de los instrumentos más difundidos - más adelante serán los capítulos de inversión - capítulos específicos de numerosos tratados de libre comercio. Paralelamente se reconocía un esquema de resolución de disputas entre inversores y Estados Soberanos, cuyo principal ámbito de discusión será el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) - mecanismo arbitral asociado al Banco Mundial.

Este esquema bilateral fue originalmente pensado para recortar el poder discrecional del soberano, aunque pronto se descubren sus limitaciones y, con el tiempo, el sistema comenzará a ser puesto en duda tras la conjunción de una serie de crisis política, económica y sociales que comienzan a afectar a la región hacia fines de los años 1990s¹. A partir de entonces, la región muestra dos posturas (de algún modo) antagónicas: o bien profundizar el esquema o rechazarlo abiertamente - dejando de lado a Brasil, que se mantuvo al margen del esquema como tampoco nunca ratificó al CIADI². Entre los primeros podemos ubicar a Chile o Perú, mientras que el segundo grupo se asocia con la postura de Ecuador o Bolivia. Brasil, por su parte, decide avanzar con un nuevo esquema de protección - ello durante el gobierno de Dilma Rosseuff³. El fracaso del populismo despertó el entusiasmo por el esquema bilateral, lo que lleva a Argentina o Ecuador a considerar su adhesión a la Alianza del Pacífico tanto como a Brasil a replantearse la conveniencia de su autonomía. Pero, pese a las apariencias observaremos importantes diferencias en las posturas que cada uno de estos países actualmente asumen.

En definitiva, más que generalizarse un modelo único en la práctica co-existieron (y siguen coexistiendo) diferentes tipos de tratados. Las diferencias resultan más agudas al analizar los compromisos asumidos

¹ Cabe destacar que mucho de los tratados limitaban al Soberano en su elección de instrumentos macro - tal como la implementación de regulaciones sobre la cuenta de capital. Ello se observó, por ejemplo, al momento de la firma del tratado de libre comercio entre Chile y EEUU. A partir de la firma este último le prohibió al primero seguir utilizando este tipo de política, impidiendo seguir con la URR - herramienta que había sido introducida en los años 1990s para alterar la estadía de los capitales.

² Si bien bajo el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) se negociaron 14 acuerdos bilaterales, el legislativo nunca los terminó aprobando - tampoco ratificó los acuerdos de protección de inversiones que se habían negociado en el marco del MERCOSUR.

³ A diferencia de los BITs tradicionales, el esquema propuesto por Brasil se localiza en la facilitación de las inversiones y la cooperación - tampoco prevé el sistema de arbitraje difundido por el esquema tradicional (inversor privado - Estado Soberano) (Perrone and Rojas Cerqueira, 2016; Dietrich Braun, 2016).

por cada uno de ellos en el pasado, como su postura actual en materia de apertura financiera.

El presente trabajo tiene por objetivo principal analizar las continuidades y las interrupciones en la regulación de inversiones extranjeras en los últimos lustros, poniendo especial interés en el tratamiento otorgado a las inversiones de portafolio tanto como las restricciones de política económica que estos acuerdos generaron. La crisis financiera internacional demostró, entre otros, las desventajas que implica el financiamiento excesivo tanto como el costo que las restricciones a menudo generan. En esta dirección, el presente aporte analiza la respuesta institucional de un grupo de países emergentes. Las principales instituciones financieras internacionales (IFIs) también han adoptado hoy una actitud mucho más precautoria al libre movimiento de capitales. Todo ello le brinda alternativas al resto, aquellos que aún siguen "atados" a fuertes reglas. La nueva situación pues permitiría apalancar a los países en desarrollo y/o emergentes para así recuperar sus grados de libertad y re-regular a los capitales golondrinas si así lo quisieran. Sin duda, el logro de una mayor flexibilidad siempre le resulta beneficioso al Soberano. Lo convulsión que impregna a las finanzas internacionales se lo exige.

El trabajo se divide en tres secciones. La primera traza la evolución del esquema institucional, desde el momento mismo que se instaura el consenso de Bretton Woods. Una segunda sección introduce la realidad Latinoamericana, analizando para ello el derrotero institucional de un grupo de países (Argentina, Ecuador, Chile y Uruguay). A continuación se analiza la respuesta de un grupo de economías emergentes Asiáticas (China, India, Corea del Sur y Malasia), así como también la visión que se proyecta desde el espacio institucional (RPEC, ASEAN). En una cuarta sección se analizan, aunque de manera breve, la creciente relevancia que adquiere el Sur en la evolución reciente de los flujos de inversión. Asimismo se menciona la evolución reciente de la normativa regulatoria del sector financiero en EEUU, el cual muestra una tendencia a la desregulación. En una última sección se esbozan unas conclusiones.

II. El abandono de Bretton Woods y el avance del neoliberalismo

Uno de los aspectos que caracterizó al mundo de postguerra fue, sin duda, la amplia flexibilidad que el esquema institucional reservó al Soberano. Los acuerdos alcanzados en las Conferencias de Bretton Woods

vinieron a instaurar la discreción en materia de política económica, para así diferenciarse del escaso margen de maniobra que había implantado la primera globalización - aquella con centro en Londres. Los logros económico - sociales fueron notables, los "treinta gloriosos" como se los etiquetó en Francia. En Latinoamérica, mientras tanto, se avanzaba hacia una mayor industrialización al tiempo que se comenzaba a instaurar el Estado de Bienestar. Así, con sus marchas y contra-marchas, el mundo occidental intentaba armonizar el crecimiento económico con el progreso social.

Un aspecto esencial del citado esquema fue la potestad del Soberano por limitar los flujos de capitales - especialmente aquellos considerados de corto plazo. Tal la premisa de Keynes y White, los principales negociadores en Bretton Woods, postura que será plasmada en el Acuerdo Constitutivo del Fondo Monetario Internacional. De manera complementaria, los mercados financieros mantendrán un carácter netamente local. A decir de la época la banca, principal institución de intermediación financiera, "nacía y moría" localmente. Dicho carácter otorgaba al regulador la potestad de controlarla, si así lo deseaba. Así las cosas, la temática quedó relegada de la agenda multilateral tanto como de las negociaciones bilaterales.

Tal como se desprende de los párrafos previos, fue en el ámbito bilateral donde las exigencias (pro-liberalización) se hicieron más fuertes. Estructurado primeramente en torno a los tratados bilaterales de inversión (TBIs), dicho esquema consagró de facto los intereses de los Estados exportadores de capital, al asegurarse mediante principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión vastas prebendas para sus nacionales –sean individuos, sean empresas- con inversiones en el exterior. Pero, entre otras garantías otorgadas, ciertos tratados garantizaban la libre movilidad de capitales sin ningún aditamento. O sea, los inversores podían disponer de sus fondos de manera inmediata aún cuando el Estado huésped se encontrara afrontando una crisis de balanza de pagos. A ello se le sumaba el reconocimiento que algunos tratados hacían de las inversiones de cartera, como formando parte del concepto de inversión. En fin, la firma de este tipo de acuerdos implicaba la exigencia de abrir la cuenta de capital tanto como avanzar con el desregulamiento del sector financiero local - al menos, a esto se comprometían aquellos que firmaban acuerdos con EEUU. Uno de los principales riesgos que afrontan los países en desarrollo al negociar con este país, se vincula con

la visión de *lista negativa* que predomina en estos acuerdos. Esto implica que las partes, al momento de negociar el acuerdo deben exponer cuales son los sectores que pretenden resguardar⁴. Aunque al momento de la negociación numerosos servicios permanezcan desconocidos o la contraparte no comprende los riesgos que implica dicha operatoria, una vez firmado el acuerdo Soberano no puede bloquear su uso. Otro aspecto riesgoso del esquema Norteamericano, al menos para los países en desarrollo y las economías emergentes, es la lectura estrecha que su modelo realiza de las excepciones. Por caso, en lo referente al tema aquí expuesto a la potestad del Soberano por impedir la salida de capitales (bloquear la libre disponibilidad de divisas) ante una situación crítica. Aún cuando el modelo reconoce la potestad de introducir medidas prudenciales, las mismas solo pueden estar respondiendo a un problema micro: salvar a una institución financiera en peligro. Así, un acuerdo firmado con EEUU puede bloquear la introducción de alguna medida macro-prudencial aún cuando la misma sirva para reducir el riesgo financiero sistémico (Gallagher et al., 2013). En definitiva, el esquema bilateral impulsado por EEUU se dirigía a convalidar la liberalización financiera a escala global. No menos importante es la definición amplia que el modelo Norteamericano adopta del concepto de inversión. Obviamente, la misma incluye a las inversiones de portafolio como los instrumentos de deuda y demás conceptos similares. Una misma postura ha venido exponiendo la Unión Europea en la mesa de negociaciones, lo cual obedece al carácter estratégico que dicho sector juega en la región (Stanley, 2018)⁵. Y, ciertamente, los negociadores europeos lo tienen en cuenta⁶:

⁴ Por contraposición, aquellos acuerdos que siguen una visión de lista positiva las partes declaran que sectores abren al momento de la negociación, dejando abierta la posibilidad futura de regular sectores que al presente no existen.

⁵ Ello debería ser tenido en cuenta en las negociaciones actuales que, con dicha región esta llevando adelante el MERCOSUR. En un informe previo (The University of Manchester, 2008) se destacaba la necesidad de considerar los efectos adversos que la liberalización financiera pudiera tener sobre la estabilidad financiera - tanto en los países del MERCOSUR pero también entre los Europeos.

⁶ Las declaraciones recientes del Comisionado EU De Gucht ratifica dicha postura: [Wee are] "also aware that services and investment represent a significant part of our economic interests in the region, and that an ambitious agreement in these sectors would be of considerable value to EU services providers and investors. Our intention is to build upon offers expressed in the context of the DDA negotiations" (European Services Forum, 2018)

Pero el avance institucional no solo se daba a nivel bilateral, también se observaba en el ámbito multilateral. El Fondo fue el principal impulsor entre las instituciones financieras multilaterales con sede en Washington, llegando a exigir la apertura de la cuenta de capital como contrapartida a sus préstamos. Más aún, Stanley Fischer intentó modificar el articulado original para así obligar a los Estados Miembros a cumplir con mantener la apertura en todo momento. Idéntica actitud será observada en el seno de la OCDE, cuya carta original reconocía la potestad de regular los flujos de capital. Tal postura resulta abandonada a instancias del gobierno de Francia, fijando como requisito de permanencia (o de inclusión) la apertura total de la cuenta de capital (Ghosh and Quereshi, 2016). Finalmente, el impulso también llegó al ámbito del Comercio. A instancias de EEUU el tema se incluyó en la ronda Uruguay, reunión constitutiva de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Los servicios financieros serán considerados en el marco del GATS, en particular en una serie de anexos donde se fijan los distintos compromisos los cuales básicamente abrían los mercados financieros a los flujos entre bordes o fijaba la presencia de la banca extranjera (Gallagher and Stanley, 2013)⁷. Sin embargo, quien optaba por asumir estos nuevos compromisos era el propio Soberano, de acuerdo a sus ambiciones de apertura y desregulación⁸. Así, Argentina decidió avanzar con las promesas (Gallagher and Stanley, 2013), mientras Chile mostró gran cautela con dichos compromisos (Saez, 2006; Gallagher et al., 2013)⁹. La postura entonces adoptada, implica (desde una perspectiva institucional) observar fuertes restricciones en el caso de Argentina tanto como aún le permite mantener amplios grados de libertad a Chile - si es que este decidiera utilizarla.

Con el apogeo del neoliberalismo las exigencias serán cada vez mayores y más complejas. Y, serán aquellos más urgidos de financiamiento externo,

⁷ Los servicios financieros se vinculan con cuatro esquemas o modos diferenciados, aunque solo dos fueron los más solicitados. El modo 1 implicaba la apertura del sector a los flujos financieros entre-bordes (un ciudadano Francés puede endeudarse con un banco Japonés), mientras que el modo 2 implica la apertura de la banca a los jugadores internacionales (un banco norteamericano tiene libertad de operar en territorio Chino).

⁸ El citado acuerdo (GATS) utiliza un enfoque de lista positiva, esto es aquellos miembros que adhieren especifican que servicios están dispuestos a liberalizar. La nota explicativa 8 del artículo VXi GATS aclara que si el país miembro se compromete a abrir al mercado, entonces la libre disponibilidad de los fondos resulta esencial: quien se comprometía, no podía volver atrás e imponer controles.

⁹ En lo referente a lo aquí tratado, el Banco Central de Chile se reservaba el derecho a regular los flujos de capitales (afectando el modo 1) como también limitaba el acceso al mercado (modo 3) a fin de evitar sobresaltos en materia cambiaria y futuras crisis financieras.

quienes se atreven a avanzar con la adopción de reglas y acuerdos específicos. Cualquier desviación de la misma era considerada como formando parte de un comportamiento "oportunistas", y como tal sujeto a sanción por parte de los tribunales arbitrales.

A partir de la crisis Argentina el beneficio que generó la participación en dichos tratados aún se pone en disputa (Stanley, 2005), lo que nadie discute es los costos que este tipo de esquema ha impuesto al Soberano (Van Harten, 2009; Waibel et al., 2010). Así y todo, la presión liberalizadora continuaba su marcha. Pero las posturas ya no resultaban hegemónicas. La crisis del Sudeste Asiático generó un fuerte debate al seno del Fondo, crítica que el manejo de la crisis Argentina terminará de profundizar. Así las cosas, y pese a las posturas críticas que iban surgiendo desde la academia, la opinión favorable a la globalización financiera parecía mantenerse sin fisuras. La crisis financiera internacional, esta vez originada en el corazón mismo de Wall Street, vuelca la opinión contra la desregulación y la apertura financiera.

El sismo sacude al mismísimo Fondo, cuya área de investigación comienza a plantear la necesidad de un cambio de paradigma (International Monetary Fund, 2012). En otras palabras, ahora se plantea la conveniencia de introducir controles a los capitales financieros de corto plazo. En particular, y a fin de evitar el exceso de volatilidad, el fondo sugiere introducir medidas macro-prudenciales. En pos de dicho objetivo, el fondo también se muestra crítico del modelo de inversión adoptado por EEUU tanto como se opone a la firma de tratados de libre comercio de última generación (International Monetary Fund, 2003 y 2010)¹⁰.

III. La respuesta institucional de la región: pese a los cambios, la tendencia desreguladora persiste

Entre los países de la región podemos decir, aún cuando la liberalización financiera comenzó de manera temprana ello no implicó que la misma fuera institucionalmente adoptada por los distintos países de la región. La prudencia se observa aún entre aquellos que optaron por la apertura y liberalización financiera desde un inicio - como puede ser el caso de Chile.

¹⁰ Ya en el 2003 el Fondo cuestionaba la visión reduccionista (prohibiendo la regulación de los flujos de capital) impuesta por los negociadores Norteamericanos.

La apertura financiera surge inicialmente en los años 1970s en el Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay), los cuales pronto se verán confrontados frente a los peligros asociados a tal tipo de política (Díaz-Alejandro, 1985). Del esquema de préstamos sindicados de los 1980s se pasa el mercado de bonos soberanos en los 1990s, pero los riesgos del financiamiento no aminoran. Ello porque la región se vuelca hacia una mayor apertura de la cuenta de capital y desregulación financiera - aunque las excepciones cuentan.

Entre los más entusiastas se encontraba la Argentina, donde el gobierno de Carlos Menem no solo introducía un programa de corte neoliberal sino que también avanzaba con reconocer dicha política como regla a plasmar institucionalmente. El "mejor alumno" también es uno de los que más compromisos adopta al momento de la Ronda Uruguay. En definitiva, Argentina termina como uno de los países con menores espacios de política. Para Menem los costos de las promesas resultarían superados por los beneficios que implicaría la llegada masiva de inversiones. La crisis del 2001 mostrará que los costos que acarrearía el señalamiento terminaron siendo demasiado elevados (Stanley, 2004).

Mas precavida será la actitud adoptada por Chile, cuyo incipiente gobierno democrático resolvía acotar la entrada de capitales especulativos a fin de evitar la sobre-valoración de su moneda doméstica. Desde una perspectiva institucional, dicha actitud quedaría plasmada en numerosos tratados bilaterales firmados por el gobierno democrático de Patricio Alwyin (1990-94) (Ffrench-Davis, 2010). Así, y pese a la presión ejercida por Canadá, el tratado de libre comercio firmado con dicho país en 1997 logró mantener la potestad del Soberano por regular la cuenta de capital (Ffrench - Davis, 2010; Viterbo, 2012). Dicha excepcionalidad quedó plasmada en el anexo G-09.1, el cual reconocía la potestad de Chile para aplicar el *Unremunerated Reserve Requirements* (URR). Sorpresivamente, también logra mantener la potestad regulatoria en el acuerdo de libre comercio que firma con la Union Europea, pese a que el mismo es firmado en 2002 (a posteriori del TLC con EEUU) (Gallagher et al., 2013). El gobierno de Colombia también adoptaba una actitud de cautela al momento de elegir su política macro, introduciendo un esquema de regulación de la cuenta de capital que se asemejaba mucho al Chileno. Sin embargo, en paralelo al sistema de encajes, el gobierno también avanzaba con la liberalización financiera: permitiéndose a los intermediarios financieros a otorgar préstamos en moneda extranjera (Ocampo Gaviria y Romero

Baquero, 2015). Luego de introducido a mediados de los noventa, el sistema de encajes fue nuevamente utilizado para hacer frente a la crisis financiera global (2007-08).

Con el tiempo, sin embargo, la precaución fue perdiendo adeptos. Aquellos que negociaban tratados con EEUU verán reducir su margen de maniobra ya que, como destacábamos en párrafos previos, la postura negociadora que emanaba de Washington obligaba a la contraparte a discontinuar distintos instrumentos de política. El tratado de libre comercio suscrito entre Chile y EEUU en Junio del 2003, firmado por los Presidentes Ricardo Lagos Weber y George W. Bush y ratificado por las legislaturas de ambos países al año siguiente. A modo de ejemplo, con la firma del TLC, EEUU obliga a Chile a discontinuar el requisito de permanencia del capital, control que había estado vigente durante la década del noventa (Ffrench-Davis, 2010; Gallagher et al., 2013; Gallagher, 2015)¹¹. También influyó el cambio experimentado en el Directorio del Banco Central de Chile, con la entrada de un grupo nuevo de economistas de cuño neoliberal que planteaba la fortaleza del peso y la inconveniencia de mantener la regulación sobre la cuenta de capital (Ffrench-Davis, 2010)¹². Idéntico resultado obtuvo Colombia, firmado en 2006 durante la administración de Álvaro Uribe Vélez, el acuerdo fue aprobado por la legislatura al año siguiente - aunque recién en 2011 por el Congreso Norteamericano. La firma indujo a la autoridad económica a modificar su programa económico y así vió languidecer su política de tipo de cambio real, estable y competitivo que en el pasado la banca central había defendido de manera exitosa (Gallagher, 2011). Pero también el esquema podría afectar la estabilidad del sistema financiero, ello en función de la creciente exposición internacional que ha experimentado el mismo en los últimos (Vargas et al., 2017)¹³.

Pese a lo complejo del escenario, un grupo de países siguen planteando el salir a los mercados y brindar todas las garantías que se le exijan. Este colectivo involucra a países como la Argentina que, desesperada por fondos vuelve a prometer y firmar todas las garantías que, a priori, le exija la contraparte (Pérez Aznar, 2016; Cortes, 2017). Ello llevó al país a

¹¹ Luego de dos años de negociaciones, Chile consiguió mantener el esquema aunque EEUU incluyó una cláusula por la cual los inversores podían reclamar por este tipo de medidas ante los tribunales arbitrales. Dicha condición, ciertamente, volvía impracticable sostener al URR.

¹² Ello ocurría en el año 1999, a posteriori de la firma del TLC con Canadá y la UE.

¹³ Existe una mayor presencia de bancos transnacionales en el país, tanto como un mayor protagonismo de los bancos locales en el exterior.

confrontar 59 demandas ante el CIADI, en su gran mayoría asociadas al reclamo empresarial ante la imposibilidad de girar divisas en momentos que Argentina enfrentaba una crisis sin precedentes (Stanley, 2004; Blustein, 2005; Damill et al., 2005). La respuesta arbitral fue, cuando menos controversial: los fallos generaron a cuestionar la legitimidad así como la viabilidad del esquema ICSID (Burke-White, 2010). Lamentablemente, más allá de las fuertes críticas al sistema arbitral o bien al esquema bilateral, el gobierno anterior no hizo nada por modificar o bien atenuar las restricciones que en materia macroeconómica imponía este marco legal. Solo diatribas. Menos interés existe actualmente por cuestionarlo, más bien en fortalecerlo como herramienta para atraer inversores. En este sentido, el gobierno de Mauricio Macri ha firmado un nuevo tratado con Qatar, el primero negociado después de 15 años de inactividad. También existen negociaciones con Japón. Pero, en sus esfuerzos por incluir al país en la OECD, el gobierno actual va por más. Lamentablemente la estrategia del gobierno minimiza los riesgos que la adhesión genera en materia de estabilidad financiera. En otras palabras, Argentina parece no haber sacado ninguna lección de la crisis del 2001, al menos en lo institucional: el exceso de garantías puede resultar muy oneroso para el Soberano¹⁴. Asimismo, el esquema tampoco garantiza que los flujos de capital que arriban resulten favorables al desarrollo productivo.

El mismo rumbo parecería estar adoptando Uruguay, país que negocia un TLC con Chile¹⁵, pese a la oposición que surge al seno de la coalición en el gobierno (Uval, 2018^{a,b}). La discusión enfrenta a importantes sectores del Frente Amplio (FA) con el presidente, dado que Tabaré Vázquez busca alcanzar un acuerdo de "última generación" con Chile. Dicha etiqueta plantea incluir aspectos de inversión y servicios (incluidos los financieros), también sigue el criterio de lista negativa. Para Danilo Astori, ministro de economía y finanzas y una de las voces históricas del FA, Uruguay "no puede salir al mundo imponiendo criterios". Para el colectivo opositor, en cambio, el esquema debería estar "al servicio de la estrategia de desarrollo del país". También este grupo planteó los riesgos que introducen las listas negativas, por lo que recomiendan no firmar si la contraparte no propone listas positivas en sus cláusulas¹⁶. Finalmente, el 18 de Julio la

¹⁴ Si se habría corregido algún exceso de interpretación que acarrearba el esquema anterior, y que se asocia con la cláusula de trato justo y equitativo. Pese a todo, ello no blindo al Estado de verse sujeto a nuevas demandas (Cortés, 2017)

¹⁵ Esta resulta la primer negociación comercial que encara el gobierno desde el 2004.

¹⁶ Una parte del colectivo militante identificada con el Partido Socialista y el Frente Liber Seregni, planteaban una alternativa: si firmaban acuerdos con listas negativas, la contraparte

Cámara de Senadores del Uruguay aprobó el acuerdo de forma unánime, aunque el sector servicios financieros resultó exceptuado - al igual que telecomunicaciones (Resumen Latinoamericano, 2018).

Otros, como Ecuador, que también están volviendo a los mercados, adoptan una posición más cauta al tiempo que introduce una visión más balanceada de los derechos y obligaciones que le corresponden a las partes¹⁷ - al Soberano como Estado huésped tanto como a los inversores¹⁸. Así, si se analiza el nuevo modelo de inversión lanzado recientemente por el gobierno de Lenin Moreno se verá que la crisis dejó su enseñanza. Más aún, aunque parcialmente, el nuevo modelo adopta muchas de las recomendaciones introducidas por la Comisión de Relaciones Internacionales y Seguridad creada en 2013 por la Asamblea Nacional (Jaramillo, 2018). En lo analizado, lo novedoso del nuevo esquema se asocia con la exclusión del concepto de inversión que adopta el tratado, entre otras: a las inversiones de portafolio, así como tampoco reconoce a los préstamos bancarios o los instrumentos de deuda definición de inversión. También acota el concepto de inversor, tanto en lo que respecta a las personas físicas o legales.

IV. Globalización financiera e instituciones: excepciones a la regla

El esquema bilateral no solo fue de gran aceptación en la región, también fue ampliamente difundido en otras latitudes. Incluso entre aquellos que intentaban abrirse al mundo después de décadas de ostracismo, cómo en los casos de China e India. Ambos países también se destacaron por firmar numerosos TBIs así como por participar en diversos acuerdos preferenciales de comercio (APCs).

Ello podría llevar a sugerir que en su búsqueda de capitales (principalmente China), optaron por seducir a los inversores: decidieron atarse al mástil,

debía reconocer el derecho del Uruguay a incluir cláusulas precautorias".

¹⁷ Recordemos que bajo el gobierno de Correa, Ecuador decidió terminar con una serie de tratados firmados en el pasado: en 2010 aquellos firmados con Finlandia, Reino Unido y Alemania, un año después los firmados con Suecia y Francia, y durante 2017 los acuerdos que mantenía con Argentina, Bolivia, Canadá, Chile, España, EEUU, Italia, Holanda, Suiza y Venezuela.

¹⁸ "Ecuador proposes new investment agreements that protect the country and defend human rights" Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Quito. March 8, 2018 (<https://cancilleria.gob.ec/en/>)

tal Ulises en su travesía. Ello no fue así. Esto nos lleva a analizar la relación institucional que mantuvieron los países del Asia con los inversores extranjeros (Stanley, 2007). Para empezar, salvo excepciones (como Corea del Sur, y muy recientemente), estos países evitaron firmar acuerdos de protección de inversiones con EEUU. También fueron muy cautos a la hora de comprometerse institucionalmente en el ámbito de la OMC.

Al mismo tiempo que avanzan con el proceso de transformación económica, y que le permitiría a China convertirse en un jugador clave del comercio internacional, las autoridades consideran necesario avanzar en el campo institucional tanto en el ámbito comercial como (de manera creciente) en lo relativo al esquema de tratamiento de las inversiones (Stanley and Fernández Alonso, 2016). El avance será primero a partir de la firma de TBIs para luego llegar a introducir el tema en el marco de los TLCs. Ciertamente este gigante asiático ya reportaba como un jugador activo en el esquema bilateral a partir del momento mismo de su apertura al mundo. Hasta entonces, cabe recordar, el Partido Comunista Chino (PCC) mantenía una mirada crítica a la propiedad privada tanto como una férrea oposición a la inversión extranjera. En el ámbito multilateral, su protagonismo se encontraba al lado de los países del Tercer Mundo, con quienes fomentaba el "*Nuevo Orden Económico Internacional*" tanto como la vigencia de la cláusula Calvo.

Con la muerte de Mao y la llegada al poder de Deng Xiaoping las cosas comenzaron a cambiar. Las nuevas autoridades se embarcaron en un proceso de transformación económica, donde la inversión extranjera iba a tener un rol primordial para garantizar el salto tecnológico que el modelo de crecimiento basado en exportaciones requería. Desde una perspectiva institucional lo anterior implicaba un cambio profundo en su normativa legal tanto como la aceptación de esquemas o instrumentos que le eran impuestos por la comunidad internacional. Así las cosas, en 1982 firmó su primer tratado bilateral con el Reino de Suecia, política que seguirá abonando de allí en más para convertirse en uno de los más fieles adherentes al sistema tras la firma de más de 120 tratados (Stanley, 2018).

La visión institucional adoptada por el gobierno chino resulta poco conocida, pues mayoritariamente se presupone que los acuerdos firmados resultaban similares a los firmados por otros países en desarrollo: todos aparentaban consagrar los mismos derechos y obligaciones. Pero, aunque similares los mismos observaban importantes

diferencias: por caso, respecto a lo que califica como inversión o quien puede considerarse como inversionista. Tampoco estos países aceptaron someterse a los tribunales internacionales: las autoridades de Beijing no estaban dispuestas a acudir ante un tribunal internacional y confrontar a un inversor privado. Aquellos que estaban interesados en demandar al Soberano, debían conformarse con la justicia local. Por último, también destaca la negativa de firmar tratado alguno con EEUU - posición que, hasta hace muy poco mantuvo una gran mayoría de países del Asia. Todo ello se encuentra ampliamente documentado, aunque escasamente difundido. Lo relevante, desde un punto político, no estaban dispuestos a relegar su flexibilidad en la toma de decisiones.

Obviamente, con el tiempo y a medida que las salidas de capitales locales (inversión extranjera directa de origen chino) comenzaban a superar a la entrada de capitales foráneos (inversión extranjera directa arribando a China), las condiciones fueron mutando (Sauvant, K. and M. Nolan, 2015). La decisión de ocupar un lugar preponderante en el proceso de globalización ha llevado al gobierno chino a avanzar con la firma de nuevos tratados (Rooney, 2007; Schill, 2007; Berger, 2102), los cuales ahora incluyen estándares tradicionales incluida la prohibición de introducir requerimientos de performance, reglas de transparencia y provisiones ambientales. Independientemente de ello, China siempre tiende a priorizar un tratamiento flexible al tiempo que acepta las diferencias. Aunque las diferencias muestren matices, es cierto que los países del sudeste asiático - y no solo China, tienen una visión más pragmática de este tipo de acuerdos. El tratado de libre comercio se asocia en dicha región con la idea de profundizar el comercio - debe recordarse el fuerte comercio intra - industria que se observa en el Asia-Pacífico.

Yendo al tópico que aquí abordamos, China mantuvo una actitud más que precavida en materia financiera. Basta recordar que, aún cuando ha avanzado con la apertura, aún se mantienen fuertes restricciones sobre los flujos de capitales internacionales. De igual manera, aún se observan amplias restricciones en materia regulatoria que impiden la entrada de la banca extranjera o del sector no financiero en conseguir financiamiento del exterior. Obviamente, y bajo ninguna circunstancia, las autoridades han mantenido dicho esquema legalmente resguardado. Ello explica el desinterés de incluir capítulos de inversión en los acuerdos comerciales que negocia. Todo ello ha permitido a China mantenerse inmune de los problemas generados por la crisis financiera internacional, tanto como

revertir el proceso de apertura cuando este afecta la estabilidad del sistema (Stanley, 2018).

India también ha mostrado una actitud cauta, aún cuando ha firmado unos 83 TBIs (73 plenamente vigentes) y varios APCs. La base de estos acuerdos fue el modelo de TBI diseñado en 1993, el cual respondía a la visión de apertura que en dicho momento se había embarcado el gobierno. Pese al entusiasmo que evidenció en dicho momento, las autoridades decidieron permanecer fuera del convenio del CIADI¹⁹ - postura que aún sigue manteniendo²⁰. Así, en el año 2012 el gobierno inició un proceso de consultas para modificar el esquema de tratados vigente (modelo de 1993), a fin de ampliar su margen de maniobra - ganar en flexibilidad. Este nuevo esquema trata de minimizar la exposición del Soberano, reduciendo su ámbito de aplicación (definición de inversión) y brindando menores garantías a los inversores, así como modifica las cláusulas asociadas con la resolución de disputas. A modo de ejemplo, si bien el modelo propuesto plantea la libre transferencia de divisas, el Estado se reserva el derecho de establecer restricciones en caso de crisis de balanza de pagos o bajo otras circunstancias que pongan en peligro la estabilidad monetaria o cambiaria - que vuelve imprescindible contar con algún tipo de restricción a la movilidad de capitales. El preámbulo del nuevo acuerdo destaca el rol del Estado por regular sus inversiones en función de sus objetivos de política y de acuerdo a sus leyes (Singh, 2016). En definitiva, para India el esquema no solo debería otorgar garantías al inversor sino que también ser considerado como un instrumento de desarrollo.

En lo que aquí nos atañe, el celo que mostró India por evitar cualquier tipo de acuerdo que restringiera a la autoridad económica en su manejo de los flujos financieros se mantuvo a lo largo de todo el proceso de apertura (Stanley, 2018). La apertura de la cuenta de capital siguió una secuencia bien demarcada: primero los flujos de largo plazo, luego aquellos de maduración intermedia y por último los flujos de corto²¹. Como en el caso

¹⁹ Más información: <https://icsid.worldbank.org/sp/>

²⁰ La posibilidad de demandar al Estado en ámbitos supra-nacionales se hallaba acotada, solo podía accederse una vez agotada toda instancia local. Ello no blindó al Soberano de las disputas: *White Industries v Republic of India* puso en alerta a las autoridades acerca de las amenazas que dicho marco normativo imponía a India.

²¹ Esto no significó una apertura indiscriminada para la inversión directa: la secuencia fue negociada sector por sector. Y, muchos sectores económicos aún perduran cerrados a la entrada de extranjeros - el rubro de servicios ha sido uno de los más protegidos.

de China, las autoridades económicas evitaron confrontar los desafíos que impone el denominado Dilema Monetario. Así, y pese a que el sector bancario fue uno de los primeros en avanzar con las reformas, la entrada de bancos extranjeros resultó mínima. Del mismo modo, la capacidad del sector no - financiero de financiarse en el extranjero o bien acceder a financiamiento en otra moneda que no fuera la doméstica resultó muy acotada. El intento de avanzar hacia una mayor desregulación y apertura fue eclipsado por la crisis financiera internacional, crisis que indujo a la autoridad monetaria a avanzar hacia una política de *ring-fencing*²².

También podemos analizar la postura adoptada por Malasia. Aunque dicho país persiguió durante un tiempo prolongado una postura de apertura (de la cuenta de capital), siempre mantuvo su flexibilidad en lo institucional. Ello le permitió introducir controles cuando la situación lo ameritaba como, por caso, durante los años noventa. En dicha década, donde los flujos financieros se tornaban relevantes, la autoridad monetaria decidió introducir controles en 1994 y 1998 (Gallagher et. al. 2013). En esta última oportunidad, la inclusión respondía a la crisis financiera que afectaba a la región y, cuya intensidad, permitió reducir. Entre otras medidas adoptadas en dicha oportunidad se destaca la eliminación del mercado offshore del ringgit, la cual fue adoptada para reducir la volatilidad que afectaba al tipo de cambio tanto como para evitar la creciente especulación que los agentes económicos realizaban sobre la moneda local (Epstein et al., 2008). También el gobierno limitaba a los residentes el tomar préstamos en el extranjero o bien a los foráneos prestar dinero en el país. Pasada la tormenta, el gobierno de Malasia decidió levantar las restricciones que antes pesaban sobre los flujos financieros²³. Así, el nivel de apertura y desregulación en 2007 resultaba más elevado que el observado una década atrás. Pero la regulación regresaría años más tarde, como resultado de la crisis financiera global. Nuevamente el gobierno vuelve a imponer fuertes trabas al mantenimiento de moneda local por parte de extranjeros, tanto como limita la operatoria del mercado cambiario. Pero también ahora impone restricciones a la participación accionaria de los extranjeros en las instituciones financieras locales. En todos los acuerdos

²² La autoridad monetaria también modificó el andamiaje legal, exigiendo a toda entidad bancaria extranjera que debía organizarse como subsidiaria. Cabe destacar que dicha caracterización conlleva mayores costos a la entidad (requisito de capital) pero le otorga mayor seguridad al regulador en caso de stress financiero.

²³ Como en el caso de Chile, el banco central imponía una permanencia de 1 año.

en que decidió participar, el gobierno de Malasia fue muy celoso en resguardar su margen de acción: el espacio de política no se negoció.

Otro caso interesante es el de Corea del Sur. Este país mantuvo por años una política de represión financiera, la que decidió discontinuar en la década de los noventa (Stanley, 2018). Sin embargo, la salida resultó más compleja de lo inicialmente esperado. Y, como corolario de la desregulación del sector financiero Corea se encontró con la crisis de finales de los 1990s. La respuesta del gobierno fue redoblar la apuesta: la liberalización financiera implicó ahora el llamado a la banca transnacional. Y la banca respondió. Lo anterior no significó el desconocer los riesgos innatos que conlleva el sector: el gobierno introdujo una serie de medidas regulatorias a fin de fortalecer la resistencia del mercado tanto como garantizar la estabilidad financiera²⁴. Pero las medidas macro-prudenciales no pudieron evitar que la banca se financiara por fuera de la hoja de balance, ni tampoco que las empresas salieran a buscar financiamiento en el extranjero²⁵. De pronto vino la crisis global y, nuevamente, Corea se vió seriamente afectada. La banca no solo afrontaba un problema de descalce de monedas (won versus dólar estadounidense), sino también de plazos (préstamos a largo a los hogares y empresas de construcción). La solvencia de la banca estaba nuevamente en duda. Dicha situación llevó a la autoridad monetaria a deshacer la apuesta de los 1990s: se pretendía ahora otorgar mayor protagonismo a las entidades locales.

El cambio institucional se produjo bajo la presidencia de Roh Moo-Hyun (2003-2008), aunque su predecesor, Kim Dae-jung (1998-2003) se había convertido en un entusiasta de la apertura tanto como del esquema bilateral. Mucho antes que este, Kim Young-sam había iniciado el sendero de globalización. En este sentido, su mayor contribución fue llevar a Corea del Sur a ser miembro de la OCDE - aun cuando dicha membresía obligó al país a abrir su cuenta de capital de manera instantánea (Abdelal, 2007). Pese a todo y al entusiasmo, los negociadores coreanos mantuvieron una actitud muy cauta en lo macro-financiero. Dicha precaución se halla plasmada también en los acuerdos firmados con Chile (1999), Singapur (2003) o bien el firmado con la Asociación de Libre Comercio de Europa

²⁴ Entre otras medidas macro-prudenciales, la autoridad monetaria introdujo el ratio préstamos a valor del activo (loan-to-value ratio) y el de deuda a ingresos del deudor (debt-to-income ratio).

²⁵ También debe destacarse el rol del mercado de futuros, un esquema de gran predicamento entre los constructores de embarcaciones.

- EFTA (2004). Pero luego vendría el acuerdo con EEUU. El acuerdo alcanzado en 2007 por Noh Moo-Hyun y George W. Bush (el denominado KORUS), resultó refrendado por el Ejecutivo Norteamericano bajo la modalidad *fast-track* luego de una larga negociación por la oposición que el mismo generaba en ambos países. Pero, a diferencia de otros TLCs firmados por EEUU, otro fue el resultado aquí alcanzado: aquí Corea pudo introducir ciertas salvedades que le permiten controlar la entrada de capitales en determinadas circunstancias²⁶. Como destaca Kevin Gallagher, catedrático de la Universidad de Boston, dichas excepciones proveen una salvaguarda en el tratado que exceptúa a Corea del Sur de cualquier acción legal (Gallagher, 2015; page 114).

Malasia como tantos otros países del Asia pero también países como Brasil, Arabia Saudita o Nigeria no se comprometieron a abrir sus sectores financieros al momento de las negociaciones en Uruguay. En definitiva, dicho colectivo fue muy cauto en asumir compromisos, actitud que le permitió mantener el derecho a regular la cuenta de capital tanto como impedir la entrada (o bien acotar la operatoria) de la banca extranjera. En el caso de Malasia, la banca transnacional fue confinada a operar en una determinada área geográfica, así como impedidas de realizar operaciones en moneda local. Aquellos con interés por asociarse con bancos locales, su participación accionaria tenía un tope del 30%. La posibilidad de entrada en los casos de China o India resultó más acotada (Stanley, 2018).

La diversidad también se observa en el marco multilateral. Al momento de asociarse con terceros Estados, China e India han priorizado una visión diferente. Por su historia, su presente así como por sus ambiciones, ambos

²⁶ Dicha excepción se halla estipulada en el Anexo G del Capítulo de inversiones. Allí se plantea: *"Nothing in this Chapter, Chapter Twelve (Cross-Border Trade in Services), or Chapter Thirteen (Financial Services) shall be construed to prevent Korea from applying measures pursuant to Article 6 of the Foreign Exchange Transactions Act, provided that such measures: are in effect for a period not to exceed one year; however, if extremely exceptional circumstances arise such that Korea seeks to extend such measures, Korea will coordinate in advance with the United States concerning the implementation of any proposed extension; (b) are not confiscatory; (c) do not constitute a dual or multiple exchange rate practice; (d) do not otherwise interfere with investors' ability to earn a market rate of return in the territory of Korea on any restricted assets; (e) avoid unnecessary damage to the commercial, economic, or financial interests of the United States; (f) are temporary and phased out progressively as the situation calling for imposition of such measures improves; (g) are applied in a manner consistent with Articles 11.3, 12.2, and 13.2 (National Treatment) and Articles 11.4, 12.3, and 13.3 (Most-Favored-Nation Treatment) subject to the Schedules of Korea to Annex I, Annex II, and Annex III; and (h) are promptly published by the Ministry of Finance and Economy or the Bank of Korea.*

priorizan avanzar en lo comercial (lo que tradicionalmente planteaban los tratados de comercio) pero evitar los compromisos en otras áreas. Por ello resulta difícil encontrar tratados de comercio que contengan capítulos de inversión ó de servicios. Esta diferenciación permite pensar otra estrategia desde la región: asociarse pero mantener la flexibilidad - aquí analizamos lo referente a la política macroeconómica. Dicha actitud se ve reflejada en lo firmado en el marco del acuerdo comprensivo económico de alcance regional (RCEP por sus siglas en inglés), del cual ambas naciones forman parte²⁷. A diferencia del Tratado del TransPacífico (TPP por sus siglas en inglés), que liderado por EEUU intentó avanzar con un acuerdo de "última generación", el RCEP resultaba menos ambicioso en materia de servicios (aunque es considerado un acuerdo OMC+) - ciertamente, también omitía considerar aspectos relativos al cuidado del medio ambiente tanto como aquellos asociados al trabajo. Sin embargo, si reconocía la necesidad de asociar el comercio con el desarrollo como así también mantener flexibilidad en materia macroeconómica.

Lo mismo puede decirse del sendero de apertura elegido por la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), entidad creada en 2002 por la Comunidad Económica del Asia (AEC). Creada a posteriori de la crisis del Sudeste Asiático, esta última ponía como objetivo alcanzar en 2015 la libre movilidad de capitales entre los países miembros²⁸. A diferencia de lo observado en otros esquemas asociativos, cada miembro del ASEAN define el sendero de convergencia (ASEAN, 2015). De cualquier forma, y pese al ambicioso objetivo, la entidad asignaba un rol positivo a la regulación de la cuenta de capital. Pese a todo, y aún cuando se llegue a la convertibilidad plena, el Plan reconoce la potestad del Soberano por fijar regulaciones financieras cuando así lo considere necesario. Del mismo modo, en el acuerdo de libre comercio firmado con Australia y Nueva Zelanda (AANZFTA), los negociadores asiáticos terminaron incluyendo un anexo con cláusula de excepción que permite a los Estados miembros

²⁷ Las negociaciones lanzadas en Noviembre del 2012 en ocasión del 21 Summit del ASEAN en Phnom Penh, Cambodia, reunió a los líderes de los países que forman parte de la organización (Brunei Darussalam, Cambodia, Indonesia, Lao PDR, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam) así como otras seis naciones con las cuales los miembros tenían acuerdos de libre comercio: Australia, República Popular China, India, Japón, República de Corea, y Nueva Zelanda.

²⁸ Ahora estipulada para entrar en vigor en el año 2025 "Joint Statement of the 4 ASEAN Finance Ministers' and Central Bank Governors' Meeting (AFMGM)" (más información: <http://asean.org/storage/2018/04/Joint-Statement-of-the-4th-AFMGM-6-April-2018-Singapore1.pdf>)

adoptar medidas especiales ante situaciones de inestabilidad (Gallagher et al., 2013).

V. Nuevos inversores: el protagonismo del Sur, las exigencias del Norte

China e India se han transformado en dos actores claves en la escena contemporánea internacional. Ciertamente, no cabe aquí avanzar sobre la importancia de China en la economía global ya que esta se halla extensamente descrita. Lo mismo podría decirse del cambio que en la década de los noventa inicia India, cuya economía hoy califica como la quinta más grande del mundo. Pero si vale destacar la creciente relevancia de estos nuevos actores en materia de financiamiento. Por caso China. De ser un amplio receptor de inversión extranjera directa, a partir del 2015 se convierte en un exportador neto de capitales²⁹. Ello ha beneficiado a países industrializados como a distintas economías emergentes y países en desarrollo. América Latina no es ajena a tal tendencia. La inversión de origen chino crece en protagonismo en numerosos sectores, particularmente aquellos asociados con la explotación de recursos naturales (energía, minería, commodities, etc.)³⁰. Pero también desde hace un tiempo, han comenzado a llegar capitales de tipo financiero - incluidos los préstamos bilaterales³¹. Finalmente, resulta oportuno mencionar la iniciativa "una senda, un camino" (OBOR por sus siglas en inglés) que sin duda no hará más que profundizar dicha tendencia - sea en lo referente a la llegada de inversión directa tanto como en lo que atañe a los préstamos que generalmente acompañan a las empresas de infraestructura Chinas. También las compañías Indias han comenzado a invertir por el mundo, y no solo aquellas asociadas al sector de servicios IT (IDB, 2018)³².

En otras palabras, los flujos de capitales ya dejaron de ser Norte-Sur. Y la inversión que llega del Sur resulta menos volátil. Según un informe de la

²⁹ En el año 2017 se establecieron en el exterior unas 6,236 compañías Chinas, esparcidas en 179 países y con inversiones superando los US\$ 120.08 mil millones (<http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/policyreleasing/201801/20180102706193.shtml>).

³⁰ Uno de los sitios con mejor información sobre la OFDI China en América Latina es el monitor de la Red Académica América Latina y el Caribe y China - REDLAC (<http://www.redalc-china.org/monitor/>).

³¹ Una base actualizada de los préstamos Chinos a la región es la realizada por el Diálogo Inter-Americano y la Universidad de Boston (https://www.thedialogue.org/map_list/)

³² Actualmente un 15% de la inversión extranjera directa de origen Indio se dirige a la región.

OCDE, las mismas pasaron de representar un 3% del total a principios del corriente siglo para representar un 9% en 2009 (OCDE, 2014) y un 26% del total en 2015 según los últimos datos aportados por UNCTAD. También destaca que, mientras la llegada de inversores del Norte se resintió ante la contracción económica que prosiguió a la crisis económica global, los flujos provenientes del Sur resultaron menos afectados. Mucho influyó por el hecho que las filiales de empresas del Sur tuvieran una mayor predisposición a re-invertir sus utilidades que en girar divisas. Así las cosas, el informe del año 2010 inversión mundial que anualmente realiza la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas (UNCTAD por sus siglas en inglés) plantea que "... *shift in foreign investment inflows towards developing and transition economies is expected to accelerate...*" (UNCTAD, 2010). Ya antes de la crisis, más de la mitad de los flujos que arribaron al Asia eran originarios de países en desarrollo y economías emergentes de la región (UN, 2006). Los cambios expuestos pueden, ciertamente, inducir a una transformación en la arquitectura financiera internacional: los nuevos prestamistas presentan un sesgo más "Keynesiano". Ello por el carácter de más largo plazo que, en general, los flujos provenientes del Sur presentan.

Si algo caracteriza al momento actual, es la creciente incertidumbre que enfrentan los hacedores de política. Tal situación aboga por una mayor flexibilidad, pues es su presencia la que permite resolver situaciones complejas no previstas. Lamentablemente, como hemos descripto, este tipo de situaciones no se encuentran previstas en la mayoría de los TBIs ni TLCs firmados con EEUU. El impulso pro-liberalización surgió con fuerza en la década de los noventa, bajo el gobierno de William Clinton (1993-2001). La llegada de George W. Bush a la Casa Blanca no alteró el sesgo neoliberal en la siguiente década (presidencia 2001-2009) ni tampoco el rumbo será modificado por Barack Obama (2009-2017). Sin embargo, durante su presidencia se establecen una serie de cambios legislativos tendientes a regular la gran banca (y así evitar el "too-big-to-fail"). Pero, pese a que las mismas no resultaban muy restrictivas, ni afectaron a los bancos (al menos, gravemente), la misma fue resistida por Wall Street. Esta es la situación cuando arriba Donald Trump al gobierno (inicios del 2017). Paradójicamente, pese a la crítica demoledora a Wall Street de la campaña y al creciente proteccionismo observado en el ámbito comercial, en lo financiero la administración Republicana mantiene una postura pro - desregulación: deshaciendo la Dodd - Frank Act tanto con la regla de Volcker, ambas introducidas en 2010 (Guida, 2018; Warren, 2018; Geinizis

and Valenti, 2018). Ello explica también el desinterés de la administración por desandar el modelo de acuerdo bilateral, fuertemente cuestionado a posterioridad de la crisis.

VI. Reflexiones finales

La "gran moderación" resultó explosiva. Actualmente el mundo enfrenta una fuerte incertidumbre financiera, la cual afecta a las economías emergentes de forma más aguda. Pero, a pesar de la crisis y la crítica al sistema financiero, el marco institucional imperante (TBIs + FTAs) sigue desconociendo el riesgo que genera el sector. Además de su impronta económica, la incertidumbre exhibe hoy un fuerte componente extra: los procesos políticos se han convertido en fuente ineludible de incertidumbre. La llegada de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos y el BREXIT son síntomas de ello, como también podríamos mencionar las recientes elecciones que tuvieron lugar en Italia que consagraron la llegada al poder del populismo. Nadie sabe a ciencia cierta hacia donde va el mundo. Ello confronta al Soberano frente a nuevos desafíos de política, lo cual destaca la conveniencia de mantener un mayor margen de maniobra en el frente macro.

Como lo planteara H. Minsky la tolerancia a la incertidumbre es limitada (Minsky, 1996). Por ello, el sistema económico que surge a posteriori de la crisis del 1930, y que se propagará con los acuerdos de Bretton Woods, supone el recrear instituciones orientadas a minimizar la incertidumbre. Dicho objetivo dejó de ser reconocido como válido en los años 1970s, momento en que la economía mundial comenzaba a verse amenazada por una mayor incertidumbre. A partir de dicho momento se aboga por una mayor apertura y desregulación financiera - embate institucional del que toman parte las instituciones financieras con sede en Washington³³. En otras palabras, las instituciones (reglas, normas y prácticas) que de allí en más se priorizan no vienen a atacar el problema, sino incrementando la incertidumbre - tal como lo reflejaría la incesante variedad de crisis financieras que afectaron a los países en desarrollo y los mercados emergentes en todo este período.

La crisis financiera global vino a poner en duda mucho de estos planteos, hasta allí considerado como intocables. Además de evidenciar los riesgos

³³ Mismo a la salida de la crisis Asiática el FMI plantea derogar el Acuerdo Constitutivo, para así obligar a los Estados Miembros a avanzar con la liberalización de la cuenta de capital.

que genera un sector financiero totalmente desregulado la crisis también desnudó la debilidad del Soberano frente a la creciente incertidumbre que evidenciaba el mundo globalizado. Si en algo existe consenso, tanto a nivel académico como entre los hacedores de política, es sobre la necesidad de recuperar instrumentos. De esta forma se rompía el consenso que hasta dicho momento, y muchos cuestionan lo miope de la mirada que surgía de Washington - reconocida por el mismo Fondo. Surgen nuevas voces y se plantean alternativas, aunque todo esto parezca lejano.

El momento actual reclama crear nuevas instituciones, esquemas normativos tendientes a restringir el impacto negativo que la incertidumbre genera sobre las economías nacionales. Pero el esquema vigente tiende a reforzar dicho impacto, ello porque el mismo ha logrado traspasar el riesgo a los países receptores. Algunos países han logrado evitar esta especie de "chaleco de fuerza" institucional, otros lo han buscado y lo sufren. En lo particular, desde una perspectiva macro, dicho tipo de esquema reduce los márgenes de maniobra del Soberano. En situaciones de alta incertidumbre lo que el negociador debe bregar por mantener un amplio grado de libertad - esto es lo que Keynes podría asociar con el mantenimiento de una posición líquida por parte de los agentes económicos (Keynes, 1937).

Incertidumbre, instituciones y poder se hallan estrechamente integradas: la construcción institucional es una forma de acortar la incertidumbre. Pero, ello dependerá del diseño institucional. El mundo post-crisis financiera global brinda, en gran medida, una mayor libertad al Soberano al momento del diseño - al menos comparado con lo observado en los 1990s. Uno de los principales debates que intenta introducir el presente trabajo es, en que medida el ascenso de las economías emergentes permitiría avanzar hacia una mayor flexibilidad. En todo caso, es de esperar que surjan nuevos acuerdos. El mayor poder de negociación de los emergentes como el reconocimiento hoy generalizado a los excesos de la globalización, ambos aspectos deberían guiar el debate. Y, ciertamente, ir más allá de la dicotomía regla versus discreción, la cual proviene de fines del siglo pasado y parece perdurar en el presente.

Referencias

Abdelal, R. (2007). *Capital Rules: The Construction of Global Finance*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Berger, A. (2013). *Investment Rules in Chinese Preferential Trade and Investment Agreements: Is China following the global trend towards comprehensive agreements?* German Development Institute, Discussion Paper N 7.

Blustein, P. (2005). *And the money kept rolling in (and out): Wall Street the IMF and the Bankrupting of Argentina*.

Burke-White, W. (2010). *The Argentina Financial Crisis: State Liability under BITs and the Legitimacy of the ICSID System*. In Michael Waibel, Asha Kaushal, Kyo-Ha Liz Chung and Clare Balchin editors "The Backlash Against Investment Arbitration: Perceptions and Reality". Kluwer Law International, The Netherlands.

Damill, M.; R. Frenkel; and, M. Rapetti (2005). *The Argentinean Debt: History, Default and Restructuring*. Nuevo Documento CEDES 05/16 (http://www.cedes.org.ar/Publicaciones/Ndoc_c/16.pdf).

Dietrich Brauch, M. (2016). *Brazil's Cooperation and Investment Facilitation Agreements with Mozambique, Angola, and Mexico: A Comparative Overview*. En Kavaljit Singh and Burghard Ilge editors "Rethinking Bilateral Investment Treaties: Critical Issues and Policy Choices".

Diaz - Alejandro, C. (1985). *Good Bye Financial Repression, Hello Financial Crash*.

Epstein, G.; I. Gabel; and K. S. Jomo (2018). *Capital Management Techniques in Developing Countries*. In José Antonio Ocampo and Joseph Stiglitz editors "Capital Market Liberalization and Development". Oxford: Oxford University Press.

Ffrench-Davis, R. (2010). *Economic Reforms in Chile: From Dictatorship to Democracy*. Palgrave Macmillan Press.

Gallagher, K. (2011). Trading Away Financial Stability in Colombia: Capital Controls and the US-Colombia Trade Agreement. Latin America Trade Network (LATN).

————— (2015). Ruling Capital: Emerging Markets and the Re-regulation of Cross-Border Finance. Cornell University Press.

GEGI (2013). Financial Stability and the Trans-Pacific Partnership: Lessons from Chile and Malaysia. Global Economic Governance Initiative, The Frederick S. Pardee Center for the Study of the Longer - Range Future. Boston University.

Ghosh, A. and M. Quershi (2016). What's in a Name? That which we call Capital Controls. IMF Working Papers 16/25, International Monetary Fund, Washington D.C.

Guida, V. (2018). Trump's regulators deliver new victory for banks. Politico.

IDB - Intal (2018). LATINDIA: The future of Cooperation between India and Latin America. InterAmerican Development Bank - INTAL.

International Monetary Fund - IMF (2003). Transcript of an IMF Economic Forum: Is Financial Globalization Harmful For Developing Countries? (<https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/54/tr030527>).

————— (2010). Reference Note on Trade in Financial Services. Prepared by the Strategy, Policy, and Review and Legal Departments, Approved by Tamim Bayoumi and Sean Hagan. International Monetary Fund, Washington D.C.

————— (2012). The Liberalization and Management of Capital Flows: An Institutional View. International Monetary Fund, Washington D.C.

Keynes, John Maynard (1937). The general theory of employment. Quarterly Journal of Economics, 51 (2), 209-223.

Minsky, H. (1996). Uncertainty and the Institutional Structure of Capitalist Economies. Journal of Economic Issues, Vol XXX Number 2 June. Remarks Upon Receiving the Veblen-Commons Ward.

Mortimore, M. and L. Stanley (2006). "Argentina and BITs: the cost of international commitments". *Economic Development Review* No 182, July-September.

Ocampo Gaviria, J. A. y C. A. Romero Baquero (2015). La búsqueda, larga e inconclusa, de un nuevo modelo (1981-2014). En José Antonio Ocampo Gaviria compilador "Historia Económica de Colombia". Fondo de Cultura Económica.

OCDE (2014). *Development Co-Operation Report*. OCDE, Paris.

Perrone N. and C. G. Rojas Cerqueira (2015). Brazil's Bilateral Investment Treaties: More than a New Investment Treaty Model? *Columbia FDI Perspectives on Topical Foreign Direct Investment Issues* N 159.

Rodrik, D. (2007). *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton University Press.

————— (2018) What Do Trade Agreements Really Do? *Journal of Economic Perspectives* - Volume 32, Number 2 - Spring.

Rooney, K. (2007) ICSID and BIT Arbitration and China. *Journal of International Arbitration* 24, Number 6: 689-712.

Saez, R. (2006). *Trade in Financial Services: The Case of Chile. Free Trade Agreements and Financial Services in Latin America and the Caribbean*. LCR Study. December.

Sauvant, K. and M. Nolan (2015) China's Outward Foreign Direct Investment and International Investment Law, *Journal of International Economic Law* 18, Number 4: 1-42.

Schill, S. W. (2007). *Tearing Down the Great Wall: The New Generation Investment Treaties of the People's Republic of China*. Heidelberg: Max Planck Institute for International Law (Paper 1928).

Singh, K. (2016) "An Analysis of India's New Model Bilateral Investment Treaty" en Kavaljit Singh and Burghard Ilge editors "Rethinking Bilateral Investment Treaties: Critical Issues and Policy Choices".

Stanley, L. E. (2004). Stanley, Leonardo E. (2004). Acuerdos bilaterales de inversión y demandas ante tribunales internacionales: la experiencia argentina reciente. UN/CEPAL, División de Desarrollo Productivo y Empresarial. Cepal – Santiago de Chile.

————— (2007). "The diffusion of BITs and policy degrees of freedom: A comparison between Latin America and Asia countries" Presentation at the Eight Annual Global Development Network (GDN) Conference. Shaping a New Global Reality: The Rise of Asia and its Implications – January 12 – 19, 2007. Beijing, China.

————— (2018). Emerging Market Economies and Financial Globalization: Argentina, Brazil, China, India, and South Korea. Anthem Frontiers of Global Political Economy, Anthem Press. London.

————— y J. Fernández Alonso (2016). El tratamiento a las inversiones extranjeras tras el ascenso de la República Popular China: ¿de las reglas a la discreción? Cuadernos de Trabajos del CECHIMEX, N 3.

The University of Manchester (2008). Trade Sustainability Impact Assessment (SIA) of the Association Agreement under negotiation between the European Community and MERCOSUR. Sector Study: Financial Services. Final Report, November.

UNCTAD (2006). World Investment Report 2006: FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development. New York and Geneva: United Nations Conference on Trade and Development.

————— (2010). World Investment Report - WIR. New York and Geneva: United Nations Conference on Trade and Development.

————— (2018). Recent Developments in the International Investment Regime. International Investment Agreements - IIA Note. Issue 1. New York and Geneva: United Nations Conference on Trade and Development.

Van Harten, G. (2009) Investment Treaty Arbitration and Public Law. Oxford University Press.

Vargas, H.; Cardozo P; and, A. Murcia (2017). The Macroprudential Framework in Colombia. BIS Papers 94. Bank for International Settlement.

Viterbo, A. (2012). *International Economic Law and Monetary Measures: Limitations to States Sovereignty and Dispute Settlement*. Elgar International Economic Law. Elgar Edgar Publishing.

Waibel M. et al. (eds) (2010) *The Backlash Against Investment Arbitration*. Kluwer Law edition.

Otras fuentes

ASEAN (2015). *Summary of Achievements of ASEAN Financial Integration*. http://www.bnm.gov.my/documents/2015/20150321_Summary_of%20Achievements_final.pdf.

Cortes, N. (2017). *Facing the Next BIT Negotiations: Argentina's Approach to the FET Standard*. Kluwer Arbitration Blog.

European Services Forum (2018). *EU-Mercosur*. <http://www.esf.be/new/esf-eu-trade-policy/bilateral-negotiations/eu-mercosur/>.

Geizinis, G. and J. Valenti (2018). *The Senate's Bipartisan Dodd-Frank Rollback Bill*. Center for American Progress.

Jaramillo, J. (2018). *New Model BIT proposed by Ecuador: Is the Cure Worse than the Disease?* Kluwer Arbitration Blog.

Perez Aznar, F. (2016). *Argentina is back in the BIT negotiation arena*.

Resumen Latinoamericano (2018). *Uruguay: TLC con Chile se aprobó por unanimidad*. 11 de Julio.

Uval, N. (2018a). *Uruguay - Frente Amplio decidió que el Ejecutivo no firme más TLC "de última generación"*. 7 de Mayo. bilaterals.org.

——— (2018b). *Uruguay - Gobierno presentó estudio de impacto del TLC con Chile*. 18 de Junio. bilaterals.org.

Warren, E. (2018). *Don't Make Bad Bill on Bank Deregulation Worse*. The Washington Post, April, 11.

Mesa de trabajo 3:

China y América Latina: ¿una relación heterogénea?

Beyond the monolith: chinese development cooperation in Latin America

Bernabé Malacalza: internacionalista, Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Abstract

This paper investigates the motivations and the dynamics of Chinese development cooperation in Latin America. Based on a literature review that shows the prevalence of the monolithic approach towards China's behaviour, the article emphasizes the need to take into account specificities related to political and economic contexts. In order to address the diversity of engagements, it proposes an analytical framework that classifies Chinese development cooperation frames according to four categories: motivations, actors, formats and sectoral allocation. By doing so, it sets up an empirical typology based on primary and secondary sources, which reveals distinct foreign policy goals, development cooperation policy profiles and forms of state and finance internationalization. As a result, the article suggests that Chinese development cooperation in Latin America is, undoubtedly, substantial; however, it is diverse, multilevel and multipurpose.

Keywords: South-South Cooperation; Foreign Policy Analysis; Chinese Development Cooperation, Sino-Latin American relations, Foreign Aid.

I. Introduction

China's increasing role in the Global South and the broader dynamics of its engagement in Latin America is the subject of considerable interest in academic debate. However, most descriptions of Sino-Latin American relations are monolithic in character and do not reveal the range of variation in motivations and agendas in the realm of development cooperation. In contrast, this article considers the role of Chinese development cooperation and argues that it is heterogeneous, as a result of contrasting frames of interaction, involving the participation of the highest political levels and a multiplicity of agencies, policy banks and companies who utilize different structures and processes and whose interests and goals can, at times, be at odds with one another.

Drawing on a wide range of primary and secondary sources, this article seeks to outline the main drivers and dynamics of Chinese development cooperation in Latin America. It takes into consideration the roles played by aid, finance, trade and investments, channels through which Beijing influences the functioning and performance of particular political and economic sectors and, through them, pursues development outcomes. For the purpose of this analysis, this article classifies Chinese development cooperation in five frames according to four categories: motivations, actors involved, formats, and sectoral allocation. Given the heterogeneity of Chinese development cooperation, transactions involve multiple actors and mixed motives which at times, are contradictory or unclear, ranging from gaining access to resources to supporting the achievement of political goals and contributing to business development, amongst other motivating factors.

The article proceeds as follows. The first section examines the existing literature on Chinese engagement in Latin America. The second section develops an analytical framework for addressing and comparing Chinese development cooperation frames. The third section describes the five frames and their particular characteristics. Finally, the fourth section presents this study's main findings in addition to its limitations.

II. Chinese development cooperation in Latin America: a literature review

China's cooperation practices and the motivations behind its relationships with the Global South have generated numerous debates in the last two decades. Most of the literature focuses on China's relationship, aid and economic engagement with Africa. Nonetheless, the question of why and how China has considerably increased its development cooperation efforts in Latin America since the beginning of the 21st century has received much less attention.

A growing body of academic research relating to Chinese economic statecraft in Latin America has been framed in the context of soft power as the primary motivating factor (Ellis, 2014a). The main assumption is that Beijing uses donations and mega-infrastructure projects (construction of bridges, stadiums, ports, etc.) as vehicles to promote China's image and legitimacy abroad whereas in fact, these 'gifts' serve as tools to diplomatically persuade those Latin American and Caribbean governments who had historically recognized Taiwan as a separate national entity to change their position, and also to ensure that countries who diplomatically recognized the Popular Republic of China remain faithful to the One China policy (Hongbo, 2017). Recent research on the use of economic means to the service of China's foreign policy objectives has led to two main conclusions. Firstly, that an inversely proportional relationship exists between Chinese economic statecraft (investments, bank loans and international trade) and the US influence exerted in the region. Secondly, that China's loans are politically driven and that Beijing's strategy has been to fill the void left by a declining US presence in the region (Urdinez et al, 2016).

A second generation of studies states that China provides development cooperation in order to gain access to natural resources, specifically, oil, minerals and raw materials. This is the driving concern amongst those scholars who analyse Chinese extractive diplomacy in Venezuela, particularly regarding the China Development Bank (CDB)'s cross-border energy deals. Scholars also highlight the geopolitical relevance of agreements related to oil and energy issues, by which loan recipients are engaged in the provision of oil to China (Downs, 2011; Wang & Li, 2016; Giacalone & Ruiz, 2013).

Finally, there is a third group of studies that is concerned with the roles played by China's 'Going Out' policy and the Chinese policy banks as central parts of the process of internationalization of the Chinese state. The idea of the developmental state stresses the significance of the Chinese state in domestic developmental processes, but also in its overseas infrastructure investments. Gallagher and Irwin (2015: 100) note how China's loans have become tools of a neo-developmental state's strategy that "guides state and private-sector investments to make commercial profit". These studies thus aim to describe the interaction between the policy banks and the public and private sectors in China's development cooperation (Gallagher et al, 2012; Xu & Carey, 2015).

These three assumptions are helpful in clarifying some hotly contested issues. Nevertheless, closer analysis reveals that such interpretations provide, at best, partial and misleading answers to the question of why and how China provides development cooperation. As previously stated, the reason is rather simple: such transactions involve multiple actors and mixed motives which at times, are contradictory or unclear, ranging from gaining access to resources to supporting the achievement of political goals and contributing to business development, amongst other motivating factors.

In order to understand the drivers and the decision-making processes that underpin China's development cooperation, recent research highlights that they are "multivariate, involving a multiplicity of agencies, operating at different levels, structures, and processes with sometimes contrary interests and goals" (Gu et al, 2016). Gonzalez Vicente (2011, p. 403) makes a relevant contribution by describing Chinese state's internationalization as a process of gradual re-territorialization, which increasingly favours an "entrepreneurial statehood rationale." Holistic approaches of this ilk can be found in works that emphasize the competition between the two main domestic agencies connected with international political and economic issues, the Ministry of Commerce (MOFCOM) and the Ministry of Foreign Affairs (MOFA), the role of China's provinces and companies in driving the process of 'going global' and other informal and decentralised interactions (Varral, 2016; Zhang & Smith, 2017; Zhou & Xiong, 2017).

All of these contributions to the academic literature on the subject have helped to create a better understanding of the ways in which China's development cooperation operates in the developing world. However, no intra-regional studies have been produced that expressly compare

the different Chinese development cooperation approaches in Central America, the Caribbean basin, the Andean region and the Southern Cone. To this end, this article challenges the conventional wisdom of homogenized, unitary relations. That is to say, there is no one singular form of Chinese development cooperation. Rather, there are multiple versions, depending on the drivers, the instruments and the areas of support, but also on the specific characteristic of the recipient countries. It argues that Latin America is also heterogeneous, the result being these differing approaches, rationales and often-divergent interests driving China's central government, ministries, policy banks and business companies, each of whom have different stakes in Latin American countries.

III. Foreign policy and development cooperation: an analytical framework

This section intends to shed light on why and how China gave development cooperation to Latin American countries between 2000 and 2015, and tries to organize a comprehensive analytical framework in order to address and compare the development cooperation frames and dynamics entailed by China's growing economic statecraft in the region during this time.

In the 1950s and the 1960s, the behaviourist reaction to classic paradigms' methods in International Relations led to the development of a new subfield called Foreign policy Analysis (FPA), specifically in the United States. Giacalone (2012) posits that the majority of the theory-driven FPA studies in Latin America appeared during the 1980s (Puig, 1980; Van Klaveren, 1984), and that they were focused mostly on the possibility of exercising an autonomous foreign policy. Morin and Paquin (2018) note that the main feature of FPA is its focus on the continuous interaction between actors and their environment. Lancaster (2007) refers to these elements as *domestic political forces*, which she classifies as falling into four categories: ideas, institutions, interests and organization of aid. Recent research highlights the role of business and state-owned companies in the formulation of China's foreign policy (Jakobson & Knox, 2010). Thus, as I pointed out in a previous article, it is not hard to demonstrate that domestic politics can be considered as one of the dimensions of foreign policy and, as such, that they also play a part in development cooperation (Malacalza, 2014).

The International Relations literature on foreign aid reflects a dichotomy amongst scholars arriving at divergent conclusions about how aid operates. A classic definition sees aid as a gift exchange, in which the giver may receive specific foreign policy's advantages in return for the aid. Even Morgenthau's classification argues that prestige aid has an element of spectacle and audience reaction, as the giver's prestige is likewise enhanced by the increase of the recipient's prestige (Morgenthau, 1962, p. 304). Notwithstanding this classic perspective, many scholars suggest that in contemporary aid politics this definition has greater explanatory power for grants and donations than for the process of providing loans. This is because grants entail a classic donor-recipient political relation, while loans are the result of a complex set of interactions among states, policy banks and public and private companies.

On the other hand, in several recent works Gonzalez-Vicente (2011) picks up some of the basic themes articulated by development geography. Even though the author focuses specifically on the scope of Chinese business-state relations, he acknowledges the unevenness of the state and the importance of transnational processes in shaping the territorialization of political power. A necessary basis for this is to analyze the historical process of internationalization of both the state and finance, as an inter-related process. The concept of internationalization has been studied by international relations scholars as a process generated by underlying shifts in transaction costs that produce observable flows of goods, services and capital (Milner & Keohane, 1996, p. 4). According to Keohane and Nye (1974, p. 43), it also entails trans-governmental relations that are not controlled or closely guided by the policies of the cabinets or chief executives of those governments.

I contend that when applied to the nature of development cooperation, these two conceptual perspectives are not antithetical but complementary. The assumption of this article is that prestige aid applies to the political relationship experimented between donors and least developed recipients (often small countries). This implies a broad spectrum of grant and donation initiatives, primarily entailing the participation of the highest political levels in line with the political priorities established by the executive branch and the Ministry of Foreign Affairs. By contrast, the signature of a loan agreement is the result of an open trade-off between the different actors implicated (often government agencies, policy banks and companies) in a particular political and economic decision of promoting trade or/

and investments to countries with sufficient repayment ability. In the latter case, development cooperation derives from different forms of state internationalization primarily driven by economics and by the entrepreneurial logic of enterprises (Milani, 2012, p. 17).

Understanding the political economy of China-Latin America relations in the realm of development cooperation depends on the answers to four basic questions: What are the goals of Chinese development cooperation? What actors are involved in achieving these goals? What are its formats? What are its sectors? The questions point to four key variables to be investigated: motivations, actors involved, formats and sectoral allocation. Table 1 lists these variables together with possible responses to the questions, which in turn can be used as secondary variables. The distinctive feature of such typology is that it treats cases (or frames) as configurations of variables, thereby allowing for the possibility of different multivariate interaction processes within each configuration.

Table 1: Variables for analysing the varieties of Chinese development cooperation frames

Key Variable	Second variables
Motivations	One China policy Food security Access to resources (oil, minerals and raw materials) Support to social infrastructure projects Access to market Company development Trade and tourism promotion Support to migrant communities
Actors	State Council Ministries (MOFCOM, MOFA, Ministry of Finance [MOF] and others) Policy and Commercial Banks (CDB, CHEXIM and others) Peacekeeping Missions Embassies Chinese Communist Party State-owned enterprises Privately owned national champions
Formats	Debt forgiveness Export credits Free-standing technical assistance Grant-for-stadiums and public buildings (prestige aid) Loans-for-oil Loans-for-economic and social infrastructure Loans-for-company development Scholarships/training in the donor country
Sectoral allocation	Energy generation and supply Construction and roads Transport and Communications Industry and Mining Social containment (health, education and others) Action relating to debt Agriculture Trade and Tourism

Source: Own compilation.

Although the goals of Chinese development cooperation programmes are often stated in altruistic terms, including the language of development and ‘mutual benefit’ (*win-win* cooperation), political and strategic concerns and history seem to be particularly important, as shown by the ideological affinity and the political alliance developed with Cuba during

the Cold War. This article identifies at least eight motivations for Chinese development cooperation frames: the One China's policy, food security, access to resources (oil, minerals and raw materials), the support to social infrastructure projects (housing, health, education and culture) located in areas where investments are made, in order to complement and mitigate negative effects derived from extractive industries, access to market, company development, trade and tourism promotion, and support to migrant communities.

Chinese development cooperation takes various forms. One distinction is between monetary and non-monetary. China's monetary development cooperation includes grants; export credits and interest-free and concessional loans. Non-monetary development cooperation includes debt relief, 'free' or low-cost technical assistance, access to scholarships (or training programmes), tariff exemptions, and outright gifts of buildings, equipment, or other capital goods. The line between development cooperation and regular finance is blurred in the category of non-concessional or commercial loans. The Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) / Development Assistance Committee (DAC) defines Official Development Assistance (ODA) as a concessional transaction; a minimum of 25 per cent must be a grant (calculated for loans at a 10 per cent reference rate). But boundaries between ODA and Other Official Flows (OOF) are drawn through the "grey areas", such as that between loans to Chinese firms and foreign direct investment. From a broad perspective, there is a vast body of literature that has documented non-concessional flows of money as part of China's contributions for Latin American development. Examples of this could be the loans-for-oil and loans-for-infrastructure deals, which are provided for large and medium-sized infrastructure projects as well as for projects generating both economic and social benefits for the recipient country (Brautigam & Gallagher, 2014).

China's policy and its implementation in Latin America are primarily governed by four entities: the State Council, the MOF, the MOFCOM and the MOFA—together with other related ministries, commissions and local offices of the MOFCOM. Beyond the three major ministries, there are also a multitude of national, provincial and local actors involved in development projects, including Chinese embassies and economic counsellors' offices, which support large Chinese firms operating in energy generation,

construction, transport, communications, industry, mining, agriculture and tourism, among other sectors (Gu et al, 2016).

China's two major policy banks, China Export-Import Bank (CHEXIM) and China Development Bank (CDB), also play instrumental roles. In particular, CHEXIM is the political wing of the provision of concessional and interest-free loans, supporting projects in small states and least developed countries mainly in Central America and the Caribbean basin; while CDB, which has its offices in Rio de Janeiro and Caracas, is the wellspring of non-concessional loans at market rates, especially with regards to oil and infrastructure in South America (See Table 6).¹ Nevertheless, their operational autonomies lead to considerable overlap in their work. Both are major backers of the 'Going Out' policy through loans, assisting companies in developing offshore business and foreign subsidiaries, and capturing market shares in strategic global industries. Although the Chinese economic priorities are supposed to exert institutional influence on business, State-owned Enterprises (SOEs) and the private sector have substantial agency, and negotiate different opportunities within Latin America, depending on local contexts. Here too, Chambers of Commerce play an intermediary and regulatory role between the state and business (Gu et al, 2016; Xu & Carey, 2015; Jakobson & Knox, 2010).²

As far as methodology is concerned, by using case studies this article addresses the basic political and institutional contexts as well as the international and domestic settings in which China's development cooperation operate. It gathers information about committed outflows of grants and (concessional and commercial) loans drawing on "AidData's Global Chinese Official Finance Dataset" from 2000 to 2015 (Dreher et al, 2017), which provides statistics on under-reported financial flows. However, according to Xu & Carey (2015, p. 3), tracking China's development cooperation efforts is a "difficult and contested field of research", with challenges of classification and lack of transparency. The data may not be accurate or complete due to the focus on commitments rather than disbursements. Despite the restrictions of the information collected from the news media, the assessment of scholarly research, government reports and informal interviews enables a comparison between the varying patterns of Chinese development cooperation and its multiple motivations, instruments and sectors. The distinctive feature of such typology is that it treats cases (or frames) as configurations of variables, thereby allowing

for the possibility of different multivariate interaction processes within each configuration.

IV. Mapping Chinese development cooperation in Latin America

Between 2000 and 2005, China started to increase its efforts in the areas of political and economic diplomacy in Latin America, through an implementation process in which state agencies, policy banks, SOEs and the private sector interacted to produce a variety of links between the Chinese state and Latin American country agencies. It is essential to understand the political economy in Latin America in order to identify the wider patterns in which China promotes the internationalization of its State. Five cases of 'development cooperation frames' that illustrate the particularities and complexities of these dynamics in the region are presented.

Table 2: Chinese development cooperation frames in Latin America (2000-2015)

Key Variable	(1) OPEC countries (Venezuela and Ecuador)	(2) Central America and the Caribbean	(3) MERCOSUR	(4) Peru and Bolivia	(5) Pacific Alliance (excluding Peru)
Motivations	Access to oil Support to social infrastructure projects	Political and diplomatic goals One China policy Trade and tourism promotion	Food security (soya) Access to market Firm development	Access to resources (minerals) Support to social infrastructure Support to migrant communities	Trade promotion
Actors	MOFCOM MOFA CDB Oil companies and others	MOFA MOFCOM CHEXIM Peacekeeping forces in MINUSTAH Construction companies	MOFCOM MOFA CDB Oil, construction, railways and agribusiness companies	MOFCOM MOFA CHEXIM Mining companies and others	MOFCOM MOFA
Formats (See Table 5)	CDB's non-concessional loans Loans-for-oil Loans-for-social infrastructure	- Grants - Debt forgiveness - Interest-free and CHEXIM's loans - Humanitarian aid Loans and grants-for-stadiums and public buildings (Prestige aid)	- CDB's non-concessional loans Loans-for-economic infrastructure Loans-for-company development	- CHEXIM and CDB loans - Grants Loans-for-economic infrastructure Loans and grants-for-social infrastructure	- Limited number of grants and CDB's loans Loans-for-company development Trade facilities
Sectoral allocation (See Table 6)	- Energy generation - Social infrastructure - Multi-sectoral	- Trade and tourism - Action relating to debt - Social infrastructure	- Energy generation (pre-salt) - Transport and storage	- Communications - Transport and storage - Industry, mining, and construction	- Banking and financial services - Energy generation - Communications

Source: Own compilation based on secondary sources.

Table 2 attempts to identify the specific characteristics of each frame. The cases presented above illustrate the diversity of motivations (political

and economic), domestic agencies (ministries, embassies, and policy banks), development cooperation instruments and sector, state–business relations and the different politics and dynamics that shaped China-Latin America relations between 2000 and 2015. As shown in Table 6, China's main instruments of development cooperation within the region are debt relief, export credits, grants and loans, but their geographical distribution varies widely. Although technical cooperation, scholarship and Confucius Institutes are central to Chinese strategies, existing data are incomplete in those fields (Dreher et al, 2017).

IV.1 Venezuela and Ecuador

Under this frame, Chinese development cooperation was organized around the objectives of ensuring its secure access to oil and contributing to the stability of the political, economic and social systems of the oil providers. This implied that lending would stimulate investment better if recipient countries with limited foreign currency reserves were allowed to access to development finance. The deals specify that the recipient country would increase its oil supply to China and that China would invest in recipient's agriculture, infrastructure (housing), mining, and energy production, providing support for health, education, housing and other social infrastructure projects. In this respect, intense actions were undertaken in Venezuela, with the largest proven oil reserves in the world, and in Ecuador, the other Latin American member of the OPEC, which combined received US\$19 billion in loans-for-oil deals between 2000 and 2015, respectively (See Table 6) (Downs, 2011; Brautigam & Gallagher, 2014; Wang & Li, 2016; Giacalone & Ruiz, 2013).³

The main feature of Chinese engagement in Venezuela was the creation of joint funds and mixed companies, requiring equipment purchases from Chinese-owned companies. The Chinese National Petroleum Corporation (CNPC) and the Petroleum of Venezuela (PDVSA) were the major actors in these agreements. In other areas, the China Railway Engineering Corporation led the construction of a railway between Tinaco and Anaco, while a mixed socialist agro-industrial enterprise between China's Helongjiang Xinliang Grains & Oil Group Co. Ltd. and PDVSA-Agrícola carried out the building of grain storage areas, rice and soy cultivation, and the production of balanced animal food in the Orinoco Belt. Other

³ According to Gholz et al (2017), China has negotiated loan-for-oil deals with eight different countries: Angola, Bolivia, Brazil, Ecuador, Equatorial Guinea, Ghana, Russia and Venezuela.

projects included collaboration between the Chinese Electric Appliances Corporation and the Venezuelan Corporation of Intermediate Industry. These funds also financed five metro lines, a train from Cúa to Encrucijada, and a highway (Downs, 2011).

Chinese companies have also heavily invested in resource extraction and infrastructure development projects in Ecuador since 2008 (Gonzalez-Vicente, 2013). According to a detailed report, China was responsible for 57 per cent of the total foreign investment in Ecuador between 2005 and 2015 (Krauss & Bradsher, 2015). In this respect, two loan-for-oil deals were signed with PetroChina, CNPC and CDB in 2010 and included the participation of the Ministry of Finance of Ecuador within the structure. In addition, Beijing has launched various other projects, such as the Coca Codo Sinclair hydroelectric dam – developed by Sinohydro – and the bridges over the Babahoyo River by Guangxi Road & Bridge Engineering Corp. In 2010, Tongling Nonferrous Metals Group and China Railway Construction Corporation acquired the rights to develop the Mirador copper deposit (Gonzalez-Vicente, 2017).

Through this frame, Beijing has sought to ensure a steady flow of oil supplies by supporting its national oil companies' (NOCs) investments overseas. However, by offering loans to producer countries, which have to be repaid with oil, China has been taking risks. In this respect, Venezuela is an emblematic case, a country with an oil-based economy that started to face increasing economic difficulties and a chaotic political situation. After the decade-long oil boom that ended in 2014, it became increasingly difficult to make timely deliveries of crude shipments to China, which put this model in check.

IV.2 Central America and the Caribbean

China's development cooperation in Central America and the Caribbean differs from that in South America. Whereas Beijing's presence in Central America is largely due to the geopolitical importance of the isthmus, South America has a vast potential for trade and raw materials. Historically, Chinese stakes in the Caribbean Basin region have been driven by so-called 'Checkbook Diplomacy', an aid-based political competition with Taipei, granting non-reimbursable funding to states as a way to encourage them to de-recognize Taiwan. This strategy was successful, as the cases of

Dominica in 2004, Grenada in 2005, Costa Rica in 2007 and Panama in 2017 demonstrate (Wenner & Clarke, 2016).⁴

Grants and interest-free loans have been the two major tools in this approach. They have been evolving since China began giving aid to African countries in 1956 and serve as permanent reminders of China's prestige in each location (Will, 2012). In Central America and the Caribbean, Chinese construction firms - mainly China State Construction Engineering Corporation (CSCEC) and Anhui Foreign Economic Construction (AFEC) - have been involved in construction of national sport stadiums (cricket and football) in Jamaica, Grenada, Dominica, Barbados, Antigua and Barbuda, Bahamas, Dominican Republic and Costa Rica since 2007.

However, Beijing's rapprochement with San José was the most controversial due to its proximity to the US and its history as one of the last holdouts of diplomatic recognition for Taiwan. Indeed, China gave US\$100 million stadium and bought US\$300 million in sovereign bonds. In 2011, Costa Rica ratified a new free trade agreement with China allowing over 90 per cent of its goods tariff-free entry into the Chinese market. China agreed to partially finance a Chinatown district in San José, the renovation of a Caribbean-bound highway, and the construction of a major oil refinery (De Hart, 2012).

China also used other forms of aid, such as humanitarian assistance, participation in peacekeeping activities and undercover support. In 2010, Beijing collaborated with the Red Cross and sent a police mission to Haiti to assist in immediate earthquake relief and to aid the MINUSTAH peacekeeping force. Furthermore, China remained a silent accomplice in the light of the lunch of an Interoceanic Canal project in Nicaragua, which could be developed by the HKND Group, a private company registered in the Cayman Islands and an office in Hong Kong (Lopez, 2015).⁵

A significant geopolitical goal of China's presence in the Caribbean Basin region has been the strategy of filling the void left by Washington, even

⁴ Latin America is home to 11 of the 20 countries globally that retain ties to Taiwan: Belize, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicaragua, Dominican Republic, Saint Cristóbal and Nieves, Saint Lucia, Paraguay, and San Vicente and the Granadines. Only Paraguay is in South America.

⁵ However, as of the time of writing, the Nicaragua Canal project is on hold amid rumours that it has been shelved due to China's improved relations with Panama in 2017 (Gibbs and Elliot 2017).

more isolated in its support for Taiwan (Erickson & Chen 2007). "Carrots" offered by Beijing to Cuba in order to strengthen historical and political ties have been also economic, including the forgiveness of US\$6 billion in previous Cuban debts to Chinese banks (See Tables 5 and 6) (Ellis, 2014b).⁶ In these and other activities, the Chinese strategy has consisted of exercising soft power through prestige aid, grants and donations. It has entailed the ability to shape its One China policy by offering high-visibility projects, such as stadiums, centres of arts, and monumental public buildings, with the aim of legitimizing its power and policy in the eyes of Central American and Caribbean citizens.

IV.3 MERCOSUR

Food security concerns have been central to the motivations for Chinese economic engagement in the Southern Cone. As China's per capita income advanced, along with the acceleration of urbanization, its strategies to ensure resources started to become global. In this sense, Brazil, Argentina, Uruguay and Paraguay — the former even without diplomatic ties with Beijing— have become central to the supply of soybeans, grains and meat, along with cotton, pulp and tobacco (Turzi, 2016).

There is a relevant literature on how Chinese policy bank loans in the Southern Cone became tools of a neo-developmental state's logic that guides the process of internationalization of the Chinese State. The major thrust of this paradigm is that large-scale infrastructure investments and strong railway systems are crucial to improving the export logistics, linking production from the soybeans complex to ports in the Pacific (Gallagher & Irwin, 2015; Gallagher et al, 2012). According to Wilkinson et al (2016), all of these efforts reveal 'more-than-market' strategy, which entails a wide range of initiatives such as loan agreements, land purchases, long-term contracts, joint ventures, direct investments in infrastructure and logistics.

⁶ In addition, Chinese companies have increased their investment in the newly constituted Mariel trade zone.

Table 3: China's foreign direct investments in Latin America 1990-2015 (in million US\$)

Country	1990-2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Brazil	255	9563	5676	6067	2094	1161	4719
Argentina	143	3100	2450	600			
Peru	2262	84	829	1307	2154	9605	2142
Ecuador	1619	45	59	86	88	79	94
Venezuela	240	900			1400		
Colombia	1677	6	293	996			
Latin America	7342	13712	10174	9206	5770	10915	6955

Source: Prepared by the author on the basis of data supplied by CEPAL (2015).

Argentina and Brazil, as the most industrialized economies of South America, were two of the six major recipients of Chinese investments from 1990 to 2015 (See Table 3). Agribusiness was the major destination for Chinese SOEs, being outlined investments made by the China National Cereals, Oils and Foodstuffs Co. (COFCO), which fully acquired Dutch-based grains trader Nidera, one of the most important investing companies in South America. But they are also good examples of the problems that inadequate infrastructure can pose to economies, when goods become more expensive on their way to the market because of insufficient roads and highways (Gransow, 2015, p. 7). In this respect, Chinese investments in South America helped to overcome these bottlenecks through the provision of loans to corporations and countries for development projects in bridges, airports, ports, highways, railways, metro and hydroelectric dams (Alves, 2012; Turzi, 2016; Vadell et al, 2016).

Whilst there are important similarities between Argentina and Brazil as commodities markets, there are also differences in terms of Beijing's interests. For its part, Brazil is member of the BRICS and its New Development Bank, the major trading partner in Latin America during the period 2000-2015 and the first country with which China had a number of projects in high tech industrial and scientific co-operation (Oviedo, 2006, p. 395). The loans to Petrobras, CNPC, Sinopec and the Brazilian National Development Bank (BNDES) helped to develop the country's vast oil reserves and its discoveries in the pre-salt layer of the Santos Basin (Hirst, 2009). In Argentina, however, the attractiveness of Chinese capital increased

after the 2001 debt default in a context of infrastructure needs and lack of access to international credit. The Belgrano Cargas railway rehabilitation and the two-hydropower dams along the Santa Cruz River were the two largest projects that China financed. The planned dams, which could become the largest ever built by a Chinese company overseas, aroused some controversy, especially when conservation groups were successful in forcing a new environmental assessment through the Argentine Supreme Court (Patey, 2017).⁷

IV.4 Peru and Bolivia

Mining and metal sectors supply the means for a large part of everyday life—from iron ore for steel girders, to the minerals and metals that are processed into the components of cell phones. But China lacks the necessary quality and size of copper, gold, iron ore and silver reserves to meet the demand of the domestic market. The Chinese thirst and hunger for natural resources creates considerable tensions in countries whose economies are heavily concentrated in mining and gas projects, which are often located in environmentally sensitive and/or indigenous territories, such as in the cases of Peru and Bolivia. Thus, Chinese mining investments in the Andean region are complemented by special grants and loans to social infrastructure projects, integrating extractive industry developments with donations, technical cooperation and projects in health, education, culture and employment (See Table 6). This long-term perspective enables Chinese companies to halt a project and postpone further decisions until the social and political contexts affecting its interests have improved.⁸

In the case of Peru, loans and grants have had significant implications for Chinese investments. As pointed out by Gonzalez Vicente (2012), the China's integrated approach has responded to a highly liberal mining investment regime, stable political relations, and, to a certain extent, the large Chinese community present in the country since the 19th century.⁹

⁷ The railway project seeks to rehabilitate a fleet of trains and 930 miles of railway line in the Belgrano network, a main artery in Argentina's railway system. In particular, by linking the Argentine heartland with the Pacific coast of South America, the train line offers agricultural goods a quicker route to China.

⁸ Chinese mining investments in Latin America are concentrated in Peru, Ecuador, Bolivia, Chile, Mexico and Argentina.

⁹ The two countries signed a bilateral free trade pact in 2009, and a so-called 'comprehensive strategic partnership' underlines Chinese-Peruvian relations. Peru is currently home to the largest ethnic Chinese population in Latin America. In the mid-1800s, more than 100,000

Nevertheless, Chinese companies in Peru have felt the pressure from indigenous communities and the number of social conflicts involving mining investments has risen drastically in the past few years (Flannery, 2013). For instance, the Aluminum Corporation of China (Chinalco) faced bitter opposition to a project in the Morococha silver mine that entailed relocating and re-housing 5,000 residents.¹⁰

Bolivia is the poorest country in the Southern Cone, but its location at the geographic centre of South America, forming a bridge between Pacific-countries such as Peru and Chile and Brazil to the East, allowed it to become a hub for energy and transport flows (Ellis, 2016). Besides donations in kind of equipment, vehicles, and consumer goods, one important use of Chinese loans was to improve Bolivia's deficient infrastructure, which made it difficult to get natural resources to market. Between 2009 and 2011, La Paz received four CHEXIM's loans from China for infrastructure and telecommunication developments. Recently however, the Andean country has also become a politically strategic partner in light of Venezuela's political and economic crises. One such example is when in 2015 Bolivia's president, Evo Morales, announced an unprecedented expansion of financial support of US\$7.5 billion in loans to fund economic and social projects.¹¹

IV.5 Mexico, Colombia and Chile

Economic relations with Mexico, Chile and Colombia are considered essential to the realization of Chinese commercial goals. They represent a significant economic force: a third of Latin America's gross domestic product (GDP), and all have forged ahead on indicators of institutional performance that bring them closer to the standards upheld in the OECD countries.¹² Despite their "reputation" for efficiency, security, and rule of law, investment by Chinese companies in Mexico and Chile ranks among

Chinese laborers braved extremely long journeys to move to the South American country in order to work as indentured servants.

¹⁰ Other Chinese investments in Peru include the Pampa de Pongo (iron ore), the Galeno, Hilorico and Pashpap (copper and gold), the Toromocho deposit (copper), the Rio Blanco deposit (copper) and the Marcona Mine (iron ore). Shougang Corporation in the Marcona mine since 1992 and Minmetals and Chinalco, are the largest Chinese mining SOEs operating in the Andean region.

¹¹ According to Stalling (2016), the largest Bolivian joint venture under this bilateral framework is the El Mutún mine, said to be the largest iron ore deposit in Latin America.

¹² Mexico became a member of the OECD in 1994, Chile in 2010, and by 2018 Colombia is in the process of joining.

the lowest in the region: Chinese companies often prefer to invest where they can secure state-to-state deals on preferential terms and loans (See Table 3). In these cases, the easy access to credit from multilateral banks and international capital markets has limited the need for Chinese finance, even if they have been interested in China’s programs of technical assistance and training (Stallings, 2016).

Table 4 details the evolution of Chinese exports to Latin America from 2000 to 2015. As shown, China increased its exports to the region during this period, and Mexico, Chile and Colombia were three of the most important recipients. According to CEPAL (2018), only three countries in the region exhibited trade surpluses with China, and all three are from South America: Venezuela, Brazil and Chile. In contrast, given their different export specialization, the Caribbean, Central America, Mexico and Colombia report an overall deficit with China, which has risen constantly since the start of the century. As noted by Ellis (2017), “Chile’s success in placing products in China has made its practices an important reference for the rest of the region”. In fact, in 2005 Chile was the first Latin American country to sign a free trade agreement with China.

Table 4: The seven main recipients of chinese exports to Latin America, 1990-2015 (in million US\$)

Recipient country	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015	2000-2014
Brazil	9,858	56,532	160,497	27,412	226,886
Mexico	14,229	52,244	130,588	33,791	197,062
Chile	5,568	20,806	57,566	13,290	83,940
Argentina	2,669	15,447	38,918	8,805	57,034
Venezuela	1,827	11,622	31,196	5,315	44,645
Colombia	1,676	10,082	30,757	7,580	42,514
Peru	1,340	8,174	25,825	6,354	35,339

Source: Prepared by the author on the basis of data supplied by UNCOMTRADE (2018).

Rather than be a loan prone frame, China’s economic engagement in the Pacific countries prioritizes free-trade agreements, trade facilities and firm development, but in a climate of intense international competition

and tension. In Colombia, Chinese projects in energy and infrastructure registered continuous growth, although lacking support from the policy banks. Imbalanced trade has been a sticking point for Mexico's manufacturing sector, which faced competition from China in both domestic and US markets. Since the 1990s, Mexico began filing anti-dumping complaints against China and, with an eye toward preserving its privileged access to the US market under NAFTA, Mexico was "the very last holdout vote on China's 2001 entry into the World Trade Organization" (Wise & Chin, 2017).

V. Conclusions

The conventional assumptions regarding Chinese economic statecraft in Latin America are that it is overwhelmingly concerned with China's extractive diplomacy, soft power and business. In addition, it is believed that such engagements are undertaken primarily by a monolithic and centralized Chinese State and backed by Chinese state interests rather than fragmented, changing and decentralized. Instead, this article demonstrated that China's development cooperation in the region is a result of the interplay between (a) particular regional and sub regional contexts, (b) a special mix of drivers that gives meaning and purpose to these interactions, and (c) specific sets of actors, structures, instruments, areas of support, terms and conditions that shape each frame. As result, development cooperation represents a contextual, multipurpose and plural category.

The article also highlights the need to improve our understanding of the relationship between development cooperation (mainly, grants and loans) and other channels for economic engagement, such as trade and investments. The general conclusion is that China intensified its development cooperation to the region, employing overseas investments as a tool to create new trade opportunities for Chinese firms. However, this study has found considerable variation within the cases. Indeed, Chinese engagement in Venezuela and Ecuador, Mercosur, Peru and Bolivia entailed high volume of investments, trade and loans to firm development in infrastructure, energy and transport sectors. These frames were also major backers of the 'Going Out' policy, assisting companies to develop offshore business. By contrast, engagements in Central America and the Caribbean and Mexico, Colombia and Chile involved lesser levels of loan and investment commitments in a context of growth in Chinese exports to these countries.

Findings also suggest that prestige aid and state internationalization are separated processes with their own dynamics, but can sometimes be complementary. Prestige aid applies to the political relationship between China and Central American and Caribbean countries. This implies a broad spectrum of donation initiatives and highly visible projects, primarily entailing the participation of the highest political levels in line with the One China's policy. By contrast, CDB and CHEXIM's loans are the result of an open trade-off between ministries, government agencies, policy banks and business companies in a particular decision to promoting trade or/and investments to countries with potential repayment ability. This is the case of Chinese development cooperation in Mercosur, Venezuela and Ecuador, which derives from different forms of state and finance internationalization primarily driven by the entrepreneurial logic of enterprises. Apart from that, Chinese engagement in Peru and, more recently, Bolivia is a type of hybrid that involves the use of both approaches as complementary tools, with the top-down model of prestige aid and the open governance model of finance internationalization shaping interactions. Finally, China's development cooperation plays a marginal role in Mexico, Colombia and Chile.

Owing to the limitations of this study, a challenge has been raised to provide more detailed empirical research focused on Latin American development. Research on the impact of development cooperation is much less advanced than studies pertaining to the motivations behind it. Therefore, there is need for studies in different geographies using a variety of methodologies that will capture the variables and relationships between international cooperation and development. A starting point could be a research question that could be further refined for specific countries and sectors: To what extent has Chinese development cooperation enabled Latin American governments to pursue their own development policies and programmes? This question could give rise to the issue of the effects of China's development cooperation and its implications for Latin American development policies.

The impact of Chinese economic statecraft depends on a variety of internal and external factors that this article did not try to capture. Although it is methodologically difficult to prove such an impact, there is a link between the loans given and the level of indebtedness in some Latin American countries. In this respect, some scholars argue that China has been exporting its "debt-driven growth model" (Kaplan, 2016). CDB and CHEXIM have ramped up lending to Chinese companies for projects in Latin

America in order that they could invest in new infrastructure, fuelling rapid growth. But the increase in government budgets deficit and the global fall in commodities prices have exacerbated the level of risk of default, as it was shown by the Venezuelan case.

Finally, this study also has significant implications for scholars examining Chinese-Latin American relations. If China's development cooperation is not a homogenous strategy, it is also important to remind ourselves that Latin America is also diverse —multiple nation states, with different histories, experiences, and paths to economic and social development. This article shed a light on the changing nature of China's development cooperation in Latin America from a case-by-case basis. It suggests that the elaboration of any development cooperation frame will depend, to some degree, on the peculiarities of a country's geopolitical and economic circumstances. The most important point to be made, therefore, is that the study of development cooperation should pay closer attention to historically specific sub-regional contexts and characteristics of each donor-recipient interaction.

Bibliography

Alves, A. C. (2012). Chinese resource quest in Brazil: the changing role of economic statecraft. *Portuguese journal of international affairs*, 6, 28-39.

Bräutigam, D., & Gallagher, K. P. (2014). Bartering Globalization: China's Commodity-backed Finance in Africa and Latin America. *Global Policy*, 5(3), 346-352.

CEPAL. 2015. *América Latina y China: hacia una nueva era de cooperación económica*. Santiago de Chile: CEPAL.

De Hart, M. (2012). Remodelling the global development landscape: the China model and South-South cooperation in Latin America. *Third World Quarterly*, 33(7), 1359-1375.

De Oliveira, G. (2015). Chinese and other foreign investments in the Brazilian soybean complex. *Working paper 9*. Brasilia: BICAS. Retrieved from https://www.tni.org/files/.../bicas_working_paper_9_oliveira.pdf

Downs, E. S. (2011). *Inside China, Inc: China's Development Bank's Cross-border Energy Deals*. Washington.

Dreher, A, A. Fuchs, B. Parks, A. M. Strange, & M. J. Tierney (2017). *Aid, China, and Growth: Evidence from a New Global Development Finance Dataset. AidData Working Paper #46*. Williamsburg, VA: AidData.

Ellis, E. (2014a). *China on the Ground in Latin America: Challenges for the Chinese and Impacts on the Region*. London: Springer.

Ellis, E. (2014b). China Fills the Vacuum Left by the United States in Latin America. 2014-08-04. *Perspectives on the Americas*. Miami: University of Miami. Retrieved from <https://es.scribd.com/document/256057566/China-Fills-the-Vacuum-Left-by-the-United-States-in-Latin-America-Evan-Ellis>

Ellis, E. (2016). Chinese Engagement with Bolivia. Resources, Business Opportunities, and Strategic Location. *Air & Space power journal*. Retrieved from http://www.airpower.au.af.mil/apjinternational/apj-s/2016-2/2016_2_03_ellis_s_eng.pdf

Ellis, E. (2017). China's Relationship with Chile: The Struggle for the Future Regime of the Pacific. *China Brief*, 17.15. Jamestown Foundation. Retrieved from <https://jamestown.org/program/chinas-relationship-chile-struggle-future-regime-pacific/>

Erickson, D. P., & Chen, J. (2007). China, Taiwan, and the battle for Latin America. *Fletcher F. World Aff.*, 31, 69. Medford, US: Tfuts University.

Flannery, N. (2013, September 12). "How China's Relations With Peru Explain its Approach to Diplomacy", *The Atlantic*. Retrieved from <https://www.theatlantic.com/china/archive/2013/09/how-chinas-relations-with-peru-explain-its-approach-to-diplomacy/279618/>

Gallagher, K. P., & Irwin, A. (2015). China's economic statecraft in Latin America: Evidence from China's policy banks. *Pacific Affairs*, 88(1), 99-121.

Gallagher, K., Irwin, A. & Koleski, K. (2012). *The new Banks in Town: Chinese finance in Latin America*. Washington, D.C.: Inter- American dialogue.

Giacalone, R. (2012). Latin American foreign policy analysis: External influences and internal circumstances. *Foreign Policy Analysis*, 8(4), 335-354.

Giacalone, R., & Ruiz, J. B. (2013). The Chinese–Venezuelan oil agreements: Material and nonmaterial goals. *Latin American Policy*, 4(1), 76-92.

Gibbs, S. & Elliot, L. (2017, June 19). China puts Nicaraguan Canal plan on hold. *The Times*. London, UK. Retrieved from goo.gl/hHxQj9

Gonzalez-Vicente, R. (2011). The internationalization of the Chinese state. *Political Geography*, 30(7), 402-411.

Gonzalez-Vicente, R. (2012). Mapping Chinese mining investment in Latin America: politics or market?. *The China Quarterly*, 209, 35-58.

Gonzalez-Vicente, R. (2017). South–South relations under world market capitalism: the state and the elusive promise of national development in the China–Ecuador resource-development nexus. *Review of International Political Economy*, 24(5), 881-903.

González-Vicente, R. (2013). Development Dynamics of Chinese Resource-Based Investment in Peru and Ecuador. *Latin American Politics and Society*, 55(1), 46-72.

Gu, J., Zhang, C., Vaz, A., & Mukwereza, L. (2016). Chinese state capitalism? Rethinking the role of the state and business in Chinese development cooperation in Africa. *World Development*, 81, 24-34.

Hirst, M. (2009). La perspectiva Sur-Sur: la importancia del vínculo con Brasil. In Rioett, R. (2009). *La presencia de China en el hemisferio occidental: consecuencias para América Latina y Estados Unidos*. Buenos Aires: Del Zorzal.

Hongbo, S. (2017). China's Aid to Latin America and the Caribbean Region. In Zhou, H. & Xiong, H. *China's Foreign Aid* (pp. 281-324). Singapore: Springer

Jakobson, L., & Knox, D. (2010). *New foreign policy actors in China*. Stockholm International Peace Research Institute.

Kaplan, S. B. (2016). Banking unconditionally: the political economy of Chinese finance in Latin America. *Review of International Political Economy*, 23(4), 643-676.

Keohane, R. O., & Milner, H. V. (Eds.). (1996). Internationalization and domestic politics. Cambridge University Press.

Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1974). Transgovernmental relations and international organizations. *World politics*, 27(1), 39-62.

Krauss, C., & Bradsher, K. (2015). China's global ambitions, cash and strings attached. *The New York Times*, 24.

Lancaster, C. (2007). *Foreign aid: diplomacy, development, domestic politics*. Chicago: University of Chicago Press.

López, G. C. (2015). China en el Caribe: Estrategia diplomática y de negocios. *México y la Cuenca del Pacífico*, 15(43).

Malacalza, B. (2014). La política de cooperación al desarrollo como dimensión de la política exterior desde la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Mural Internacional*, 5(2), 163-176.

Milani, C. R. (2012, July). South-South Cooperation and Foreign Policy Agendas: A Comparative Framework. *Proceedings of the 22nd World Congress of Political Science*, Madrid: IPSA.

Morgenthau, H. (1962). A political theory of foreign aid. *American Political Science Review*, 56(2), 301-309.

Oviedo, E. D. (2006). China: visión y práctica de sus llamadas "relaciones estratégicas". *Estudios de Asia y África*, 385-404.

Patey, L. (2017). China Made Mauricio Macri a Deal He Couldn't Refuse. *Foreign Policy*, Washington D.C. Retrieved from <http://foreignpolicy.com/2017/01/24/china-made-mauricio-macri-a-deal-he-couldnt-refuse/>

Puig, J C. (1980) *Doctrinas Internacionales y Autonomía Latinoamericana*. Caracas: Universidad Simon Bolivar.

Stalling, B. (2016). Chinese Foreign Aid to Latin America: Trying to Win Friends and Influence People. In Myers, M., & Wise, C. (Eds.). (2016). *The political economy of China–Latin America relations in the new millennium: Brave new world*. London: Taylor & Francis.

Turzi, M. (2016). The Agropolis: South America, China, and the Soybean Connection. In Myers, M., & Wise, C. (Eds.). (2016). *The political economy of China–Latin America relations in the new millennium: Brave new world*. London: Taylor & Francis.

UNCOMTRADE (2018). UN Comtrade Data Base. Retrieved from <https://comtrade.un.org/>.

Urdinez, F., Mouron, F., Schenoni, L. L., & de Oliveira, A. J. (2016). Chinese economic statecraft and US hegemony in Latin America: an empirical analysis, 2003–2014. *Latin American Politics and Society*, 58(4), 3-30.

Vadell, J; Araujo, R. & Serqueira Cesar, G. (2016). China y la nueva ofensiva financiera en América Latina: los acuerdos con Argentina. In Giaccaglia, C. *Poderes emergentes y cooperación Sur-Sur: perspectivas desde el Sur global*.

Van Klaveren, A. (1984). El Análisis de la Política Exterior Latinoamericana: Perspectivas Teóricas. In Muñoz, H. & Tulchin, J. *Entre la Autonomía y la Subordinación*. Buenos Aires: GEL.

Varrall, M. (2016). Domestic actors and agendas in Chinese aid policy. *The Pacific Review*, 29(1), 21-44.

Wang, Q., & Li, R. (2016). Sino-Venezuelan oil-for-loan deal—the Chinese strategic gamble? *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 64, 817-822.

Wenner, M. D., & Clarke, D. (2016). Chinese Rise in the Caribbean: What Does It Mean for Caribbean Stakeholders? *Technical note IDB-TN-1073*, Washington D.C.: Inter-American Development Bank. Retrieved from <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7777/Chinese-Rise-in-the-Caribbean-What-Does-It-Mean-for-Caribbean-Stakeholders.pdf>

Wilkinson, J., Wesz Junior, V. J., & Lopane, A. R. M. (2016). Brazil and China: the agribusiness connection in the Southern Cone context. *Third World Thematics: A TWQ Journal*, 1(5), 726-745.

Will, R. (2012). China's stadium diplomacy. *World Policy Journal* 29.2: 36-43.

Wise, C., & Chonn Ching, V. (2017). Conceptualizing China–Latin America relations in the twenty-first century: the boom, the bust, and the aftermath. *The Pacific Review*, 1-20.

Xu, J. & Carey, R. (2015). China's international development finance: Past, present, and future, *WIDER Working Paper*, No. 2015/130. New York: UNU. Retrieved from <https://www.econstor.eu/handle/10419/129487>

Zhang, D. & Smith, G. (2017). China's foreign aid system: structure, agencies, and identities. *Third World Quarterly*, 1-17.

Zhou, H. & Xiong, H. (2017). *China's Foreign Aid*. London: Springer.

ANNEX I

Table 5: Committed outflows of China’s development cooperation by instrument and frames in Latin America, 2000-2015 (in million US\$)

Instruments	Frame 1	Frame 2	Frame 3	Frame 4	Frame 5
Debt forgiveness		6020			
Debt rescheduling		7			
Export credits		300	1330	30	150
Free-standing technical assistance					
Grant	6	1038	10	43	8
Loan (excluding debt rescheduling)	19074	4841	9556	246	1553
ODA-like	4	871		881	
OOF-like	18439	3076	9499	1027	1353
Vague (Official Finance)	631	894	57	553	200
Scholarships/training in the donor					
Strategic/Supplier Credit					
Total general	19133	12217	10898	2595	1712

Source: Prepared by the author on the basis of data supplied by Dreher et al (2017).

Table 6: Committed outflows of China’s development cooperation by areas of support in Latin America, 2000-2015 (in million US\$)

Areas of support	Frame 1	Frame 2	Frame 3	Frame 4	Frame 5
Action Relating to Debt		6027			
Agriculture, Forestry and Fishing	232	241		0,08	
Banking and Financial Services					200
Business and Other Services		3	38	180	
Communications	170	30	300	797	525
Developmental Food Aid/ Food Security Assistance					
Education	2,9	60	1	0,5	

Emergency Response		17,9	0,2	0,6	8
Energy Generation and Supply	8933	71	5388	207	903
General Budget Support	1400	2			
General Environmental Protection		58			
Government and Civil Society	240	20		9	0,2
Health	131	231	2	4	
Industry, Mining, Construction	1261	91	100	404	75
Non-food commodity assistance					
Other Multisector	2002	340	6	109	
Other Social infrastructure and services	4000	521		5	
Support to NGOs and Government Organizations		0,1			
Trade and Tourism		2520			
Transport and Storage	759	1906	5030	659	
Unallocated / Unspecified	1	58		212	
Water Supply and Sanitation		14	30	4	
Total general	19133	12217	10898	2595	1712

Source: Prepared by the author on the basis of data supplied by Dreher et al (2017).

Table 7: Committed outflows of chinese policy banks by frames in Latin America, 2000-2015. (in million US\$)

Policy bank	Frame 1	Frame 2	Frame 3	Frame 4	Frame 5	Total
CDB	11306,5		7221	1321	1500	21348,8
CHEXIM	2975	4759	1344	809	200	10087
Other funding agencies	4218		793	50	3,8	5065
Unspecified	575	382	1529	310		2798
Total	19074	5141	10887	2491,9	1703,8	39299,8

Source: Prepared by the author on the basis of data supplied by Dreher et al (2017).

Table 8: Committed outflows of chinese policy banks by recipient country in Latin America, 2000-2015. (in million US\$)

Frames	CDB	CHEXIM	Other funding agencies	Unspecified	Total
Frame 1	11306	2975	4218	575	19074,8
Ecuador	5713	2584	218	278	8793,8
Venezuela	5593	391	4000	297	10281
Frame 2		4759		382,7	5141,7
Antigua & Barbuda				45	45
Bahamas		2548			2548
Costa Rica		691		100	791
Cuba				70	70
Dominica		46,8		70	116
Guyana		201			201
Jamaica		859		44	903
Suriname		234		53	287
Trinidad & Tobago		177			177
Frame 3	7221	1344	793	1529	10887
Argentina	2661	114	84,9	1500	4359
Brazil	4550	1230	678		6458
Uruguay	10		30	29	69
Frame 4	1321	809	50	310	2491,9
Bolivia	1141	809		304	2255
Peru	180		50	6	236
Frame 5	1500	200	3,8		1703,8
Chile	1050	200			1250
Colombia	75		3,8		78,8
Mexico	375				375
Total	21348,8	10087	5065	2798	39299,8

Source: Prepared by the author on the basis of data supplied by Dreher et al (2017).

China y Latinoamérica: un análisis tipológico y sus implicaciones de políticas

Sara A. Wong: PhD en Economía por la Universidad de California Los Angeles (UCLA), es Profesora de la ESPAE-Graduate School of Management, y dirige el Centro de Estudios Asia Pacífico (CEAP) de la Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL).¹

Resumen

La literatura ha discutido la simbiosis entre préstamos de financiamiento otorgados por China a América Latina y las exportaciones de esta región hacia China. Este trabajo contribuye con esta literatura proveyendo evidencia empírica sobre la relación de los países de América Latina con China mediante la creación de una tipología de países en diferentes aspectos claves como comercio, dependencia de *commodities*, deuda, medio ambiente e institucionalidad, en tres años a través del tiempo (2005, 2010, 2015). Tomamos en cuenta la dependencia de países hacia préstamos de China –dada la falta de acceso a los mercados internacionales– y cómo aspectos de corrupción y estabilidad del gobierno pueden afectar dichas dinámicas. El contraste entre países e indicadores permite mostrar que la relación entre el gigante asiático y la región latinoamericana conlleva diferentes aspectos que van más allá del comercio bilateral.

Palabras claves: Tipología de países, análisis clúster, China, financiamiento, América Latina.

Abstract

The literature has discussed the symbiosis between financing loans granted by China to Latin America and exports from this region to China.

¹ Este trabajo contó con la coautoría de Ivanna Valverde. Presentado en el Seminario por Sara A. Wong

This work contributes to this literature by providing empirical evidence on the relationship between countries of Latin America and China through the creation of a typology of countries in different key aspects such as trade, dependence on commodities, debt, environment and institutions in three points in time (2005, 2010, and 2015). We take into account the dependence of countries on loans from China - given the lack of access to international markets - and how aspects of government corruption and stability can affect these dynamics. The contrast between countries shows that the relationship between China and Latin American and the Caribbean involves different aspects that go beyond bilateral trade.

Keywords: Typology of countries, cluster analysis, China, finance, Latin America.

I. Introducción

La relación entre algunos de los países de América Latina y el Caribe (ALC) y China es cada vez más estrecha. Algunos de los aspectos más relevantes de dicha relación vienen dados por el incremento sustancial en el comercio bilateral asociado, entre otras cosas, al boom de precios de los *commodities* durante los últimos años. Sin embargo, existen otros factores que explican la relación cada vez más estrecha de los países latinoamericanos con el gigante asiático.

La necesidad de infraestructura en la región y la capacidad de China para poder cubrir esa brecha han generado, en la última década, vínculos fuertemente ligados tanto a préstamos por parte de bancos de desarrollo de China como al interés de dicho país en los recursos naturales de países de América Latina.

En los últimos diez años, China ha venido desarrollando una estrategia de acercamiento con la región que incluye un marco institucional propicio para profundizar sus relaciones con ALC. La publicación de dos ediciones del Libro Blanco², el marco de cooperación para el periodo 2015-2019 y el recientemente acordado para 2019-2022, y las diferentes visitas diplomáticas de Xi Jinping a la región son claros ejemplos de lo antes mencionado.

² El Libro Blanco es una publicación del Gobierno de la República Popular de China sobre su relación con América Latina y el Caribe.

A pesar del marco institucional que se ha venido construyendo (sobre todo por iniciativa de China), aún existe una clara dificultad para definir e implementar una agenda común de trabajo con China. El principal problema es la diversidad de los países de la región, y las subregiones que la componen, lo que se traduce en diferentes aspiraciones, prioridades y por ende en diferentes estrategias en términos de política pública (CEPAL, 2016).

Una estrategia utilizada para permitir el desarrollo de negociaciones, es la construcción de grupos de Estados con cierto nivel de homogeneidad a través de una tipología de países. La elaboración de tipologías es una estrategia de trabajo que ha permitido revelar patrones de similitudes y diferencias, y presentar mejores estrategias dados dichos patrones (Grein et al., 2010). De esta forma se puede enriquecer la discusión acerca de las estrategias a seguir en política pública para llevar a cabo una mejor relación China-ALC. En este sentido, la diferenciación en grupos de países de la región y el análisis de los factores que propician dichas diferencias es clave.

Dado lo anterior, el presente trabajo busca dar un primer paso en la construcción de una tipología de países latinoamericanos basado en su relación con el gigante asiático a partir de diferentes indicadores que relacionan directa e indirectamente a la región con China. Este análisis exploratorio pretende proponer un punto de partida para la discusión de posibles estrategias a llevarse a cabo diferenciando bloques o grupos de países en la región. Este análisis presenta implicaciones que pueden ser importantes en la política pública que cada país implemente en busca de mejorar las relaciones de largo plazo con China. De esta forma se busca enriquecer el diagnóstico de la situación actual de los países de la región y la relación con China de forma que se muestre qué factores pueden ser claves para el "cambio en las relaciones" que se ha propuesto en diferentes análisis (CEPAL, 2018; Durán y Pellandra, 2017; Gallagher y Porzecanski, 2009).³

³ En estos documentos se analiza la situación de América Latina con China y, entre otras cosas, se menciona la poca diversificación de la canasta de exportaciones y la necesidad del cambio de esta relación.

II. Marco Teórico

II.1 Tipologías

La agrupación por países se ha explorado como una técnica para analizar relaciones entre los mismos de manera más efectiva respecto a examinar indicadores individualmente. Además, permite determinar cuáles son similares y explorar posibles explicaciones para dicha agrupación (Grein et al., 2010). Una de las primeras aplicaciones de tipologías a nivel de países viene dada por el trabajo de Franco (1973) que desarrolló una tipología para la región latinoamericana basada en el desarrollo social. Para esto, el autor seleccionó indicadores en el área económica, de salud, educación, nutrición y vivienda. Otras aplicaciones en tipologías han analizado a países de la región latinoamericana en su desempeño y dinámicas en áreas más específicas tal como el desarrollo industrial (Durán de la Fuente, 1979) y la estructura productiva (CEPAL, 1990). Más recientemente otras aplicaciones de clústeres a nivel país han contrastado la situación en diferentes momentos en el tiempo, mostrando cómo las dinámicas de agrupación entre países pueden variar entre años (Grein et al, 2010).

Aplicaciones más recientes han elaborado tipologías a nivel empresa buscando explicar las formas de trabajo y el proceso de innovación en organizaciones latinoamericanas (Niembro, 2017; Jordá Borrel, 2007; Gonzáles-Campo y Ayala, 2014).

II.2 Indicadores relación China-Latinoamérica

Los indicadores utilizados para determinar la tipología de países latinoamericanos se obtienen en base a los factores presentados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), para estudiar la relación entre China y la región como un aporte a la Segunda Reunión de Ministros CELAC-China (CEPAL, 2018).

Los aspectos en los que se recolectaron indicadores son: comercio y dependencia de *commodities*; deuda, infraestructura y energía; medio ambiente; macroeconomía; y, aspectos institucionales.

a. *Aspectos de comercio y dependencia de commodities*

El comercio entre China y ALC ha tenido un desarrollo significativo desde 2000, mostrando un dinamismo que multiplicó los valores de comercio bilateral desde principios del siglo hasta el año 2013. Esta tendencia de crecimiento en comercio se ha visto comprometida por una disminución en la demanda por importaciones de China en años recientes –asociada a una caída en las tasas de crecimiento de China- y que ha afectado fuertemente a la región, dejando en evidencia la sensibilidad a *shocks* externos de la misma (Durán y Pellandra, 2017).

Por otro lado, el análisis va más allá de los términos absolutos de comercio, permitiendo resaltar que las exportaciones de América Latina hacia China se concentran en un número reducido de productos y mostrando que la canasta exportadora se encuentra lejos de denominarse diversificada (CEPAL, 2018; Gallagher y Porzecanski, 2009)⁴. De hecho, el intercambio entre la región y el gigante asiático es netamente interindustrial –la región exporta casi exclusivamente recursos naturales e importa manufacturas y productos finales- lo cual está ligado a las ventajas comparativas de cada país (CEPAL, 2018).

Además de las ventajas comparativas, la falta de infraestructura ha jugado un rol clave para que los países latinoamericanos exporten una cantidad limitada de productos hacia el país asiático, y la falta de tecnología también limita el proceso de la diversificación de la canasta exportadora. Dicho proceso diversificador no se puede lograr en el corto plazo debido principalmente a los factores mencionados (CEPAL, 2018, Durán Lima y Pellandra, 2017; Dussel, 2017).

Las exportaciones de la región hacia China se concentran en cinco *commodities* principales: soya, petróleo crudo, hierro, cobre y cobre refinado (CEPAL, 2018). El nivel de exposición que tienen los países de la región a los cambios en la demanda interna de China se puede aproximar mediante el cálculo del índice de dependencia exportadora (Ferchen, García-Herrero y Nigrinis, 2013). La tendencia mostrada es que

⁴ Estos análisis muestran con estadísticas descriptivas la baja diversificación de la oferta exportable de la región a China. No hay un método sofisticado aplicado. En base a los productos que los países de la región exportan a China se menciona que las exportaciones están concentradas en una cantidad pequeña de productos.

los principales socios comerciales se encuentran asociados a una mayor dependencia de exportaciones.

Por otro lado, el análisis realizado por Gallagher y Porzecanski (2009) explica la dinámica de dependencia en commodities en el comercio bilateral entre China y América Latina, y cómo el gigante asiático es responsable de gran parte de la demanda mundial de productos básicos afectando sus precios. Además, plantea interrogantes sobre las medidas que debería tomar la región acerca de la dependencia de la demanda de China y la posibilidad de *shocks* en el futuro de los precios de dichos *commodities*. Recientemente se ha podido observar los efectos en las economías de América Latina de la reducción en la demanda del país asiático, poniendo en evidencia la necesidad de la diversificación en el comercio.

b. Aspectos de deuda, infraestructura y energía

Uno de los aspectos de mayor debate respecto a la relación China-América Latina es el impacto en energía, deuda e infraestructura. Las energías renovables y limpias en América Latina y el Caribe han tenido un impulso considerable y promisorio en los últimos años. Así, en América del Sur el uso de energías renovables –como la solar y la eólica– ha crecido en los últimos tres años de forma importante, y en México la energía eólica ha desarrollado nueva capacidad desde 2012 y se aceleró el uso de energía hidroeléctrica desde 2016 (CEPAL, 2018). El desarrollo del potencial de este tipo de energías en la región depende de las inversiones en transmisión y almacenamiento, esto frente a que la región muestra un patrón histórico de escasez en inversión en infraestructura.

En este sentido China ha tenido una importante participación por medio de préstamos de inversión que han estado concentrados en infraestructura y energía (Gallagher y Myers, 2017). Sin embargo, dichos proyectos han representado "llave en mano" con términos que favorecen mayoritariamente al país asiático. A 2016, los países de la región a los que se han asignado mayores préstamos de este tipo son Venezuela, Brasil, Ecuador, México y Argentina, representando 38,3%, 15,4%, 12,9%, 6,6% y 5,3% del total de préstamos otorgados en toda la región, respectivamente. De esta forma China ha actuado como prestamista de última instancia debido al poco acceso de estos países a mercados de capitales internacionales (Gallagher y Myers, 2016).

Además, los países de la región receptores principales de financiamiento de China se caracterizan por contar con importantes yacimientos de hidrocarburos; siendo esto por lo que, en algunos casos, los términos de los préstamos incluyen el compromiso de venta de productos petroleros dentro de unas condiciones previamente establecidas. Dichas condiciones específicas no son de conocimiento público lo que genera cierta desconfianza en la opinión pública y analistas. A diferencia de entidades como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, los bancos de desarrollo de China no hacen públicos los documentos relacionados a estos préstamos (Gallagher y Myers, 2016).

Los préstamos de financiamiento de energía e infraestructura financiados con petróleo no representan ganancias precisamente para China (Gholz, Awan y Ronn, 2017), sino que son una forma de asegurar sus reservas necesarias de petróleo y generar financiamiento a países con alto riesgo de *default*. Los préstamos por petróleo otorgados por China funcionan así: El banco chino otorga un préstamo por mil millones de dólares a un país exportador de petróleo, por ejemplo, Ecuador. La empresa petrolera estatal del Ecuador promete enviar cientos de barriles de petróleo a China cada día durante el tiempo del préstamo. Las empresas chinas compran el petróleo al precio actual y depositan los pagos en la cuenta de Petroecuador en el Banco de Desarrollo de China (BDC). El BDC retira el dinero para pagarse a sí mismo el préstamo (Gallagher y Koleski, 2013).

Es importante mencionar que el análisis de la deuda con China se encuentra limitado por la poca información disponible. La base de datos desarrollada por el Inter-American Dialogue actualizada a 2018 es un esfuerzo por identificar los principales préstamos de China a países de América Latina a través de los bancos de desarrollo. Los mismos autores advierten que los datos expuestos deben ser tomados con cautela debido a que es posible tanto una subestimación –no se toman en consideración préstamos menores a 50.000 dólares americanos– como la sobrestimación –por la cancelación de algún tipo de línea de crédito o cambios en condiciones no reportadas al público (Gallagher y Myers, 2017).

Además de los préstamos para financiamiento en proyectos de infraestructura existen otras iniciativas entre China y la región que sirven como alternativas a la problemática de falta de infraestructura de la región para atender la demanda de productos (en su mayoría recursos naturales) de China. Así por ejemplo, la propuesta “Una Franja y una Ruta” (OBOR,

por sus siglas en inglés) es un ambicioso proyecto de infraestructura que busca conectar a China con sus socios comerciales en Asia, Europa, África y América. Dicha iniciativa puede representar la oportunidad para liberarse de las barreras geográficas que existen entre la región latinoamericana y China, y al mismo tiempo impulsar el crecimiento del comercio en otro tipo de bienes diferentes a los primarios y de recursos naturales.

c. *Aspectos medioambientales*

Los recursos naturales son parte importante del desarrollo industrial orientado a la asignación eficiente de recursos económicos. Existe evidencia de casos como el de Japón en el que la escasez general de recursos naturales hace que la industrialización sea una necesidad (Durán de la Fuente, 1979). En el caso de China, existe un interés particular en la región latinoamericana por la gran cantidad de recursos naturales que poseen ciertos países de la región. Lo anterior se ve reflejado en que la Inversión Extranjera Directa (IED) de China en América Latina en los rubros de energía y recursos naturales, por lo general, está vinculada a condicionalidades que favorecen a empresas chinas con nulas cláusulas de reciprocidad para empresas latinoamericanas (Durán y Pellandra, 2017).

Por otro lado, la región latinoamericana se enfrenta a compromisos adquiridos para disminuir sus emisiones de carbono, en particular el compromiso mundial adquirido frente al cambio climático en la ratificación acelerada del Acuerdo de París que incluye 30 países de la región latinoamericana y China. El acuerdo, entre otras cosas, exige a las partes hacer sus mejores esfuerzos por reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero, reto a enfrentar por muchas de las ciudades que tienen que controlar la contaminación atmosférica generada por varias industrias extractivas por el comercio de productos que requieren de la explotación de recursos naturales.

d. *Aspectos macroeconómicos*

Los aspectos macroeconómicos de los países de América Latina pueden tener una incidencia particular en el desenvolvimiento de las relaciones de estos países con China. En general, países con un desempeño macroeconómico débil, es decir, poco crecimiento, déficit fiscal o mayor inflación, pueden tener una relación bilateral más fuerte con el país asiático

dadas las oportunidades que éste brinda a aquellos países que por su desempeño económico no pueden acceder a mercados internacionales.

Por otro lado, los países de la región con mejor desempeño macroeconómico pueden contar con una mejor posición de negociación con China, pudiendo lograr un intercambio más beneficioso en, por ejemplo, acuerdos comerciales o préstamos. Al incluir aspectos generales de la macroeconomía de los países latinoamericanos se busca captar la distancia en las relaciones antes planteadas.

e. Aspectos institucionales

Incluyen, en primer lugar, el marco de los últimos Planes Quinquenales que se alinean a la "Nueva Normalidad" de Xi Jinping. Además de las dos ediciones del Libro Blanco para América Latina y el Caribe, los acuerdos del II Foro de Ministros CELAC-China celebrado el pasado mes de enero, y la nueva tendencia de apertura al comercio pronunciada por el Presidente Xi Jinping en el Foro Boao Asia 2018. Todo esto genera un marco institucional propicio para la colaboración entre China y la región latinoamericana.

Por otro lado, la calidad de las instituciones en los países latinoamericanos podría explicar en alguna medida la dinámica de su relación con China. Este aspecto está relacionado con la deuda, debido a que los países que han tenido acceso al financiamiento con el gigante asiático no necesariamente cuentan con las instituciones más fuertes de la región. Dichos países tienen a China como un prestamista de última instancia debido a su incapacidad de acceder a mercados internacionales (Gallagher y Myers, 2017).

Los aspectos antes mencionados representan la línea base que explica la relación entre la región latinoamericana y China. De forma que se pueda definir una tipología empírica de los países de América Latina y su relación con el gigante asiático, se han recolectado una serie de indicadores por cada aspecto de análisis, los mismos que serán explicados en la sección metodológica.

III. Metodología y datos

De forma que podamos realizar una tipología de países utilizando indicadores bajo los diferentes aspectos anotados se aplicará un análisis clúster o de conglomerados que es un grupo de técnicas multivariantes

empleado para permitir distinguir las particularidades de cada grupo, asignarle un nombre o descripción a cada uno y definir en base a esto una tipología empírica de países (González-Campo y Ayala, 2014; Niembro, 2017).

a. Selección de indicadores

La primera fase en la elaboración de una tipología, y probablemente una de las más importantes, es la selección de los indicadores que se utilizarán para determinar la clasificación. Los indicadores seleccionados para el presente trabajo se han dividido en dos grandes grupos: indicadores de desempeño en diferentes aspectos de los países latinoamericanos e indicadores de la relación de dichos países con China. Los mismos se encuentran detallados en el Cuadro 1 y el Cuadro 2, respectivamente. Cada aspecto de estos indicadores se encuentra justificado en el marco teórico de la sección anterior.

La selección de las variables a utilizar se ha hecho en base a la representatividad de estas para medir los aspectos más relevantes no solo de la situación de los países latinoamericanos con China sino también de las condiciones de los países en aspectos relevantes que pueden afectar o explicar la dinámica de su relación con el gigante asiático.

Vale recalcar que existen países de la región que no han sido incluidos debido a la falta de datos⁵.

b. Estandarización de los datos

Una vez que los datos se encuentran ordenados en una matriz de datos de orden $N \times P$, siendo N los países estudiados y P las variables o indicadores seleccionados, se procede a la estandarización de estos.

La estandarización de los montos obtenidos es necesaria de forma que los datos que tienen diferentes medidas puedan reducirse a una escala común. El proceso se realiza restando de cada valor en la matriz (de un conjunto de observaciones-países para una variable dada) su promedio y dividiendo este resultado para su desviación estándar. Como resultado

⁵ Países incluidos (18): Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, El Salvador, Uruguay y Venezuela.

de la estandarización la matriz de datos tendrá valores comparables para proceder a la siguiente etapa.

c. *Medidas de disimilitud*

La siguiente fase consiste en escoger la medida de heterogeneidad, disimilitud o discontinuidad a aplicar entre países. A partir de la matriz de datos estandarizada se construye la matriz de distancias D de orden $N \times N$, donde cada coeficiente d_{ij} representa el valor de un coeficiente de disimilitud para los casos i y j , esto es el grado de distancia de las observaciones, en este caso países. Esta matriz será simétrica debido a que $d_{ij} = d_{ji}$, además toda distancia debe ser mayor a cero. La medida de disimilitud utilizada en el presente trabajo es la distancia euclídea.

d. *Método de clasificación*

Luego de efectuada la clasificación por clústeres se aplica el método jerárquico aglomerativo. En el mismo, los grupos forman una jerarquía anidada, es decir cada clúster formará parte de otro mayor hasta el último paso que engloba a todos. Si definimos N como el conjunto de países de la muestra, de donde resulta el nivel $K=0$ con n grupos, entonces en el siguiente nivel se agruparán los dos individuos con mayor similitud (o menos distancia) dando como resultado $n-1$ grupos. Continuando con la misma lógica en el siguiente nivel se agruparán aquellos dos países (o grupos de países ya formados) con menor distancia teniendo así que en el nivel L tendremos $n-L$ grupos formados. Siguiendo con el procedimiento los países se continuarán agrupando hasta que solo quede un grupo que incluye todos los individuos de la muestra.

Este método jerárquico permite la construcción de un diagrama de árbol (dendograma) para la clasificación. En este gráfico se puede seguir el procedimiento de creación de clústeres, el nivel de agrupación y la medida de asociación entre los grupos.

Dentro del método jerárquico aglomerativo existen diferentes estrategias en el momento de unir los grupos a cada nivel. La técnica empleada en este trabajo coincide con una técnica jerárquica comúnmente empleada (Niembro, 2017; Hair et al, 2010), el método de Ward. El método de Ward es un procedimiento en el que en cada etapa se unen los grupos con el menor incremento en el valor total de la suma de los cuadrados de las

diferencias dentro de cada grupo, de cada individuo, al centroide del clúster (Universidad de Granada, s.f.).

e. Determinar el número óptimo de grupos o clústeres

El criterio para determinar el número óptimo de grupos está estrechamente relacionado a los objetivos del estudio. Como se ha indicado, el análisis se hace mediante el dendograma o diagrama de árbol. La posibilidad de inspeccionar visualmente cómo se van formando los clústeres es de gran utilidad al momento de definir la cantidad final de grupos a formar. Al mismo tiempo se toma en consideración el cambio porcentual en la heterogeneidad para cada etapa del proceso aglomerativo, esto es, si al fusionar dos clústeres existe un pronunciado cambio en la medida de heterogeneidad podría tomarse la decisión de no unir esos grupos. La medida de heterogeneidad observada será la suma de los cuadrados de los errores intra-clúster. Para determinar el número de clústeres formados se hace uso del índice Duda-Hart (Duda et. al, 2000) en Stata. Dicho índice compara la suma de los cuadrados en el siguiente par de grupos para combinar.

IV. Resultados

La tipología de países fue construida con los indicadores antes expuestos, debido a que los países de la región se han desarrollado de formas diferentes en los aspectos e indicadores usados, pero con similitudes en algunos casos, esto nos permite formular agrupaciones que muestran cierto nivel de homogeneidad. Como resultado de la aplicación del análisis clúster se han obtenido diferentes agrupaciones en base a tres definiciones planteadas en el presente estudio, las mismas que se analizarán a continuación. Además, el análisis se hizo en tres años: 2005, 2010 y 2015, con la finalidad de contrastar las interacciones de los grupos a través del tiempo.

a. Definición 1

La primera definición propuesta incluye una base de indicadores en los seis aspectos discutidos en los Cuadros 1 y 2. Se realiza un contraste de las agrupaciones encontradas incluyendo variables directamente relacionadas con China (definición 1a) y sin las mismas (definición 1b), de forma que se pueda entender mejor la dinámica de la relación con el gigante asiático.

La definición 1a⁶ (que incluye variables asociadas con China) genera la clasificación de los países en cuatro grupos (Ver Anexo 4), dado que el índice Duda-Hart sugiere que la agrupación podría darse en dos, cuatro, cinco, siete u ocho grupos, se utiliza el criterio del investigador para escoger la agrupación que explique de mejor manera las homogeneidades en los grupos. Por un lado, con la formación de solo dos grupos claramente existía aún mucha heterogeneidad inter-grupal al encontrarse en un mismo clúster por ejemplo Chile y Paraguay quienes a 2005 mantenían una relación con China diferenciada sobre todo en flujo comercial. Asimismo, la formación de ocho grupos determinaba que en cuatro agrupaciones solo exista una observación (país) limitando el análisis por bloques que se busca alcanzar.

Según la regla de decisión para conformación de clústeres (salto considerable) un número ideal de agrupación sería de 4 (Ver Anexo 4, número de clústeres para la definición 1a, 2005). Por tanto, en la definición 1a se toma la clasificación de los países en cuatro grupos (Ver Cuadro 3). El Grupo 1 incluye a Argentina, México, Brasil y Chile. Este primer grupo se caracteriza por contener a los mayores exportadores hacia China en la región. Aquí se podría subdividir e incluir a Chile en un subclúster pues es el país con indicadores institucionales más fuertes de Latinoamérica.

El grupo 2 está conformado por los países andinos (Bolivia, Colombia y Ecuador) caracterizados por indicadores institucionales débiles (Ver Cuadro 6). Además, para 2005 las relaciones de exportaciones de estos países hacia China no superaba el 1% del total de sus respectivas exportaciones al mundo, mientras que las importaciones desde el país asiático no superaban el 8% (Ver Cuadro 7).

El grupo 3 está conformado por países Centroamericanos, República Dominicana, Uruguay, Perú y Paraguay. Este grupo de países se caracteriza por tener las más bajas emisiones de CO₂ y gases de efecto invernadero en

⁶ Definición 1a incluye las variables: valor de exportaciones en los cinco principales commodities de exportación a China, deuda externa, inversión extranjera directa como porcentaje del PIB, consumo de combustibles fósiles, exportaciones de combustibles fósiles, uso de energía, emisiones de CO₂, área de tierra cultivable, importación de energía eléctrica, rentas de recursos naturales, producción de energías renovables, emisiones de gases de efecto invernadero, formación bruta de capital fijo como porcentaje del PIB, suscripción a líneas móviles, balanza de cuenta corriente como porcentaje del PIB, inflación anual, inversiones de empresas chinas en el país, balanza comercial como porcentaje del PIB, exportaciones hacia China como porcentaje del total, importaciones desde China como porcentaje del total y las variables institucionales: estabilidad, efecto del gobierno, regulación y corrupción.

la región, además, sus relaciones de comercio tanto en exportaciones hacia como en importaciones desde China eran bajas, con la única excepción de Perú y Paraguay⁷. En este grupo se puede identificar a Costa Rica y Uruguay en un subclúster, distanciados por sus indicadores institucionales sólidos (Ver Cuadro 6). También se puede destacar que en este grupo, a 2005, no exportaban ninguna cantidad en los cinco commodities de mayor exportación a China desde América Latina, con la única excepción de Perú.

Por último está Venezuela, conformando un clúster uni-país (grupo 4). Este país a 2005 presentaba el mayor flujo de transacciones de inversiones de empresas Chinas en la región. Además, contaba con las mayores emisiones de CO₂ y en general mal desempeño en variables medioambientales.

Por otro lado, y con la finalidad de conocer como variaría la agrupación de los países si no se considerara la directa intervención de China, se realiza el mismo análisis, pero sin incluir las variables de directa relación con el gigante asiático, especificadas anteriormente en el Cuadro 2 (definición 1b).

Se conforman cuatro grupos de países en base al índice Duda-Hart (Ver Anexo 4, Número de Clústeres para definición 1b, 2005). Para este caso el índice sugiere que los países se podrían agrupar en cuatro o seis clústeres. Sin embargo, se mantienen los cuatro grupos dadas las similitudes con la definición 1a para el mismo año.

Las agrupaciones variaron ligeramente (Ver Anexo 1, Dendograma para Definición 1b, año 2005). Los clústeres generados son similares, con la diferencia de que Costa Rica y Uruguay están ahora en el grupo 1. Esta diferenciación puede estar ligada a que estos países se habían agrupado (en la definición anterior, 1a) con los centroamericanos por el contenido de sus exportaciones al gigante asiático –no concentradas en los commodities principales de exportación desde América Latina a China (Cuadro 7). Perú por otro lado, representa un socio comercial importante de China a 2005, exportando el 10% de su comercio hacia China e importando el 8% desde China, estos representaban los valores más altos en comparación con el resto de los países latinoamericanos (ver Cuadro 7). Al realizar el análisis sin China se agrupa con los países centroamericanos. En el caso de Panamá, podría ser que por el comportamiento de sus variables medioambientales,

⁷ A 2005 Paraguay importaba de China el 19.6% del total de sus importaciones. Ver Cuadro 7 datos en base a "COMTRADE Database" de las Naciones Unidas.

que sin variables de relación con China, este país se ve inserto en el mismo grupo de países centroamericanos.

En el Cuadro 3 se especifican los cambios en los grupos conformados para el año 2010. En este año se conforman seis grupos de países en base al índice Duda-Hart (Ver Anexo 4, número de clústeres para definición 1a, 2010).

Se puede resaltar que Venezuela se excluye nuevamente de los demás grupos de países. Por otro lado, el Grupo 1 está conformado por Argentina, República Dominicana, México y Panamá. El segundo grupo de nuevo está conformado por países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú).

Del primer grupo se puede resaltar que se encuentran los países que a 2010 habían negociado préstamos de infraestructura con China (e.g. Argentina, ver Cuadro 7). Asimismo, hay países que conforman este primer grupo que tienen transacciones en inversiones de empresas chinas en la región, es decir, los lazos de relaciones están enfocadas a las inversiones y préstamos por infraestructura (Cuadro7).

Otro grupo está conformado por Brasil y Chile (grupo 3). En el caso específico de Chile se puede resaltar que es el país con indicadores institucionales más fuertes en todos los aspectos recolectados en la base de datos y Brasil se encuentra entre las mejores cinco posiciones en cuanto a indicadores institucionales. Además, a 2010 las exportaciones de estos países a China representaron el 15% y el 16% del total de sus exportaciones, respectivamente, siendo los mayores porcentajes en Latinoamérica (Ver Cuadro 7).

El grupo 4, Venezuela, es el mayor prestatario con préstamos acumulados con bancos de desarrollo de China que representan el 54% del total de dichos préstamos a la región a esa fecha. En el grupo 5 están de nuevo juntos Costa Rica y Uruguay.

Por último el grupo 6, para el año 2010, definición 1a, incluye los países centroamericanos en conjunto con Paraguay. En este grupo ningún país ha negociado préstamos con bancos de desarrollo de China, los niveles de transacciones con empresas chinas representan apenas el 0.58% del total de transacciones de inversiones chinas (Ver detalle en Cuadro 7) en la región.

Cuando se excluyen las variables de relación con China para el año 2010, se conforman tres grupos (Ver Anexo 4, número de clústeres para definición 1b, 2010). Según el índice Duda- Hart, las primeras medidas de menor heterogeneidad intergrupala se dan con tres o cinco grupos, sin embargo, la conformación de tres grupos explica de mejor manera las homogeneidades, en base a la definición 1b para ese año.

Lo primero que se puede resaltar respecto al análisis sin las variables de directa relación con China es que Venezuela se une ahora al grupo de los países andinos. La estrecha relación de China y Venezuela en 2010 estaba directamente relacionada a altos montos de préstamos con bancos de desarrollo de China (mayor deudor con China) y mayores transacciones de inversión acumuladas (Ver Cuadro 7) por lo que el análisis sin estas variables provoca que Venezuela ya no se diferencie demasiado de los países andinos.

Por otro lado, Brasil y Chile se unen al grupo 1, de países conformado por Argentina, Uruguay, Costa Rica y México. Los países de MERCOSUR por su parte cuentan con altos valores de formación bruta de capital fijo como porcentaje del PIB y de las más altas emisiones de gases efecto invernadero de la región (Ver Cuadro 8). Por último, sigue habiendo un grupo conformado por los países Centroamericanos, República Dominicana, más Paraguay, con la diferencia de que Perú también se encuentra en esta agrupación, probablemente porque ahora se excluyen las variables de relación con China donde este país destaca por su comercio bilateral.

Las agrupaciones a 2015, usando las definiciones 1a y 1b, quedan como sigue (ver Cuadro 3). Incluyendo variables de la relación con China se generan cinco grupos (Ver Anexo 4, número de clústeres para definición 1a, 2015). Tanto Brasil como Venezuela se aíslan en grupos de una sola observación. En el caso de Venezuela, la situación de endeudamiento con China para 2015 era aún más pronunciada que en 2010, y representaba el país con más transacciones de proyectos de infraestructura promovidas por China en la región (Ver Cuadro 7). La diferencia puntual de Brasil entre 2010, cuando estaba agrupado con Chile, y 2015 es que ahora los niveles de préstamos por infraestructura son mucho más elevados convirtiéndose Brasil en el segundo mayor deudor con China (Ver Cuadro 7). Además, Brasil para 2015 se presenta como uno de los principales socios comerciales del gigante asiático en la región (Gallagher y Myers, 2016).

Otro grupo lo constituyen los países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú), además de Argentina, México y República Dominicana. Este grupo se caracteriza por tener importaciones desde China de 13% (ver Cuadro 7) o más del total de exportaciones, además de un desempeño medioambiental con indicadores débiles (Ver Cuadro 8). Este clúster se caracteriza además por tener indicadores de institucionalidad débiles, acompañado de un alto nivel de endeudamiento con el gigante asiático, ya que países que están en este grupo se encuentran entre los 5 países con más deuda con bancos de desarrollo chinos⁸. Además, los niveles de inversión de entidades de China en estos países (grupo 1) son de aproximadamente \$5,455 millones de dólares (consultar el valor para cada país que conforma este grupo 1 en el Cuadro 7).

Estos clústeres de países con los que China tiene una fuerte relación, se caracterizan por tener indicadores de gestión de medioambiente débiles en comparación con los otros dos grupos generados. El consumo de fósiles representa el 82% del total de consumo de energía mientras que el consumo de energías renovables representa únicamente el 19%. Asimismo, las emisiones de gases de efecto invernadero bordean los 280,916 kilotonnes de CO2 equivalente en promedio (cálculo a partir de datos mostrados en Cuadro 8). Por otro lado, la inversión extranjera directa es la más baja de los tres grupos y otros factores de infraestructura como la formación bruta de capital fijo no son los más fuertes (Ver Cuadro 8).

En cuanto a la dependencia de exportaciones en commodities se puede observar que los grupos 1, 2 y 3 se caracterizan por tener el mayor valor de exportaciones en los cinco principales commodities hacia China (Ver Cuadro 7). La concentración de exportaciones en los cinco principales commodities, según CEPAL, en 2018 representa el 70% de los productos que exporta toda América Latina hacia China. Pero hay diferencias entre los países estudiados. A 2015, en las relaciones de comercio medido por exportaciones a China sobresalían Brasil, Chile, Perú y Uruguay (con al menos el 14% de sus exportaciones totales dirigidas a China) y en importaciones destacan Panamá, Perú, Chile y Argentina (Ver Cuadro 7).

En el grupo 1 (definición 1a, 2015) se pueden identificar dos subgrupos. Por un lado están México y República Dominicana, quienes cuentan con muy bajos niveles de inversión de empresas chinas. Esto en el caso de

⁸ El top 5 de países más endeudados con bancos de desarrollo a 2016: Venezuela, Argentina, Brasil, Ecuador y Bolivia (Gallagher y Myers, 2017).

México puede deberse a la falta de una estrategia de cooperación con el gigante asiático (Dussel, 2017). Otro subgrupo está conformado por los países andinos Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

El grupo 4 para la definición 1a, año 2015, está conformado por Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay. En este grupo solo Costa Rica ha adquirido un préstamo con bancos de desarrollo de China (Cuadro 7). En cuanto a indicadores medioambientales la producción de energías renovables de estos países supera en todos los casos el 40% de su producción de energía total, destacando el caso de Uruguay y Costa Rica donde la producción de energías renovables alcanza el 90% de la producción total (Cuadro 8). Además, es importante destacar que este grupo presenta los índices de institucionalidad más fuertes de toda la región, siendo esto una importante característica a destacar a 2015 (Ver Cuadro 6). Se puede recalcar además, que de los países que conforman este grupo, Panamá no tiene exportaciones en los cinco commodities principales de comercio con China.

Los indicadores medioambientales son moderados en el grupo 4, teniendo una media de producción de energías renovables del 69% y emisiones CO₂ de 2.62 toneladas métricas por habitante. Este grupo de países cuenta con los mayores montos de inversión extranjera directa de los cinco grupos encontrados y el mayor porcentaje de formación bruta de capital fijo (al menos el 20% de su PIB para cada país respectivamente, ver Cuadro 8).

En el grupo 5 se encuentran El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay. Este grupo está caracterizado por una nula relación en cuanto a los préstamos con bancos de desarrollo de China y poca inversión de entidades chinas. A 2015, las transacciones acumuladas de los países pertenecientes a este grupo representaban únicamente 0.5% del total. Además, las relaciones comerciales son las más débiles en comparación con las de los grupos conformados anteriormente y ninguno de los países que conforman el grupo tiene valor en exportaciones en los cinco principales commodities de exportación a China. La media de los valores calculados en los indicadores medioambientales tiene mejor desempeño en este grupo de países, pudieron recalcar que las toneladas métricas de

⁹ Panamá no exporta a china: soya (120190), cobre (260300), hierro (260111), cobre refinado (740311) ni petróleo (270900) (código HS entre paréntesis). Estos son los commodities que, según (CEPAL, 2018), Latinoamérica exporta hacia china en un 70%.

emisiones de CO₂ per cápita son menores a uno. En cambio, los factores de institucionalidad resultan débiles, parecidos a los obtenidos en el Grupo 1.

Para 2015, al estudiar la tipología excluyendo las variables de directa relación con China (definición b) se obtiene, según la medida de separación o disimilitud (Ver Anexo 4, número de clústeres para la definición 1b, 2015), la conformación de cuatro grupos. La conformación de estos grupos muestra que Brasil ya no se encuentra en un grupo independiente, sino que, al excluir a China del análisis, se une a un grupo de países (grupo 1). Este comportamiento respalda lo expuesto anteriormente con respecto al aislamiento de Brasil (conformando un grupo aparte en este análisis de clústeres) el cual estaba fundamentado en sus nuevos niveles de endeudamiento con China en 2015.

Otro cambio se da en Panamá que ahora se agrupa con los países centroamericanos (grupo 4) en lugar de con Chile, Costa Rica y Uruguay. A 2015 Panamá importaba desde China el 34% de sus importaciones totales –que es uno de los valores de participaciones de importaciones desde China más altos de la región (Ver Cuadro 7). Sin embargo, excluyendo las variables con China, se agrupa con los países centroamericanos con quienes comparte producción de energías renovables mayores del 50% de sus respectivas producciones totales y bajas emisiones de gases efecto invernadero en comparación con los demás países de la región (Ver Cuadro 8).

Es importante recalcar que en este caso Venezuela continúa aislada, incluso cuando las variables de relación con China no son incluidas en el análisis. Esto cambia con respecto al 2010 probablemente debido a que la situación económica y política en Venezuela para 2015 ya estaba suficientemente agravada como para generar dicho aislamiento –de modo que las variables de relación con China no son determinantes de su situación (en un clúster separado, con o sin variables de relación con China).

b. Definición 2

En la segunda definición se incluyen las mismas variables de la primera definición más las variables de déficit fiscal de los países involucrados, el índice de dependencia de exportaciones hacia China y la distancia entre cada país y China. Como resultado, los 18 países se agrupan en tres clústeres conformados como se especifica en el Cuadro 4. Incluso cuando

el índice Duda-Hart sugiere que la agrupación puede ser con tres, cinco o seis grupos (Ver Anexo 5, número de clústeres para la definición 2a, 2005); la generación de tres clústeres brinda un esquema que explica los cambios respecto a las variables incluidas en esta definición.

A 2005 incluyendo las variables de relación con China se conforma un grupo (grupo 1) que son los países de MERCOSUR (excluyendo Paraguay) más México, Chile y Costa Rica. En el caso de esos países MERCOSUR, los mismos coinciden en sus niveles de dependencia de exportaciones hacia China, mientras que México y Costa Rica se encuentran entre los menos dependientes de exportaciones hacia China (Ver Cuadro 7). Además, se puede destacar que Argentina, Brasil, Chile y México tienen un superávit fiscal.

En un grupo (grupo 2) se encuentra solo a Venezuela, resultado esperado dado que a 2005 tenía el mayor déficit gubernamental (-0.3% del PIB) y es el país con mayores importaciones desde China (34% del total de importaciones –el porcentaje más alto en toda la región, Ver Cuadro 7 para más detalles).

Por último, el Grupo 3 se puede claramente subdividir entre los países andinos y los centroamericanos. Estos dos subclústeres están agrupados, cada uno, por su cercanía geográfica. En el caso de los países andinos tenemos que la dependencia de exportaciones hacia China en 2005 era más acentuada (que la del resto de países del clúster) sobre todo en Colombia y Perú (Ver Cuadro 7).

Cuando se excluye a las variables de directa relación con China (definición b) del análisis clúster resulta una agrupación casi idéntica a la definición 2a, es decir, que para el 2005 la relación de los países de América Latina con China (con las variables añadidas de dependencia exportadora y distancia hacia China) no determina patrones diferentes de heterogeneidad entre los mismos. El índice Duda-Hart en este caso muestra la misma dinámica que para el caso 2a (Ver Anexo 5, número de clústeres para la definición 2 b, 2005).

Para el año 2010, se obtienen cinco grupos en la definición 2a, en este caso el índice de Duda-Hart es concluyente mostrando que el número de 5 clústeres es la medida con menor heterogeneidad dentro de los grupos (Ver Anexo 5, número de clústeres para la definición 2a, 2010).

Al igual que en 2005, Venezuela sigue aislada y los países de MERCOSUR (excepto Paraguay) se agrupan en un solo clúster. La diferencia está entre los grupos en donde ahora se ubican los países centroamericanos (grupo 5) y los países andinos (grupo 3). En general, las relaciones comerciales de los países andinos con China son más fuertes y dependientes de una cantidad menor de productos frente al caso de Centroamérica donde se puede notar una relación de comercio menos dependiente, esto es, menos exportaciones o importaciones como participación del total (Cuadro 7), porque en cuanto al número de productos varía sin tratarse de un patrón muy específico. El índice de dependencia de exportaciones a China no muestra relevancia en la agrupación formada ya que por ejemplo en el grupo 1 se tiene a Argentina con el mayor índice para ese año (0.68) y a Uruguay con (0.14).

Por último, México queda aislado en un grupo (grupo 4) probablemente motivado por la gran diversificación de productos de exportación a China, característica que lo diferencia de los otros países de la región.

Cuando se excluyen las variables de directa relación con China (definición 2b) para el año 2010, el índice Duda-Hart concluye que el número de clústeres a conformarse es de tres (ver Anexo 5, número de clústeres para la definición 2b, 2010). Sin embargo la conformación de los grupos varía con respecto a la conformación de los cuatro grupos en la definición 2a.

Esta conformación es ahora muy parecida a la obtenida en la definición 2b de 2005, con la diferencia de que Panamá no se agrupa con los Centroamericanos, sino que se asocia al grupo 1 (con MERCOSUR –sin Paraguay–, México, Chile, Costa Rica), lo cual puede estar ligado a que Panamá muestra un buen desempeño en cuanto a inversión extranjera directa junto con Chile, Brasil y Costa Rica: Panamá y Chile tienen el mejor desempeño y tanto Brasil como Costa Rica se encuentran entre los primeros diez países con mayor IED como porcentaje del PIB (ver Cuadro 8). Este grupo corresponde también al de mejor desempeño en variables institucionales.

Con respecto a la definición 2a para el 2010, el primer cambio que se puede resaltar en este caso es que los países andinos ahora se unen a los países centroamericanos y República Dominicana (como en la definición 2b para 2005). Estos países representan el mejor desempeño en variables

medioambientales y las emisiones de CO2 específicamente muestran bajos índices (Ver Cuadro 8).

Venezuela sigue aislada y, como se mencionó anteriormente, el déficit puede estar jugando un rol importante para que –a pesar de la inclusión o no de variables de relación con China– Venezuela no pueda agruparse con otros países. Esto dado que en la definición 1a de 2010 –donde no se incluía el déficit– Venezuela se asociaba a los países andinos.

En resumen, el déficit fiscal de los países parece estar tomando protagonismo en los cambios de estructura de los grupos de países para la definición 2, mucho más evidente que para la formación de clústeres de la definición 2a. Se considera que la distancia también agrupó en el caso específico de la definición 2a a países según su ubicación geográfica (andinos y centroamericanos).

Por último, para el año 2015, usando la definición 2a, en el análisis para la agrupación de países incluyendo variables de relación con China se conformaron cinco grupos (Cuadro 4) a partir del índice Duda-Hart (ver Anexo 5, número de clústeres para la definición 2a, 2015).

Se puede destacar que Brasil queda separado del resto de agrupaciones al igual que Venezuela, esto puede deberse a los nuevos niveles de endeudamiento de Brasil con bancos de desarrollo de China. En la actualidad Brasil es el segundo país con más préstamos acumulados con China, únicamente superado por Venezuela. Esto coincide con el patrón encontrado en la definición 1a. Con respecto a las nuevas variables en análisis -déficit, distancia y dependencia de exportaciones- no se encuentra una relación clara que explicara el aislamiento (Ver Cuadros 7 y 8).

Se mantiene un grupo de países centroamericanos junto con Paraguay quienes mantienen una relación menos conectada con China en cuanto a préstamos e inversiones: la relación de préstamos es nula y de inversiones baja (Ver Cuadro 8). El grupo de países centroamericanos (junto con Paraguay) tienen la característica de contar con los índices de dependencia de exportaciones hacia China más bajos de la región, asimismo podría decirse que a excepción de Paraguay su distancia hacia China es similar (ver Cuadro 8).

Por otro lado, excluyendo a China se conforman cuatro grupos (consultar índice de Duda- Hart en Anexo 5, número de clústeres para la definición 2b, 2015). La conformación de estos grupos puede consultarse en el Cuadro 4.

El grupo 1 está conformado por Argentina, Brasil y México. Estos tres países tienen la característica de tener un déficit de más del 3% de su PIB, y se encuentran entre los cinco primeros países con mayores emisiones de CO₂ (Ver Cuadro 8).

Por otro lado, Venezuela continúa aislada incluso excluyendo a variables de relación directa con China en el análisis. En este caso se lo asocia al déficit ya que para 2015 este país tenía un 14% en déficit como porcentaje del PIB (Ver Cuadro 8). Adicionalmente se encuentran los países andinos (grupo 3) –Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú– junto con los países centroamericanos y Paraguay. En este grupo se puede apreciar dos subclústeres, los países andinos y los centroamericanos –estos como los de mejor desempeño ambiental. Finalmente, el grupo recurrente en las diferentes agrupaciones que contiene Chile, Costa Rica y Uruguay (grupo 4) con los indicadores más fuertes de instituciones y altos porcentajes de producción de energías renovables (Ver Cuadro 6 y 8).

c. *Definición 3*

La última definición aplicada en el presente estudio (definición 3) contiene todas las variables especificadas en los Cuadros 1 y 2, esto es, la definición 2 incluyendo además las variables Tratado de Libre Comercio (variable dummy que toma el valor de "1" si el país tiene un acuerdo de libre comercio con China, y "0" de otra forma), otras variables ambientales como emisiones de metano, rentas de recursos naturales, además de las variables inversión privada en infraestructura y acceso a electricidad.

Del análisis clúster para 2005, incluyendo a las variables de relación con China, se derivan tres agrupaciones, aunque el índice Duda-Hart sugiere que podrían ser tres, cinco o siete clústeres (ver Anexo 6, número de clústeres para la definición 3a, 2005), se ha elegido conformar tres grupos, los cuales coinciden con los conformados en la definición 2a para el mismo año.

Para 2005 ninguno de los países de América Latina había firmado un Tratado de Libre Comercio con China por lo que no se espera que la

inclusión de esta variable, para este año tenga efecto alguno. Por otro lado, la inversión privada en infraestructura tampoco explica los patrones de agrupaciones, por ejemplo, Argentina, Brasil y México tienen los mayores rubros de inversión privada en infraestructura este año y se agrupan con Uruguay quién tiene valor 0 en esta variable¹⁰. Sin embargo, la inclusión en la definición 3 de más variables relacionadas con desempeño ambiental podría generar diferencias en la conformación de los clústeres, con respecto a otras definiciones (1 y 2).

Para el 2005, con la definición 3 y el caso de la agrupación clúster que excluye a las variables de directa relación con China el índice Duda-Hart sugiere agrupaciones de tres, cinco y siete grupos (Ver Anexo 6, número de clústeres para la definición 3b, 2005). Se opta por conformar cinco grupos. Las principales diferencias con respecto a la definición que incluye a variables de relación con China es, por un lado, Costa Rica y Uruguay ya no pertenecen al grupo 1 (junto con Argentina, México, Brasil y Chile) sino que se unen a otro clúster (con Panamá, El Salvador y República Dominicana) con países que muestran, en promedio, un mejor desempeño institucional que el resto de países centroamericanos – evidente ahora al incluir todas las variables bajo estudio (en el caso sin China). Por otro lado, los países andinos se alejan de los centroamericanos y conforman su propio clúster.

Cuando se realiza el análisis para el año 2010, se conforman seis grupos, el índice Duda-Hart respalda esta decisión (ver Anexo 6, número de clústeres para la definición 3a, 2010). Para 2010, Chile y Perú ya contaban con TLC firmado con China. Sin embargo, estos dos países conforman diferentes grupos. Brasil y Chile se separan en un grupo que puede estar caracterizado por buenos indicadores institucionales y fuertes relaciones comerciales.

En el caso de los países andinos, no parece haber mayor relación en las variables añadidas en esta nueva definición –TLC, inversión privada en infraestructura y emisiones de metano– por lo que este grupo se justificaría por su desempeño comercial con China (Ver Cuadro 7).

Los países centroamericanos y Paraguay se caracterizan en este año también por bajas emisiones de metano, lo que refuerza el buen desempeño en variables medioambientales y justifica su agrupación en un clúster.

¹⁰ Datos obtenidos de Private Participation in Infrastructure Database del Banco Mundial disponible en línea [<https://ppi.worldbank.org/>]

Venezuela continúa aislado, sus emisiones de metano son altas, continuando con el patrón de mal desempeño medioambiental, esto sumado a las demás variables que en las anteriores definiciones le impiden agruparse con otros países de la región.

Cuando se excluyen las variables de directa relación con China (definición 3b) en el 2010, también se conforman, de nuevo, seis grupos (Ver Anexo 6, número de clústeres para la definición 3b, 2010). El índice Duda-Hart sugiere la posible creación de tres, cinco o seis clústeres. Sin embargo, para una definición más conforme a las variables bajo análisis se escogieron seis agrupaciones de países. Se obtiene que Chile, Uruguay, Costa Rica y Panamá vuelven a agruparse como los países con instituciones más fuertes de la región. Venezuela continúa aislado, como ya se ha mencionado anteriormente con o sin China este patrón se sigue dando debido a otras situaciones propias de Venezuela. Brasil también queda aislado en un grupo de un solo integrante, probablemente porque en general tiene un mal desempeño en indicadores medioambientales y a esta definición se le añade emisiones de metano y rentas de recursos naturales.

Para el análisis 2015, en la definición 3a, se conforman también seis grupos. El índice Duda-Hart sugiere que se podrían conformar tres, seis o siete grupos (Ver Anexo 6, número de clústeres para la definición 3a, 2015). Sin embargo, la agrupación de seis grupos de países explica mejor la dinámica como veremos a continuación.

Para 2015, en la definición 3a, la variable TLC (añadida para esta definición) no significa la formación de un único grupo: Chile, Costa Rica y Perú, países que para entonces tienen un TLC con China se encuentran en grupos diferentes. Chile y Costa Rica conforman el grupo 5 junto con Uruguay, dejando a Perú en el grupo 2 con los países andinos. En el caso de Chile, con las instituciones más fuertes de la región, fue el primer país de la región en firmar TLC con China lo cual puede empezar a reflejarse años después (ver Cuadro 7). Costa Rica y Uruguay, también con instituciones fuertes, se unen a Chile.

Cuando se excluyen las variables de directa relación con China se conforman cinco grupos (Ver Anexo 6, número de clústeres para la definición 3b, 2015). Los grupos se conforman como se muestra en el Cuadro 5, los cuales son similares a los grupos de la definición 3a para el mismo año, la diferencia es que ahora Chile, Costa Rica, Uruguay y Panamá se agrupan en un clúster

y los andinos se agrupan junto con Argentina, República Dominicana y México. Probablemente el peso de sus indicadores de desempeño en este año es tal que por sí mismos explican la forma en la que dichos países se agrupan al excluir las variables de su relación con China. Recordar que el año 2015 se caracteriza por ser un año de dificultades económicas para muchos países de la región.

V. Conclusiones

Este trabajo exploratorio ha permitido realizar una tipología de países latinoamericanos relacionada con las posibles dinámicas de las relaciones de estos con China. A partir del análisis clúster se ha podido identificar una serie de patrones entre países que se caracteriza principalmente por la dinámica de la deuda y fortaleza de la institucionalidad en determinados países. Se ha ofrecido una evidencia empírica que relaciona indicadores de institucionalidad débiles y muy altos niveles de endeudamiento con China.

Es importante destacar que en base a la tipología realizada se puede afirmar que las variables de directa relación con China han cobrado importancia a través del tiempo. A 2005 las agrupaciones de países no variaban significativamente dadas las variables asociadas al comercio y relación con China, situación que ha cambiado a 2010 y 2015. Asimismo, las agrupaciones varían dependiendo de las variables de la relación con China y del desempeño de las economías latinoamericanas que se incluyan en el análisis.

Las estrategias de desarrollo de relaciones bilaterales de largo plazo en la región se pueden abordar tomando en consideración la tipología aquí presentada. Por un lado, está un grupo de países que está más endeudado e involucrado en proyectos de infraestructura con China y que debe centrar sus esfuerzos en mejorar las condiciones de dichos proyectos. Asimismo, elaborar planes de diversificación de su canasta exportadora, la misma que está centrada en commodities de origen mineral, energético y agrícola (en algunos casos). Para este grupo de países el interés por parte de China es claro, sus recursos naturales y de energía responden a un plan de largo plazo del gigante asiático para satisfacer su demanda interna. Es importante recalcar que al mismo tiempo los aspectos medio ambientales se deben de tomar en consideración sobre todo en grupos de países donde dichos indicadores son los de peor desempeño respecto a las otras agrupaciones de países.

Por otro lado, están los países cuya deuda con China es muy baja y en otros casos incluso nula, pero sus relaciones de comercio con este país son fuertes y de alta dependencia en una cantidad muy pequeña de productos con muy poco valor agregado. En este caso la agenda de la región debe ir dirigida a esfuerzos por mejorar la oferta de sus exportaciones orientada a captar nuevos nichos de mercados creados a partir de una nueva política interna del país asiático¹¹.

Uno de los hallazgos a resaltar es el caso de Venezuela, que debido a la situación crítica en los últimos años se muestra en la mayoría de los casos como un dato atípico que no puede agruparse con otros países. La estrategia de desarrollo de relaciones con China en este caso, se ha basado en endeudamiento a cambio de petróleo. Sin embargo, actualmente se ha notado cierto alejamiento del país asiático en sus relaciones con Venezuela.

Uno de los aportes más relevantes de este estudio es la evidencia empírica que muestra que acogerse a un único plan de desarrollo regional puede no ser la estrategia adecuada a seguir, dado que los intereses y situaciones actuales de los países –evidenciado por indicadores de su propio desempeño y por los de su relación con China– son muy diversos. Estos indicadores reflejan aspectos en donde existe especial potencial para mejorar e implementar estrategias de relación con China ya sea porque el gigante asiático ha mostrado un patrón de interés en los mismos o porque se ha venido dando el marco propicio para dicha relación¹². Esta puede ser una posible explicación a que el avance en la agenda CELAC-China no haya tenido aún los efectos esperados en la región latinoamericana y muestra la necesidad de que los países o al menos bloques de países en la región latinoamericana creen planes de acción individuales o subregionales –pero no independientes– de forma que se puedan construir mejores relaciones de largo plazo con China.

¹¹ Esto es, la política reciente de China de impulsar su economía basándola en su demanda interna, en lugar de la demanda de exportaciones de sus productos.

¹² Es claro que puede haber endogeneidad entre los indicadores de desempeño de las economías y los indicadores de su relación con China. Por ello, al establecer las tipologías no se habla sobre causa y efecto, sino solamente de relaciones entre esos indicadores y la ubicación de los países de la región en una tipología.

Referencias

CEPAL, Naciones Unidas. 2018. *Explorando nuevos espacios de cooperación entre América Latina y el Caribe y China*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL, Naciones Unidas. 2016. *Relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y China. Oportunidades y Desafíos*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL, Naciones Unidas. 1990. *Formulación de una Tipología Analítica para los Países Latinoamericanos: Estructura Productiva y Estilos de Desarrollo*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.

DUDA, Richard, HART, Peter y STORK, David. 2001. *Pattern Classification and Scene Analysis*. 2da. Edición, New York: Wiley.

DURÁN DE LA FUENTE, Hernán. 1979. *Tipología del desarrollo industrial latinoamericano*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.

DURÁN, José y PELLANDRA, Andrea. 2017. *La irrupción de China y su impacto sobre la estructura productiva y comercial en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.

DUSSEL, Enrique. 2017. *América Latina y el Caribe y China. Economía, comercio e inversión 2017*. Unión de Universidades de América Latina y el Caribe. Primera edición.

FRANCO, Rolando. 1973. *Tipología de América Latina: ensayo de medición de las discontinuidades sociales*. Cuadernos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Serie II, n°17. Santiago de Chile: ILPES.

GALLAGHER, Kevin y PORZECANSKI, Roberto. 2009. *China and the Latin America commodities boom: a critical assessment*. PERI Working Papers, 164.

GALLAGHER, Kevin y KOLESKI, Katherine. 2013. ¿Un mejor trato? Análisis comparativo de los *préstamos chinos en América Latina*. Cuadernos de Trabajo del CECHIMEX. Universidad Nacional Autónoma de México.

GALLAGHER, Kevin y MYERS, Margaret. 2016. *Chinese Finance to LAC in 2016*, Washington: Inter- American Dialogue.

GALLAGHER, Kevin y MYERS, Margaret. 2017. *Down But Not Out: Chinese Development Finance in LAC, 2017*, Washington: Inter-American Dialogue.

FERCHEN, Matt, GARCÍA-HERRERO, Alicia, y NIGRINIS, Mario. 2013. *Evaluating Latin America's Commodity Dependence on China*. BBVA Research Working Papers, 13/05.

GHOLZ, Eugene, AWAN, Umul y RONN Ehud. 2017. *Financial and energy security analysis of China's loan-for-oil deals*. Energy Research & Social Science, 24, 42-50.

GONZÁLEZ-CAMPO, Carlos y AYALA, Andrea. 2014. *Influencia de la capacidad de absorción sobre la innovación: un análisis empírico en las mipymes colombianas*. Estudios Gerenciales, 30(132), 277-286.

GREIN, Andreas, SETHI, Prakash, y TATUM, Lawrence. 2010. *A dynamic analysis of country clusters, the role of corruption, and implications for global firms*. East-West Journal of Economics and Business, 13(2), 33-60.

HAIR, Joseph, BLACK, William, BABIN, Barry y ANDERSON, Rolph. 2010. *Multivariate Data Analysis*. Londres.

JORDÁ BORRELL, Rosa. 2007. *Comportamientos innovadores de las empresas de servicios avanzados: Aprendizaje y entorno en Andalucía*. Economía Industrial, (363), 205-221.

NIEMBRO, Andrés. 2017. *Una tipología de empresas latinoamericanas exportadoras de servicios intensivos en conocimiento y los determinantes de su competitividad internacional*. Estudios Gerenciales, 33(142), 64-75. Pearson.

Universidad de Granada. s.f. Métodos Jerárquicos de Análisis Clúster. Disponible en: <https://www.ugr.es/~gallardo/pdf/cluster-3.pdf>.

Cuadros

Cuadro 1: Indicadores de Desempeño de los países de América Latina

Aspecto	Variable	Medida	Descripción	Definición o Cálculo / Fuente
Deuda	Deuext* ¹	Dólares americanos corrientes	Stock de deuda externa a corto y largo plazo	La deuda externa total es deuda con no residentes reembolsable en efectivo, bienes o servicios. La deuda externa total es la suma de la deuda a largo plazo pública, con garantía pública y privada no garantizada, el uso del crédito del FMI y la deuda a corto plazo. La deuda a corto plazo incluye toda la deuda que tenga un vencimiento original de un año o menos y los intereses atrasados sobre la deuda a largo plazo. Fuente: “World Development Indicators” del Banco Mundial. Ver notas.
	Deuextpub* ¹	Dólares americanos corrientes	Stock de deuda externa, pública y con garantía pública	La deuda pública comprende las obligaciones externas a largo plazo de los deudores públicos, incluido el gobierno nacional, las subdivisiones políticas y los organismos públicos autónomos, y las obligaciones externas de los deudores privados que están garantizadas para el reembolso por una entidad pública. Fuente: “World Development Indicators” del Banco Mundial. Ver notas.
	Deuextot* ¹	Dólares americanos corrientes	Flujos netos de deuda externa total	Los flujos netos de la deuda externa son desembolsos de la deuda externa a largo plazo y compras del Fondo Monetario Internacional menos los reembolsos del principal de la deuda externa a largo plazo y las recompras del FMI hasta 1984. A partir de 1985 esta línea incluye el cambio en el saldo de la deuda a corto plazo (incluidos los intereses atrasos en la deuda a largo plazo). Por lo tanto, si el cambio en las existencias es positivo, se supone que se ha producido un desembolso; si es negativo, se supone que ha tenido lugar un reembolso. Fuente: “World Development Indicators” del Banco Mundial. Ver notas.
	Iedpib*	Porcentaje	Valor de inversión extranjera directa de cada país como porcentaje del PIB	La inversión extranjera directa son los flujos netos de inversión para adquirir un interés de gestión duradero en una empresa que opera en una economía distinta a la del inversor. Este indicador muestra las entradas netas (nuevos flujos de inversión menos desinversión) en la economía declarante de los inversores extranjeros. Fuente: “World Development Indicators” del Banco Mundial. Ver notas.
Energía y Medioambiente	Consfos* ²	Porcentaje	Consumo de energía de combustibles fósiles como porcentaje del total del consumo de	El combustible fósil comprende productos de carbón, petróleo, petróleo y gas natural. Fuente: “World Development Indicators” del Banco Mundial. Ver notas.

Tercer Seminario Académico:
“Hacia una relación económica integral entre América Latina y Asia Pacífico”

Aspecto	Variable	Medida	Descripción	Definición o Cálculo / Fuente
			energía	
	Consrenov*	Porcentaje	Consumo de energía renovables como porcentaje del consumo total de energía	El consumo de energía renovable es la participación de la energía renovable en el consumo total de energía final. Fuente: “World Development Indicators” del Banco Mundial. Ver notas.
	Expcomb* ³	Porcentaje	Exportaciones de combustible dividido para el total de exportaciones de mercancías	Los combustibles comprenden los productos en la sección 3 de la CUCI (combustibles minerales, lubricantes y materiales relacionados). Fuente: “World Development Indicators” del Banco Mundial. Ver notas.
	Expmet* ³	Porcentaje	Exportaciones de metales y minerales dividido para el total de exportaciones de mercancías	Los minerales y metales comprenden los productos en la sección 27 de la CUCI (fertilizantes crudos y minerales); 28 (minerales metalíferos y chatarra); y 68 (metales no ferrosos). Fuente: “World Development Indicators” del Banco Mundial. Ver notas.
	Rrnat*	Porcentaje	Rentas totales de recursos naturales como porcentaje del PIB	Las rentas totales de recursos naturales son la suma de rentas de petróleo, rentas de gas natural, rentas de carbón (duras y blandas), rentas de minerales y rentas forestales. Fuente: “World Development Indicators” del Banco Mundial. Ver notas.
	Impelec* ²	Porcentaje	Importación de energía neta como porcentaje del uso de energía	Las importaciones netas de energía se estiman como el uso de energía menos producción, ambas medidas en equivalentes de petróleo. Un valor negativo indica que el país es un exportador neto. El uso de energía se refiere al uso de energía primaria antes de la transformación a otros combustibles de uso final, que es igual a la producción indígena más las importaciones y los cambios en las existencias, menos las exportaciones y los combustibles suministrados a los buques y aeronaves dedicados al transporte internacional. Fuente: “World Development Indicators” del Banco Mundial. Ver notas.
	Usocener* ²	Kilogramo	Uso de energía como kg de petróleo equivalente per cápita	El uso de energía se refiere al uso de energía primaria antes de la transformación a otros combustibles de uso final, que es igual a la producción indígena más las importaciones y los cambios en las existencias, menos las exportaciones y los combustibles suministrados a los buques y aeronaves dedicados al transporte internacional. Fuente: “World Development Indicators” del Banco Mundial. Ver notas.
	CO2* ²	Toneladas métricas	Emisiones de Co2 per cápita	Las emisiones de dióxido de carbono son las derivadas de la quema de combustibles fósiles y la fabricación de cemento. Incluyen el dióxido de

			carbono producido durante el consumo de combustibles sólidos, líquidos y gaseosos y la quema de gas. Fuente: “World Development Indicators” del Banco Mundial. Ver notas.
Cultiv*	Hectáreas por persona	La tierra cultivable en hectáreas por persona	La tierra cultivable (en hectáreas por persona) incluye aquellos terrenos definidos por la FAO como afectados a cultivos temporales (las zonas de doble cosecha se cuentan una sola vez), los prados temporales para segar o para pasto, las tierras cultivadas como huertos comerciales o domésticos, y las tierras temporalmente en barbecho. Se excluyen las tierras abandonadas a causa del cultivo migratorio. Fuente: “World Development Indicators” del Banco Mundial. Ver notas.
Arable*	Porcentaje	Tierra arable como porcentaje del área de tierra total	La tierra arable incluye tierras definidas por la FAO como tierras bajo cultivos temporales (las áreas con doble cultivo se cuentan una vez), prados temporales para cortar o pastorear, terrenos bajo huertas o huertas, y tierras temporalmente en barbecho. Se excluye la tierra abandonada como resultado de la agricultura migratoria. Fuente: “World Development Indicators” del Banco Mundial. Ver notas.
Prodrenov**2	Porcentaje	Producción de electricidad renovable como porcentaje del total de producción de electricidad	La electricidad renovable es la parte de la electricidad generada por las plantas de energía renovable en la electricidad total generada por todo tipo de plantas. Fuente: “World Development Indicators” del Banco Mundial. Ver notas.
Metano*	Kilotones	Emisiones de metano en kilotones de Co2	Las emisiones de metano son las derivadas de actividades humanas, como la agricultura y la producción industrial de metano. Fuente: “World Development Indicators” del Banco Mundial. Ver notas.
Ghe*	Kilotones	Emisión total de gases efecto invernadero (equivalencia en CO2)	Las emisiones totales de gases de efecto invernadero en kt de CO2 equivalente están compuestas por totales de CO2 excluyendo la quema de biomasa de ciclo corto, pero incluyendo otra quema de biomasa (como incendios forestales, deterioro poscombustión, incendios de turba y deterioro de turberas drenadas), todas las fuentes antropogénicas de CH4, fuentes de N2O y gases fluorados. Fuente: “World Development Indicators” del Banco Mundial. Ver notas.
Privinfra**	Miles de dólares americanos corrientes	Inversión de origen privado en infraestructura	Valor que suma las transacciones acumuladas hasta el 2015 de los arreglos contractuales para proyectos de infraestructura pública en los respectivos países. Los fondos son de fuentes privadas exclusivamente. Fuente: “Private Participation in Infrastructure Database” del Banco Mundial. Ver notas.
Susmovil*	Número de	Suscripciones	Suscripciones de telefonía celular disponibles cada

		suscripciones	de telefonía celular por cada 100 habitantes	año. Fuente: “World Development Indicators” del Banco Mundial. Ver notas.
	Accelect*	Porcentaje	Acceso a electricidad es el porcentaje de población con acceso a electricidad a nivel nacional	El acceso a la electricidad es el porcentaje de población con acceso a la electricidad. Los datos de electrificación se recopilan de la industria, encuestas nacionales y fuentes internacionales. Fuente: “World Development Indicators” del Banco Mundial. Ver notas.
	fbkf*	Porcentaje	Formación Bruta de Capital Fijo como porcentaje del PIB	La formación bruta de capital fijo incluye los mejoramientos de terrenos, las adquisiciones de planta, maquinaria y equipo, y la construcción de carreteras, ferrocarriles y obras afines, incluidas las escuelas, oficinas, hospitales, viviendas residenciales privadas, y los edificios comerciales e industriales. De acuerdo con el SCN de 1993, las adquisiciones netas de objetos de valor también constituyen formación de capital. Fuente: “World Development Indicators” del Banco Mundial. Ver notas.
Macroeconómico	bcc*	Dólares americanos corrientes	Balance de cuenta corriente	El saldo de la cuenta corriente es la suma de las exportaciones netas de bienes y servicios, el ingreso primario neto y el ingreso secundario neto. Fuente: “World Development Indicators” del Banco Mundial. Ver notas.
	bccpib*	Porcentaje	Balance de cuenta corriente cómo porcentaje del PIB	Valor calculado a partir de variable bcc y dividido para el PIB. Fuente: Elaboración propia a partir de “World Development Indicators” del Banco Mundial. Ver notas.
	Pib pc*	Dólares americanos corrientes	Producto Interno Bruto per cápita	El PIB per cápita es el producto interno bruto dividido por la población de mitad de año. El PIB es la suma del valor agregado bruto de todos los productores residentes en la economía más cualquier impuesto al producto y menos cualquier subsidio no incluido en el valor de los productos. Se calcula sin hacer deducciones por la depreciación de los activos fabricados o por el agotamiento y la degradación de los recursos naturales. Fuente: “World Development Indicators” del Banco Mundial. Ver notas.
	Poblac*	Número de habitantes	Población total del país	La población total se basa en la definición de población de facto, que cuenta a todos los residentes sin importar su estado legal o ciudadanía. Los valores que se muestran son estimaciones a mitad de año. Fuente: “World Development Indicators” del Banco Mundial. Ver notas.
	Inflación*	Porcentaje	Inflación anual	La inflación medida por el índice de precios al consumidor refleja la variación porcentual anual en el costo para el consumidor medio de adquirir una canasta de bienes y servicios que puede ser fija o

				variable a intervalos determinados. Fuente: “World Development Indicators” del Banco Mundial. Ver notas.
	Déficit***	Porcentaje	Déficit o Superávit Fiscal como porcentaje del PIB	Todos los ingresos del Estado (provenientes de impuestos en su mayoría) menos los gastos del Estado expresado como porcentaje del Producto Interno Bruto a precios actuales. Fuente: “IMF Global Finance Database” del Fondo Monetario Internacional. Ver notas.
Institucionales	Voz****	Entre -2.5 (débil) y 2.5 (fuerte)	Voz	Captura percepciones de hasta qué punto los ciudadanos de un país pueden participar en la selección de su gobierno y otras libertades. Fuente: “The Worldwide Governance Indicators” del Banco Mundial. Ver notas.
	Estabilj****	entre -2.5 (débil) y 2.5 (fuerte)	Estabilidad Política	Captura la percepción de estabilidad política y ausencia de violencia incluido terrorismo. Fuente: “The Worldwide Governance Indicators” del Banco Mundial. Ver notas.
	Efectgob****	entre -2.5 (débil) y 2.5 (fuerte)	Efectividad de Gobierno	Captura percepción de la efectividad del gobierno, calidad de servicios públicos, de servicio civil, e independencia de presiones políticas. Fuente: “The Worldwide Governance Indicators” del Banco Mundial. Ver notas.
	Regula****	entre -2.5 (débil) y 2.5 (fuerte)	Regulación	Captura percepciones de la calidad regulatoria del gobierno, capacidad de implementar políticas y regulaciones sólidas. Fuente: “The Worldwide Governance Indicators” del Banco Mundial. Ver notas.
	Corrup****	entre -2.5 (débil) y 2.5 (fuerte)	Corrupción	Captura percepciones de la medida en que se ejerce el poder público para obtener beneficios privados, incluidas formas de corrupción menores y grandes. Fuente: “The Worldwide Governance Indicators” del Banco Mundial. Ver notas.

Nota: * Datos obtenidos de World Development Indicators del Banco Mundial disponible en línea [<https://data.worldbank.org/indicator>], ** Datos obtenidos de Private Participation in Infrastructure Database del Banco Mundial disponible en línea [<https://ppi.worldbank.org/>] *** Datos obtenidos IMF, Global Finance database, **** Datos obtenidos de The Worldwide Governance Indicators del Banco Mundial disponible en línea [<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>]

1. Chile y Uruguay no reportan cifras de esta variable en Banco Mundial. Para el caso de Uruguay se toma el valor de deuda externa bruta total para 2015 reportado por el BCU. Chile: se toma la deuda externa de corto plazo y largo plazo residual a valor nominal reportada por BCC.
2. Se utilizan datos correspondientes a 2014 y para Venezuela los correspondientes a 2013.
3. Para el caso de Venezuela se usaron datos correspondientes a 2013.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 2: Indicadores de Relación con China para países de América Latina

Aspecto	Variable	Medida	Descripción	Definición o Cálculo / Fuente
Relación China	Invehchina*	Millones de dólares americanos	Inversión de entidades chinas en LAC	Suma de los montos acumulados de inversiones entre 2005-2015, los países que reportan cero es porque ninguna transacción correspondiente a ese país aparece en la base. Las inversiones corresponden a las transacciones grandes en las industrias de energía, transporte, bienes raíces y otras. Fuente: “China Investment Tracker Database” del American Enterprise Institute. Ver notas.
	Deudchina**	Dólares americanos	Préstamos de bancos de desarrollo de China a LAC	Monto acumulado de préstamos otorgados por bancos de desarrollo chinos a países latinoamericanos 2005-2015. Fuente: “China-Latin America Finance Database” de The Dialogue. Ver notas.
	Expchina***	Dólares americanos	Exportaciones totales a China del país correspondiente	Corresponde al valor de las exportaciones totales hacia China. Fuente: “COMTRADE” de las Naciones Unidas. Ver notas.
	Expmund***	Dólares americanos	Exportaciones totales al mundo del país correspondiente	Corresponde al valor de las exportaciones totales al mundo. Fuente: “COMTRADE” de las Naciones Unidas. Ver notas.
	Impchina***	Dólares americanos	Importaciones totales a China del país correspondiente	Corresponde al valor de las importaciones totales hacia China. Fuente: “COMTRADE” de las Naciones Unidas. Ver notas.
	Impmund***	Dólares americanos	Importaciones totales al mundo del país correspondiente	Corresponde al valor de las importaciones totales al mundo. Fuente: “COMTRADE” de las Naciones Unidas. Ver notas.
	Idepend ¹	entre 0 y 1 (total dependencia)	Índice de Dependencia Exportadora	Índice de dependencia de exportaciones del país correspondiente con China. Fuente: Construido a partir de Ferchen et. al (2013). Ver notas.
	Dist ²	Km	Distancia entre capitales	Distancia comprendida entre Beijing y la respectiva capital del país latinoamericano. Fuente: “CPII” del. Ver notas.
	TLC	Binaria	El país tiene TLC con China	Binaria donde se asigna valor de 1 cuando el país tiene TLC con China, 0 en otro caso.
	Expchinapor***	Porcentaje	Exporta China como porcentaje del total	Exportaciones totales a China dividido para el total de exportaciones. Fuente: construido en base a “COMTRADE” de las Naciones Unidas. Ver notas.
	Impchipo***	Porcentaje	Importa China como porcentaje del total	Importaciones totales desde China dividido para el total de importaciones. Fuente: construido en base a “COMTRADE” de las Naciones Unidas. Ver notas.
Expchinpib***	Porcentaje	Exporta China como porcentaje PIB	Exportaciones totales a China dividido para el PIB del país correspondiente. Fuente: construido en base a “COMTRADE”	

Aspecto	Variable	Medida	Descripción	Definición o Cálculo / Fuente
				de las Naciones Unidas. Ver notas.
	Impchinpib***	Porcentaje	Importa China como porcentaje PIB	Importaciones totales desde China dividido para PIB del país correspondiente. Fuente: construido en base a “COMTRADE” de las Naciones Unidas. Ver notas.
	Bcomer***	Dólares americanos	Balanza comercial con China	Exportaciones con China menos Importaciones con China. Fuente: construido en base a “COMTRADE” de las Naciones Unidas. Ver notas.
	Bcomerpib	Porcentaje	Balanza comercial con China como porcentaje del PIB	Calculado a partir de la variable bcomer y dividido para el PIB
	comm5***	Dólares americanos	Valor de exportaciones en los cinco principales commodities	La suma del valor de exportaciones del top 5 de commodities según CEPAL (2018). Estos son soya (120190), cobre (260300), hierro (260111), cobre refinado (740311) y petróleo (270900). Fuente: construido en base a “COMTRADE” de las Naciones Unidas. Ver notas.
	Comminera***	Binaria	Si el país tiene entre sus principales productos de exportación commodities minerales	Si entre los cinco primero commodities se encuentra alguno referentes a minerales se asigna el valor de 1, o en otro caso. Fuente: construido en base a “COMTRADE” de las Naciones Unidas. Ver notas.
	Commagr***	Binaria	Si el país tiene entre sus principales productos de exportación commodities agrícolas	Si entre los cinco primero commodities se encuentra alguno referente a productos agrícolas se asigna el valor de 1, o en otro caso. Fuente: construido en base a “COMTRADE” de las Naciones Unidas. Ver notas.

Notas: * Datos obtenidos de China Global Investment Tracker del American Enterprise Institutedisponible en línea [<http://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>],**Datos obtenidos de China-Latin America Finance Database del Inter-American Dialogue disponible en línea[https://www.thedialogue.org/map_list/],

*** Datos obtenidos a partir de la base de datos COMTRADE de las Naciones Unidas disponible en línea [<https://comtrade.un.org/data/>]

¹Cálculo del índice de dependencia de exportaciones a China en base a (Ferchen, et al.2013).

²Distancia obtenida a partir de base de datos CEPII disponible en línea [<https://www.geodatos.net/distancias/ciudades>]

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 3: Agrupaciones a partir de análisis clúster para la Definición 1

	2005	2010	2015
Con China (a)	<p>Grupo 1: Argentina, México, Brasil, Chile.</p> <p>Grupo 2: Bolivia, Ecuador y Colombia.</p> <p>Grupo 3: Costa Rica, Uruguay, República Dominicana, Panamá, El Salvador, Perú, Guatemala, Nicaragua, Honduras y Paraguay.</p> <p>Grupo 4: Venezuela.</p>	<p>Grupo 1: Argentina, República Dominicana, México y Panamá.</p> <p>Grupo 2: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.</p> <p>Grupo 3: Brasil y Chile.</p> <p>Grupo 4: Venezuela</p> <p>Grupo 5: Costa Rica y Uruguay.</p> <p>Grupo 6: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Paraguay.</p>	<p>Grupo 1: Argentina, República Dominicana, México, Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú.</p> <p>Grupo 2: Brasil.</p> <p>Grupo 3: Venezuela.</p> <p>Grupo 4: Chile, Costa Rica, Uruguay y Panamá.</p> <p>Grupo 5: Guatemala, El Salvador, Paraguay, Honduras y Nicaragua.</p>
Sin China (b)	<p>Grupo 1: Argentina, México, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay.</p> <p>Grupo 2: Bolivia, Ecuador y Colombia.</p> <p>Grupo 3: República Dominicana, Panamá, El Salvador, Perú, Guatemala, Nicaragua, Honduras y Paraguay.</p> <p>Grupo 4: Venezuela.</p>	<p>Grupo 1: Argentina, México, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay.</p> <p>Grupo 2: República Dominicana, Perú, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Panamá.</p> <p>Grupo 3: Bolivia, Ecuador, Colombia y Venezuela.</p>	<p>Grupo 1: Argentina, República Dominicana, Perú, México, Brasil, Bolivia, Ecuador y Colombia.</p> <p>Grupo 2: Venezuela.</p> <p>Grupo 3: Chile, Costa Rica y Uruguay.</p> <p>Grupo 4: Guatemala, El Salvador, Paraguay, Honduras, Nicaragua y Panamá.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 4: Agrupaciones a partir de análisis clúster para la Definición 2

	2005	2010	2015
Con China (a)	<p>Grupo 1: Argentina, México, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay.</p> <p>Grupo 2: Venezuela.</p> <p>Grupo 3: Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia, República Dominicana, Panamá, Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Honduras y Paraguay.</p>	<p>Grupo 1: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay.</p> <p>Grupo 2: Venezuela.</p> <p>Grupo 3: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú.</p> <p>Grupo 4: México.</p> <p>Grupo 5: República Dominicana, Nicaragua, Guatemala, El Salvador, Honduras, Panamá y Paraguay.</p>	<p>Grupo 1: Argentina, Bolivia, Ecuador, República Dominicana, México, Colombia y Perú.</p> <p>Grupo 2: Brasil.</p> <p>Grupo 3: Venezuela.</p> <p>Grupo 4: Chile, Costa Rica y Uruguay.</p> <p>Grupo 5: Guatemala, El Salvador, Paraguay, Honduras, Nicaragua y Panamá.</p>
Sin China (b)	<p>Grupo 1: Argentina, México, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay.</p> <p>Grupo 2: Venezuela.</p> <p>Grupo 3: Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, República Dominicana, Panamá, Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Honduras y Paraguay.</p>	<p>Grupo 1: Argentina, México, Brasil, Chile, Costa Rica, Uruguay y Panamá.</p> <p>Grupo 2: Venezuela.</p> <p>Grupo 3: Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú, El Salvador, República Dominicana, Nicaragua, Guatemala, Honduras, y Paraguay.</p>	<p>Grupo 1: Argentina, México y Brasil.</p> <p>Grupo 2: Venezuela.</p> <p>Grupo 3: Bolivia, República Dominicana, Ecuador, Colombia y Perú, Guatemala, El Salvador, Paraguay, Honduras, Nicaragua y Panamá.</p> <p>Grupo 4: Chile, Costa Rica y Uruguay.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 5: Agrupaciones a partir del análisis clúster para la definición 3

	2005	2010	2015
Con China (a)	<p>Grupo 1: Argentina, México, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay.</p> <p>Grupo 2: Venezuela.</p> <p>Grupo 3: Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú, República Dominicana, Panamá, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Honduras y Paraguay.</p>	<p>Grupo 1: Argentina, República Dominicana, México y Panamá.</p> <p>Grupo 2: Costa Rica y Uruguay.</p> <p>Grupo 3: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.</p> <p>Grupo 4: Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Paraguay.</p> <p>Grupo 5: Brasil y Chile.</p> <p>Grupo 6: Venezuela.</p>	<p>Grupo 1: Argentina, República Dominicana y México.</p> <p>Grupo 2: Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia.</p> <p>Grupo 3: Guatemala, El Salvador, Paraguay, Honduras, Nicaragua y Panamá.</p> <p>Grupo 4: Venezuela.</p> <p>Grupo 5: Brasil.</p> <p>Grupo 6: Chile, Costa Rica y Uruguay.</p>
Sin China (b)	<p>Grupo 1: Argentina, México, Brasil y Chile.</p> <p>Grupo 2: Venezuela.</p> <p>Grupo 3: Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú.</p> <p>Grupo 4: Guatemala, Nicaragua, Honduras y Paraguay.</p> <p>Grupo 5: Costa Rica, Uruguay, República Dominicana, Panamá y El Salvador.</p>	<p>Grupo 1: Argentina y México.</p> <p>Grupo 2: Bolivia, Perú, Colombia y Ecuador.</p> <p>Grupo 3: Venezuela.</p> <p>Grupo 4: República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay.</p> <p>Grupo 5: Brasil.</p> <p>Grupo 6: Chile, Costa Rica, Uruguay y Panamá.</p>	<p>Grupo 1: Argentina, República Dominicana, México, Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú.</p> <p>Grupo 2: Brasil.</p> <p>Grupo 3: Venezuela.</p> <p>Grupo 4: Guatemala, Paraguay El Salvador, Honduras y Nicaragua.</p> <p>Grupo 5: Chile, Costa Rica, Uruguay y Panamá.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 6: Indicadores de Institucionalidad para los países de América Latina y el Caribe

Países	2005					2010					2015				
	Voz	Estabil	Efecto	Regula	Corrup	Voz	Estabil	Efecto	Regula	Corrup	Voz	Estabil	Efecto	Regula	Corrup
Argentina	0.27	-0.04	-0.12	-0.55	-0.39	0.36	-0.08	-0.16	-0.76	-0.36	0.41	0.01	-0.07	-0.91	-0.55
Bolivia	-0.16	-0.97	-0.69	-0.69	-0.74	0.04	-0.42	-0.50	-0.80	-0.47	0.00	-0.27	-0.65	-0.89	-0.70
Brasil	0.46	-0.26	-0.10	0.04	-0.14	0.57	0.01	-0.04	0.15	0.05	0.46	-0.33	-0.18	-0.19	-0.40
Chile	1.29	0.84	1.24	1.36	1.47	1.10	0.68	1.27	1.44	1.50	1.00	0.43	1.09	1.35	1.28
Colombia	-0.32	-2.06	-0.18	0.01	-0.13	0.13	-1.54	-0.06	0.25	-0.39	0.00	-1.07	-0.04	0.47	-0.30
Costa Rica	0.82	0.71	0.16	0.58	0.48	1.04	0.69	0.31	0.47	0.71	1.15	0.68	0.38	0.53	0.75
R. Dominicana	-0.07	-0.26	-0.55	-0.38	-0.69	0.07	-0.04	-0.64	-0.15	-0.84	0.15	0.24	-0.36	-0.04	-0.82
Ecuador	-0.36	-0.79	-0.95	-0.79	-0.71	0.23	-0.59	-0.72	-1.17	-0.77	0.21	-0.14	-0.44	-1.16	-0.67
Guatemala	-0.36	-0.84	-0.72	-0.45	-0.67	0.30	-0.85	-0.70	-0.15	-0.53	0.35	-0.66	-0.71	-0.22	-0.73
Honduras	-0.35	-0.63	-0.67	-0.63	-0.81	0.50	-0.50	-0.64	-0.22	-0.89	0.42	-0.47	-0.82	-0.40	-0.57
México	0.20	-0.45	0.07	0.19	-0.27	0.18	-0.73	0.16	0.25	-0.36	0.08	-0.80	0.21	0.36	-0.77
Nicaragua	-0.25	-0.34	-0.82	-0.45	-0.61	0.48	-0.50	-0.96	-0.28	-0.75	0.41	-0.09	-0.82	-0.39	-0.89
Panamá	0.44	-0.16	0.07	0.17	-0.35	0.54	-0.12	0.14	0.38	-0.32	0.56	0.39	0.29	0.35	-0.37
Perú	-0.01	-0.98	-0.61	0.03	-0.33	0.11	-1.00	-0.19	0.45	-0.23	0.23	-0.40	-0.28	0.49	-0.53
Paraguay	-0.40	-0.65	-0.80	-0.85	-1.32	0.08	-0.83	-0.93	-0.36	-0.73	0.07	0.04	-0.95	-0.27	-0.95
El Salvador	-0.08	-0.03	-0.38	-0.18	-0.45	0.07	0.06	0.01	0.36	-0.28	0.15	-0.02	-0.24	0.20	-0.42
Uruguay	0.89	0.78	0.50	0.40	1.07	1.15	0.82	0.63	0.39	1.28	1.14	1.00	0.53	0.42	1.32
Venezuela	-0.64	-1.25	-0.93	-1.11	-1.03	0.87	-1.26	-1.11	-1.62	-1.23	1.09	-0.98	-1.22	-1.88	-1.39

Notas: Datos obtenidos de The Worldwide Governance Indicators del Banco Mundial disponible en línea [<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>]
Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 7: Indicadores de relaciones con China de países de América Latina y el Caribe

Países	2005						2010						2015					
	X ^{s1}	M ^{s1}	IDE ^{**}	Inv ^o	Dist ^o	Comms ⁵	X ^{s1}	M ^{s1}	IDE ^{**}	Prést	Inv ^o	Comms ⁵	X ^{s1}	M ^{s1}	IDE ^{**}	Prést	Inv ^o	Comms ⁵
Argentina	8%	5%	0.3	71630	19241	2.89E+08	9%	13%	0.7	11106	71630	6.89E+08	9%	20%	0.3	21806	16570	3.71E+09
Bolivia	1%	6%	0.2	68680	17352	0.00E+00	3%	14%	0.1	10333	68680	5.05E+06	5%	18%	0.2	1990	2110	1.31E+08
Brasil	6%	7%	0.5	184700	16909	1.83E+09	15%	31%	0.3	311	184700	1.24E+10	19%	18%	0.5	15295	39300	2.64E+10
Chile	10%	10%	0.3	43620	19037	3.76E+09	16%	16%	0.4	0	43620	1.44E+10	26%	23%	0.3	0	2650	1.20E+10
Colombia	1%	8%	1.0	42770	14930	0.00E+00	5%	13%	0.2	0	42770	9.00E+08	6%	19%	1.0	0	2170	1.80E+09
Costa Rica	3%	6%	0.1	1330	14066	0.00E+00	3%	9%	0.2	0	1330	0.00E+00	1%	13%	0.1	170	710	0.00E+00
Dominicana	1%	4%	0.1	0	13473	0.00E+00	3%	11%	0.1	0	0	0.00E+00	1%	13%	0.1	0	0	3.11E+07
Ecuador	0%	8%	0.1	128930	15330	0.00E+00	2%	8%	0.2	3271	128930	2.31E+08	4%	19%	0.1	15222	14010	1.58E+08
Guatemala	1%	7%	0.2	700	13341	0.00E+00	0%	7%	0.0	0	700	0.00E+00	2%	10%	0.2	0	700	0.00E+00
Honduras	1%	2%	0.1	350	13516	0.00E+00	3%	8%	0.1	0	350	0.00E+00	1%	15%	0.1	0	350	0.00E+00
México	1%	8%	0.1	28310	12446	7.21E+07	1%	15%	0.1	0	28310	1.51E+09	1%	18%	0.1	1000	1520	1.19E+09
Nicaragua	1%	6%	0.1	3010	13755	0.00E+00	0%	9%	0.1	0	3010	0.00E+00	4%	14%	0.1	0	530	0.00E+00
Panamá	1%	2%	0.0	140	14317	0.00E+00	0%	25%	0.1	0	140	0.00E+00	0%	34%	0.0	0	140	0.00E+00
Perú	10%	8%	0.3	166140	16644	7.09E+08	15%	17%	0.3	0	166140	9.77E+08	22%	22%	0.3	395	18170	4.75E+09
Paraguay	2%	20%	0.1	0	18293	0.00E+00	1%	34%	0.1	0	0	0.00E+00	0%	2%	0.1	0	0	0.00E+00
El Salvador	0%	3%	0.2	0	13476	0.00E+00	0%	56%	0.1	0	0	0.00E+00	1%	8%	0.2	0	0	0.00E+00
Uruguay	3%	6%	0.3	0	19130	0.00E+00	5%	13%	0.2	0	0	0.00E+00	14%	18%	0.3	0	0	2.82E+08
Venezuela	1%	35%	0.1	207740	14382	9.67E+06	1%	2%	0.1	30900	207740	3.27E+08	0%	17%	0.1	59991	19150	2.95E+06

Notas: *Las exportaciones e importaciones con China están representadas como porcentaje del total de exportaciones e importaciones al mundo respectivamente.

** Calculado en base Ferchen et al., 2013. Datos obtenidos de China-Latin America Finance Database del Inter-American Dialogue disponible en línea [https://www.theialdiologue.org/map_list/]. No se incluyen en 2005 porque los valores para todos los países es cero. Datos obtenidos de China Global Investment Tracker del American Enterprise Institute disponible en línea [<http://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>]. ¹ Datos obtenidos a partir de la base de datos COMTRADE de las Naciones Unidas disponible en línea [<https://comtrade.un.org/data/>]. ² Distancia obtenida a partir de base de datos CEPII disponible en línea [<https://www.geodatos.net/distancias/ciudades/>]. La distancia permanece constante en los 3 años por lo que solo se la incluye una vez.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 8: Indicadores de desempeño de los países de América Latina y el Caribe

Países	2005										2010									
	GHE ^{*,1}	Co2 ^{*,1}	Pr. Renov ¹	Metano ^{*,1}	FBKF ^{*,1}	Deficit ²	Exportaciones ³	IED ¹	Infra Privada ^o	GHE ^{*,1}	Co2 ^{*,1}	Pr. Renov ¹	Metano ^{*,1}	FBKF ^{*,1}	Deficit ²	Exportaciones ³	IED ¹	Infra Privada ^o		
Argentina	358386	4.14	34%	100126	56.60	0.005	\$ 40,106,386,092	\$	5,265,250,000	\$	190,966									
Bolivia	309458	1.34	41%	29842.8	26.53	-0.023	\$ 2,797,416,740	\$	(238,620,000)	\$	8,251									
Brasil	2386440	1.86	87%	492336	46.12	0.000	\$ 118,528,688,118	\$	15,459,981,604	\$	716,974									
Chile	101594	3.83	54%	18196.6	65.46	0.009	\$ 32,926,774,847	\$	7,525,548,374	\$	-									
Colombia	150618	1.41	80%	57745.4	50.48	-0.020	\$ 21,190,438,735	\$	10,235,419,011	\$	206,717									
Costa Rica	10095	1.62	97%	2434.86	25.93	-0.016	\$ 7,150,688,305	\$	1,528,787,464	\$	60,425									
Dominican	29248	2.02	19%	6692.43	39.22	-0.014	\$ 6,183,383,171	\$	1,118,400,000	\$	-									
Ecuador	47049	2.20	55%	15134.3	45.48	0.012	\$ 9,869,356,995	\$	493,413,836	\$	18,682									
Guatemala	41739	0.96	47%	8403.52	34.44	-0.009	\$ 5,380,815,602	\$	540,000,000	\$	10,342									
Honduras	23207	1.02	33%	5221.15	17.38	-0.014	\$ 1,294,424,886	\$	601,059,572	\$	30,600									
México	641309	4.30	15%	113875	43.45	0.000	\$ 214,207,305,610	\$	26,018,159,827	\$	206,070									
Nicaragua	16832	0.80	35%	6044.09	20.81	-0.025	\$ 866,022,810	\$	241,100,000	\$	6,207									
Panamá	10589	2.05	64%	3224.99	52.51	-0.031	\$ 963,215,608	\$	1,104,400,000	\$	11,756									
Perú	68557	1.34	72%	16676.3	20.22	-0.006	\$ 17,114,288,769	\$	2,578,719,365	\$	183,110									
Paraguay	90747	0.66	100%	15798.5	32.56	0.000	\$ 3,152,567,666	\$	7,300,000	\$	58									
El Salvador	11528	1.07	58%	3152.02	40.00	-0.009	\$ 3,436,475,784	\$	511,140,000	\$	18,305									
Uruguay	32689	1.74	88%	19751.3	34.73	-0.009	\$ 3,421,891,841	\$	826,626,704	\$	-									
Venezuela	255158	6.16	73%	57906	46.65	-0.026	\$ 39,886,652,066	\$	2,450,000,000	\$	16,808									
Argentina	364684.3	2.13	29%	86741.6	1.00	-1.100	\$ 68,174,446,579	\$	0,026751617	\$	190,966									
Bolivia	102900.5	2.12	34%	22775.9	0.99	1.700	\$ 6,965,357,279	\$	0,031654436	\$	8,251									
Brasil	2902242.6	4.56	85%	443289	1.38	-2.700	\$ 201,915,103,285	\$	0,040004401	\$	716,974									
Chile	114285.0	1.67	40%	18020.1	0.69	-0.400	\$ 59,007,357,610	\$	0,073915693	\$	-									
Colombia	166695.9	1.66	72%	66646	0.97	-2.800	\$ 39,819,528,642	\$	0,022401968	\$	206,717									
Costa Rica	11684.6	6.51	93%	2269.13	0.96	-4.300	\$ 9,044,840,676	\$	0,051166987	\$	60,425									
	50320.7	0.80	12%	6726.43	1.23	-1.900	\$ 4,766,733,677	\$	0,033718093	\$	-									

	GHE**1	Co2***1	Pr. Renov1	Metano**1	FBKF***1	Deficit2	Exportaciones3	IED4	Infra Privada
Dominicana	11978.9	1.89	45%	15476.8	1.31	-1.300	\$ 17,489,921,736		\$ 0.002384551
Ecuador	30327.5	2.52	64%	6742.52	1.82	-3.300	\$ 8,460,152,695		\$ 0.020455417
Guatemala	19663.7	1.96	48%	5729.65	0.95	-2.800	\$ 3,533,561,031		\$ 0.030609655
Honduras	643375.4	1.53	17%	115869	0.72	-3.300	\$ 298,305,075,136		\$ 0.019911695
México	15794.3	0.82	37%	6364.58	0.99	0.100	\$ 1,847,628,973		\$ 0.055933454
Nicaragua	15428.8	1.05	57%	3311.55	0.90	1.600	\$ 11,347,872,260		\$ 0.086585431
Paraguay	50027.5	0.97	58%	18942.6	1.16	-0.100	\$ 35,807,438,495		\$ 0.057308266
Uruguay	71614.3	2.44	100%	15927.2	1.25	-1.500	\$ 6,516,534,828		\$ 0.027734865
El Salvador	31668.7	0.79	65%	2972.67	0.69	-4.400	\$ 4,499,243,252		\$ -0.006134061
Uruguay	33285.2	3.96	88%	19165.3	0.78	-5.400	\$ 6,724,161,707		\$ 0.054389876
Venezuela	268746.2	4.25	67%	57057.7	1.17	-10.400	\$ 66,962,672,650		\$ 0.004026019
					2015				
Argentina	380295.3	4.75	32%	88476.432	15.84	-0.055	\$ 56,787,982,272		\$ 11758994011
Bolivia	621726.7	1.93	28%	23231.418	21.37	0.100	\$ 8,725,919,843		\$ 554643532.3
Brasil	2989418.0	2.59	73%	477076.795	18.09	-3.100	\$ 191,126,885,834		\$ 74718044774
Chile	120687.9	4.69	41%	18380.502	23.63	-1.200	\$ 62,033,060,412		\$ 21050769695
Colombia	173411.8	1.76	74%	67978.92	26.44	-1.300	\$ 35,690,766,593		\$ 11735725715
Costa Rica	12274.1	1.63	90%	2314.5126	19.89	-6.500	\$ 9,578,337,782		\$ 2955521681
Dominicana	33395.1	2.07	13%	6860.9586	23.64	-3.200	\$ 8,384,108,400		\$ 2227300000
Ecuador	52746.6	2.76	49%	15786.336	26.58	-4.600	\$ 18,330,607,692		\$ 1322477337
Guatemala	31515.5	1.15	69%	6877.3704	13.29	-4.500	\$ 10,677,394,462		\$ 1175523400
Honduras	20467.2	1.08	44%	5844.243	23.71	-2.200	\$ 4,201,473,381		\$ 1316679827
México	663425.0	3.87	18%	116704.583	22.47	-5.200	\$ 380,637,538,685		\$ 36445219732
Nicaragua	16323.0	0.81	54%	6491.8716	30.44	-4.000	\$ 4,667,365,609		\$ 949900000
Panamá	16248.8	2.25	56%	3377.781	43.62	-0.900	\$ 11,347,872,260		\$ 5057700000

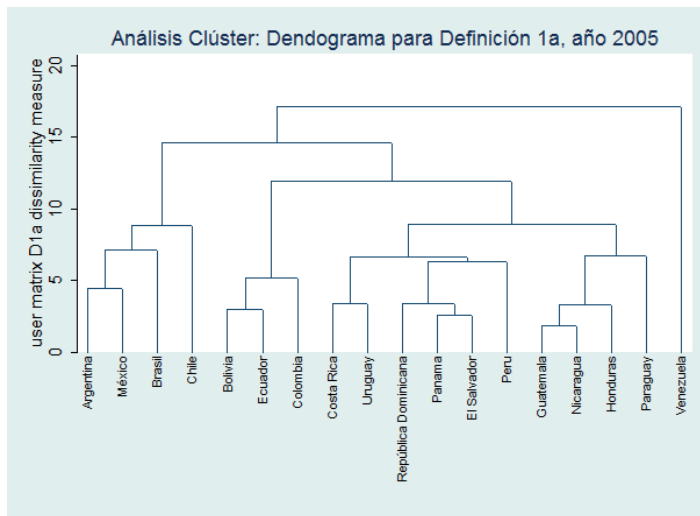
Perú	74807.0	1.99	52%	19321.452	23.20	-2.000	\$	33,244,871,761	\$	8271633514	\$	35,298
Paraguay	50844.0	0.87	100%	16245.744	16.40	0.100	\$	8,327,546,303	\$	529859000	\$	58
El Salvador	12577.8	1.00	60%	3032.1234	13.89	-0.100	\$	5,484,927,968	\$	494541718.1	\$	1,525
Uruguay	34237.8	1.97	91%	19548.606	19.79	-3.400	\$	7,669,514,564	\$	2435422215	\$	-
Venezuela	281921.4	6.03	68%	58198.854	21.62	-14.900	\$	87,961,213,304	\$	29560000000	\$	450

Notas: * Los gases de efecto invernadero y el metano están expresados en kilotonnes de Co2 equivalente. ** El Co2 está expresado en toneladas métricas por habitante. *** La formación bruta de capital fijo está como porcentaje del PIB.¹ Datos obtenidos de World Development Indicators del Banco Mundial disponible en línea [<https://data.worldbank.org/indicator>].² El déficit fiscal está expresado por porcentaje del PIB. Datos obtenidos IMF, Global Finance database.³ Datos obtenidos a partir de la base de datos COMTRADE de las Naciones Unidas disponible en línea [<https://comtrade.un.org/data/>].⁴ Datos obtenidos de Private Participation in Infrastructure Database del Banco Mundial disponible en línea [<https://ppi.worldbank.org/>]

Fuente: World Development Indicators del Banco Mundial.

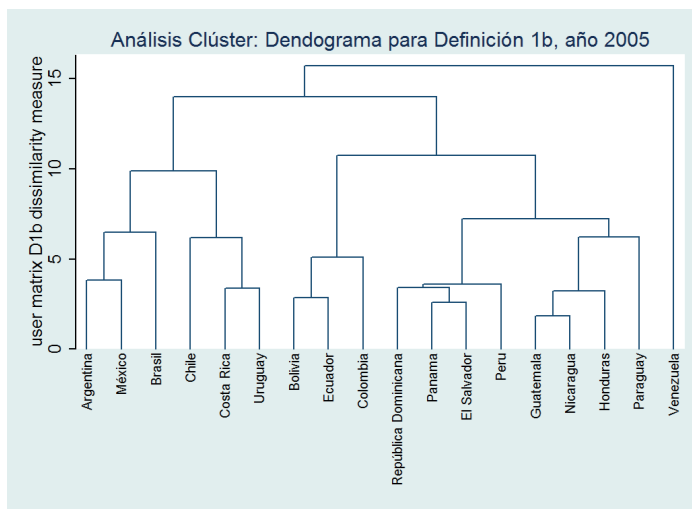
Anexos

Anexo 1.- Dendogramas para definición 1

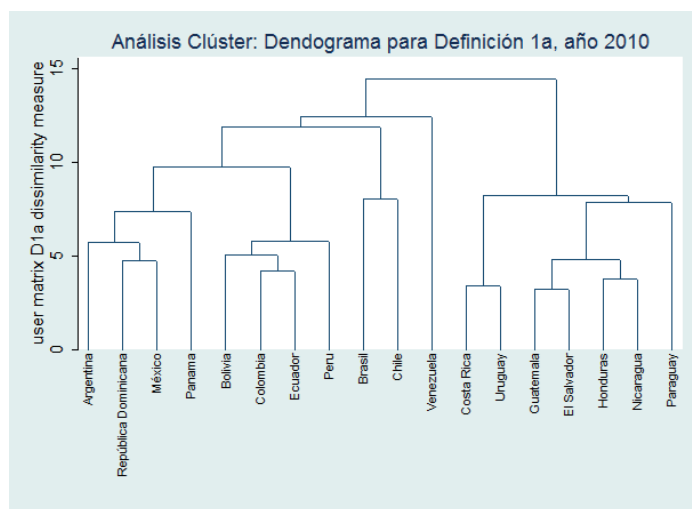


Nota: En la definición 1a se incluyen las variables: Exportaciones de cinco commodities principales, deuda externa, inversión extranjera directa, variables medioambientales, formación bruta de capital fijo, balanza de cuenta corriente, inflación, y variables institucionales. Además esta versión incluye variables de directa relación con China: inversión de entidades chinas en los respectivos países, deuda por préstamos para infraestructura, Exportaciones e Importaciones a China.

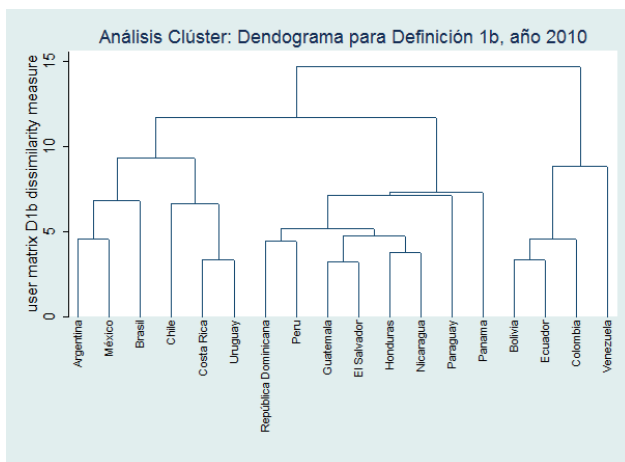
Fuente: Elaboración propia.



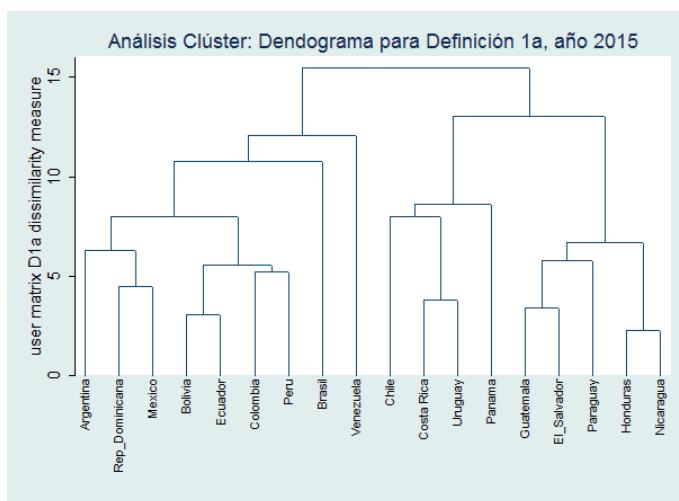
Nota: La definición 1b corresponde a las variables incluidas en la definición 1a, excluyendo a las variables de directa relación con China.
Fuente: Elaboración propia.



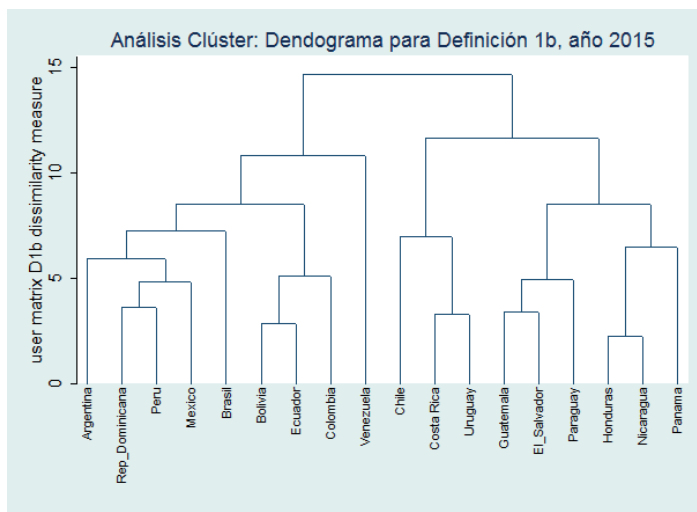
Nota: En la definición 1a se incluyen las variables: Exportaciones de cinco commodities principales, deuda externa, inversión extranjera directa, variables medioambientales, formación bruta de capital fijo, balanza de cuenta corriente, inflación, y variables institucionales. Además esta versión incluye variables de directa relación con China: inversión de entidades chinas en los respectivos países, deuda por préstamos para infraestructura, Exportaciones e Importaciones a China.
Fuente: Elaboración propia.



Nota: La definición 1b corresponde a las variables incluidas en la definición 1a, excluyendo a las variables de directa relación con China.
Fuente: Elaboración propia.

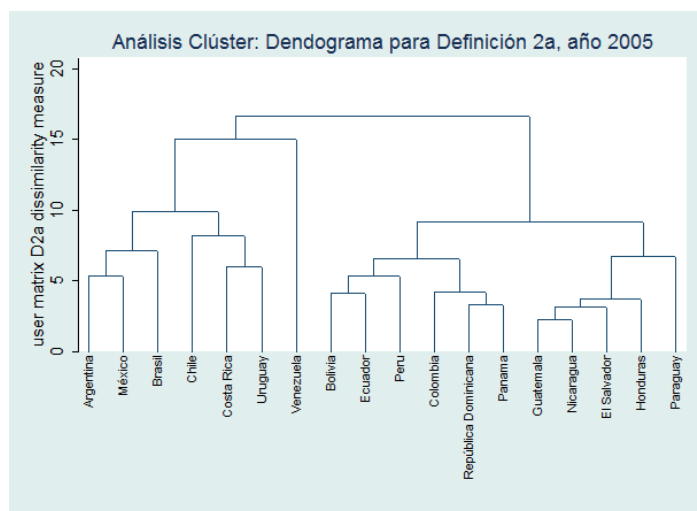


Nota: En la definición 1a se incluyen las variables: Exportaciones de cinco commodities principales, deuda externa, inversión extranjera directa, variables medioambientales, formación bruta de capital fijo, balanza de cuenta corriente, inflación, y variables institucionales. Además esta versión incluye variables de directa relación con China: inversión de entidades chinas en los respectivos países, deuda por préstamos para infraestructura, Exportaciones e Importaciones a China.
Fuente: Elaboración propia.

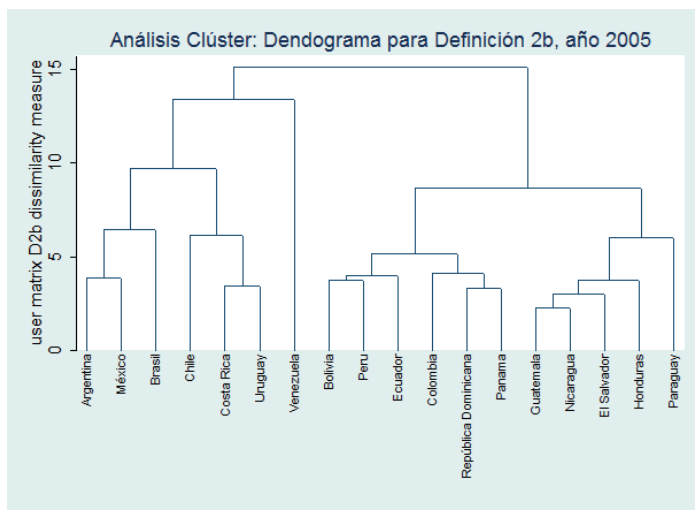


Nota: La definición 1b corresponde a las variables incluidas en la definición 1a, excluyendo a las variables de directa relación con China.
Fuente: Elaboración propia.

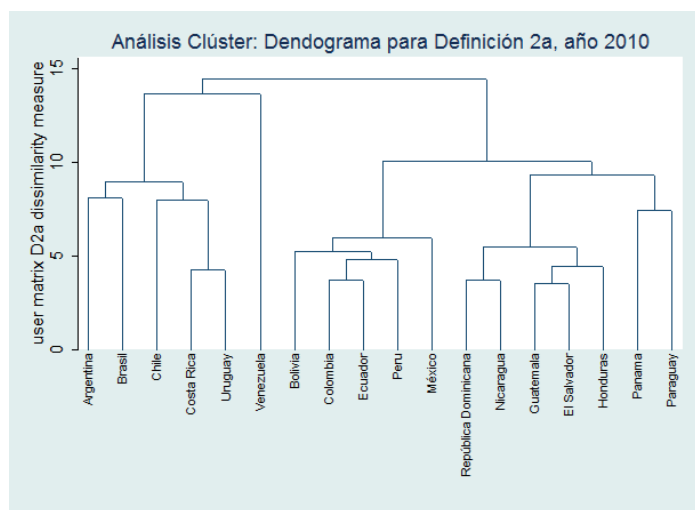
Anexo 2.- Dendogramas para definición 2



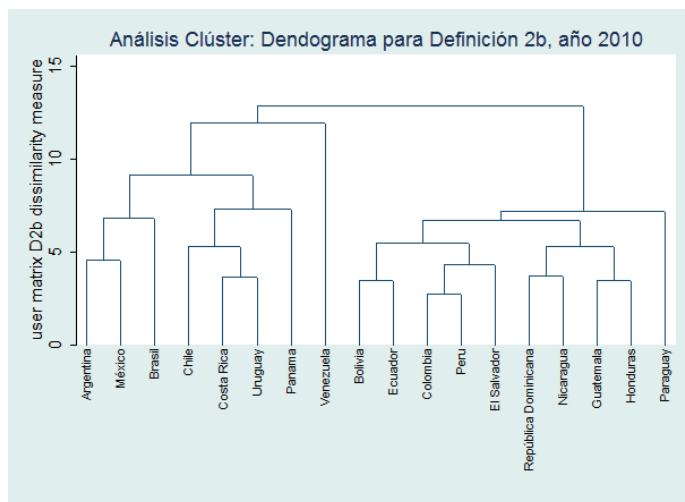
Nota: La definición 2a incluye las variables especificadas para la definición 1a , añadiendo déficit de los países, índice de dependencia de exportaciones a China , distancia en km desde capitales y las variables de comercio con China expresadas como porcentaje del PIB.
Fuente: Elaboración propia.



Notas: La definición 2b corresponde a las variables incluidas en la definición 2a, excluyendo a las variables de directa relación con China.
Fuente: Elaboración propia.

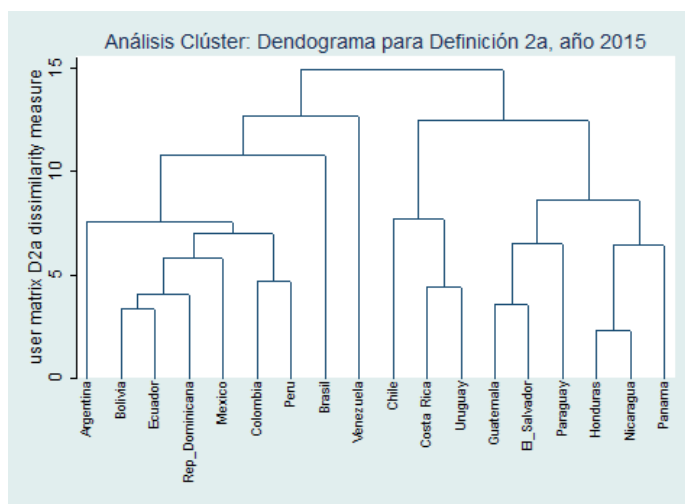


Nota: La definición 2a incluye las variables especificadas para la definición 1 a , añadiendo déficit de los países, índice de dependencia de exportaciones a China , distancia en km desde capitales y las variables de comercio con China expresadas como porcentaje del PIB
Fuente: Elaboración propia.



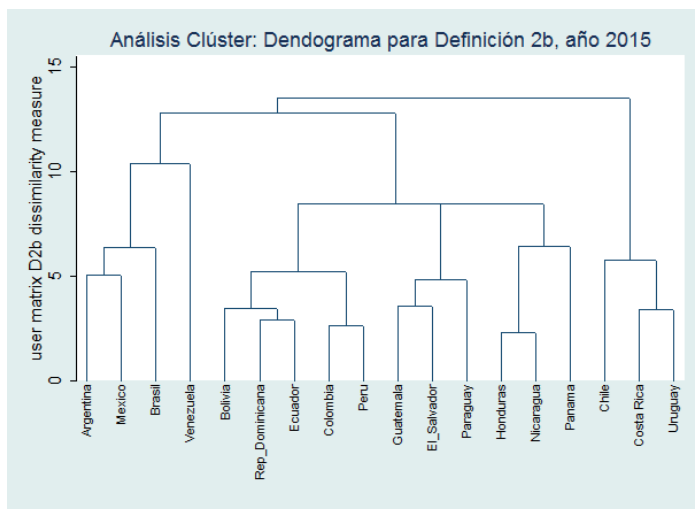
Notas: La definición 2b corresponde a las variables incluidas en la definición 2a, excluyendo a las variables de directa relación con China.

Fuente: Elaboración propia.



Nota: La definición 2a incluye las variables especificadas para la definición 1a , añadiendo déficit de los países, índice de dependencia de exportaciones a China , distancia en km desde capitales y las variables de comercio con China expresadas como porcentaje del PIB.

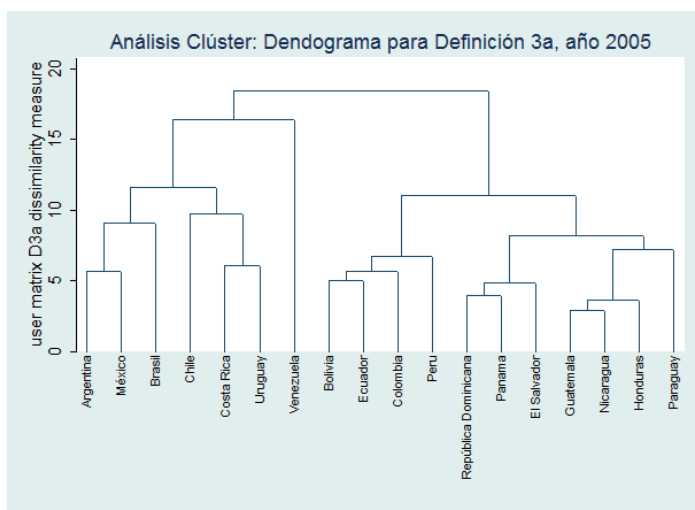
Fuente: Elaboración propia.



Notas: La definición 2b corresponde a las variables incluidas en la definición 2a, excluyendo a las variables de directa relación con China.

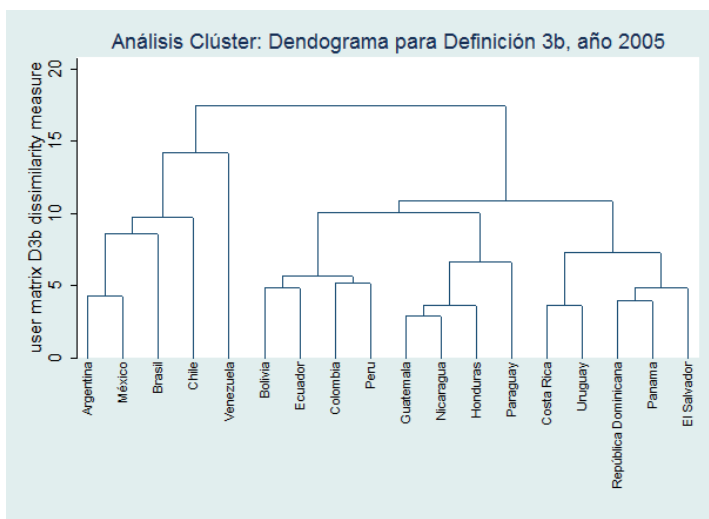
Fuente: Elaboración propia.

Anexo 3.- Dendogramas para definición 3

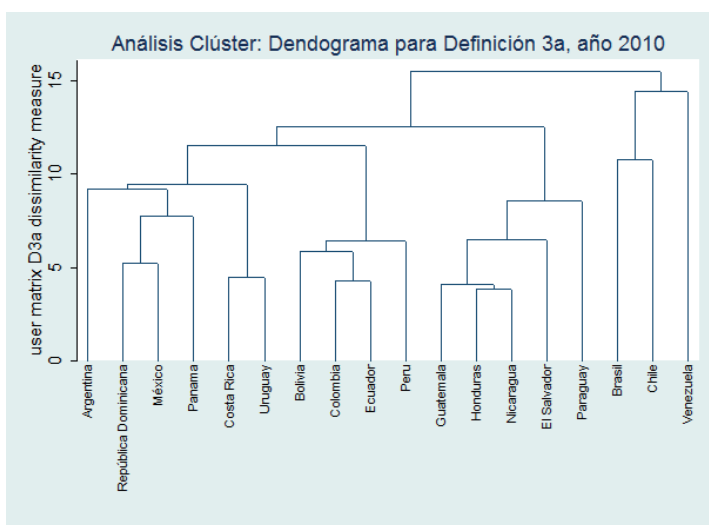


Notas: La definición 3a incluye todas las variables de la matriz de datos, en referencia a la definición 2a se añade: TLC, si el top 5 de las exportaciones son agrícolas o mineras y exportaciones de metano.

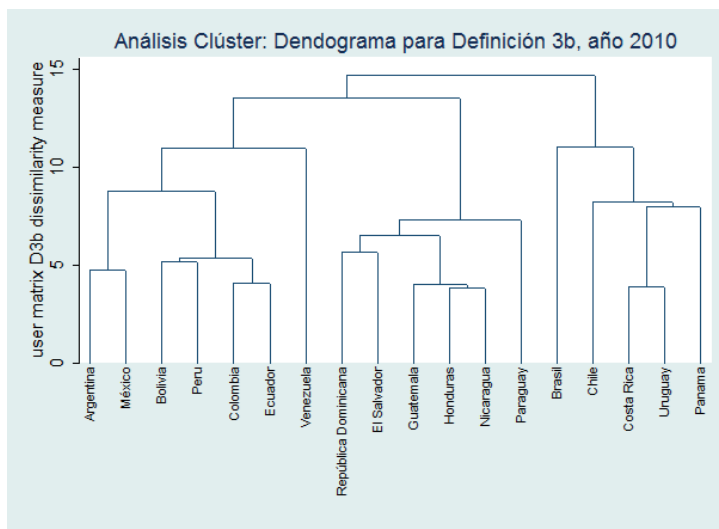
Fuente: Elaboración propia.



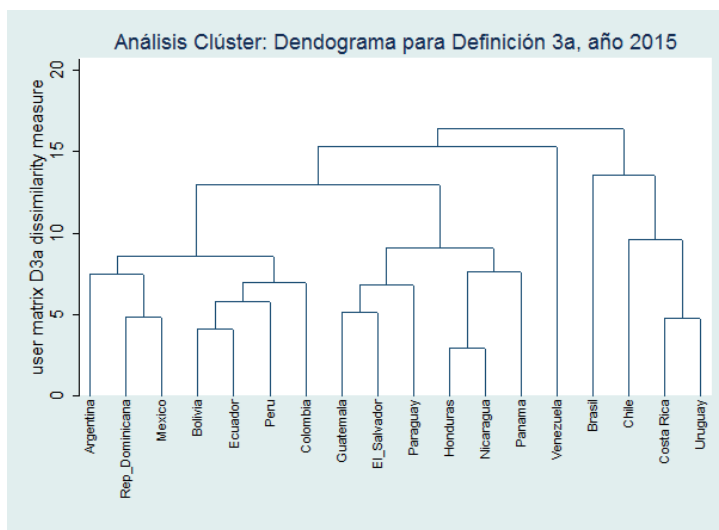
Notas: La definición 3b corresponde a las variables incluidas en la definición 3a, excluyendo a las variables de directa relación con China.
 Fuente: Elaboración propia.



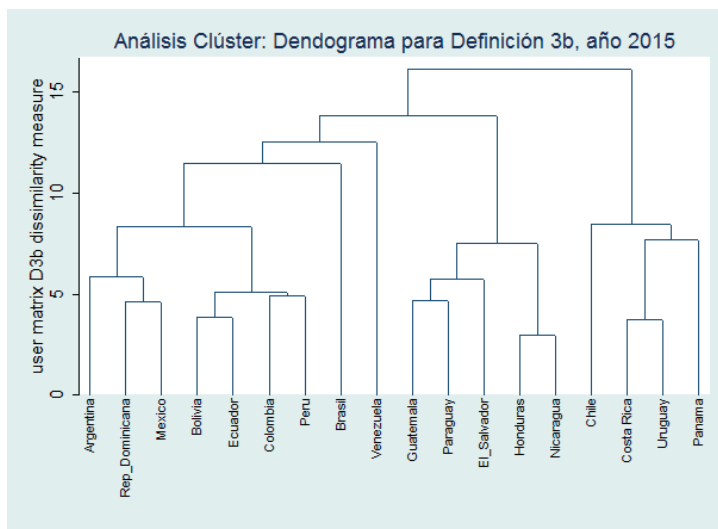
Notas: La definición 3a incluye todas las variables de la matriz de datos, en referencia a la definición 2a se añade: TLC, si el top 5 de las exportaciones son agrícolas o mineras y exportaciones de metano.
 Fuente: Elaboración propia.



Notas: La definición 3b corresponde a las variables incluidas en la definición 3a, excluyendo a las variables de directa relación con China.
 Fuente: Elaboración propia.



Notas: La definición 3a incluye todas las variables de la matriz de datos, en referencia a la definición 2a se añade: TLC, si el top 5 de las exportaciones son agrícolas o mineras y exportaciones de metano.
 Fuente: Elaboración propia.



Notas: La definición 3b corresponde a las variables incluidas en la definición 3a, excluyendo a las variables de directa relación con China.
Fuente: Elaboración propia.

Anexo 4.- Índice Duda-Hart para determinar número de clústeres en definición 1

Cuadro 4.1: Número de clústeres para la definición 1a, 2005

Number of clusters	Duda/Hart	
	$\lambda e(2)/\lambda e(1)$	pseudo T-squared
1	0.7329	5.83
2	0.7694	4.50
3	0.7259	4.15
4	0.7237	3.05
5	0.4822	2.15
6	0.2869	2.49
7	0.2557	5.82
8	0.6249	2.40
9	0.3360	3.95
10	0.2603	2.84
11	0.0000	.
12	0.3675	1.72
13	0.0000	.
14	0.2519	2.97
15	0.0000	.

Fuente: Elaboración propia en STATA.

Cuadro 4.2: Número de clústeres para la definición 1b, 2005

Number of clusters	Duda/Hart	
	$\lambda e(2)/\lambda e(1)$	pseudo T-squared
1	0.7337	5.81
2	0.7633	4.65
3	0.6646	4.54
4	0.5625	3.11
5	0.6517	3.21
6	0.2670	2.75
7	0.2775	5.21
8	0.2386	3.19
9	0.2490	3.02
10	0.0000	.
11	0.5846	1.42
12	0.3653	1.74
13	0.0000	.
14	0.2584	2.87
15	0.0000	.

Fuente: Elaboración propia en STATA.

Cuadro 4.3: Número de clústeres para la definición 1a, 2010

Number of clusters	Duda/Hart	
	Je(2)/Je(1)	pseudo T-squared
1	0.8409	3.03
2	0.7603	2.84
3	0.7311	2.94
4	0.6931	2.66
5	0.6677	2.49
6	0.0000	.
7	0.4573	3.56
8	0.5100	1.92
9	0.5698	1.51
10	0.4081	1.45
11	0.4090	1.45
12	0.5222	1.83
13	0.0000	.
14	0.0000	.
15	0.0000	.

Fuente: Elaboración propia en STATA.

Cuadro 4.4: Número de clústeres para la definición 1b, 2010

Number of clusters	Duda/Hart	
	Je(2)/Je(1)	pseudo T-squared
1	0.8090	3.78
2	0.7948	3.10
3	0.6766	1.91
4	0.3093	4.47
5	0.7670	1.82
6	0.6472	2.73
7	0.2783	2.59
8	0.1544	5.48
9	0.6794	1.89
10	0.5222	1.83
11	0.4615	1.17
12	0.0000	.
13	0.0000	.
14	0.0000	.
15	0.0000	.

Fuente: Elaboración propia en STATA.

Cuadro 4.5: Número de clústeres para la definición 1a, 2015

Number of clusters	Duda/Hart	
	$J_e(2)/J_e(1)$	pseudo T-squared
1	0.8202	3.51
2	0.6395	3.95
3	0.6870	3.19
4	0.6366	3.43
5	0.5072	1.94
6	0.1960	4.10
7	0.6817	2.33
8	0.5653	2.31
9	0.3417	1.93
10	0.2680	2.73
11	0.5624	1.56
12	0.0000	.
13	0.0000	.
14	0.0000	.
15	0.0000	.

Fuente: Elaboración propia en STATA.

Cuadro 4.6: Número de clústeres para la definición 1b, 2015

Number of clusters	Duda/Hart	
	$J_e(2)/J_e(1)$	pseudo T-squared
1	0.8073	3.82
2	0.6511	3.75
3	0.6770	3.34
4	0.7050	2.51
5	0.5496	3.28
6	0.5838	2.14
7	0.1936	4.17
8	0.1218	7.21
9	0.5133	1.90
10	0.2462	3.06
11	0.3234	2.09
12	0.3639	1.75
13	0.0000	.
14	0.0000	.
15	0.0000	.

Fuente: Elaboración propia en STATA.

Anexo 5.- Índice Duda-Hart para determinar número de clústeres en definición 2

Cuadro 5.1: Número de clústeres para la definición 2a, 2005

Number of clusters	Duda/Hart	
	$J_e(2)/J_e(1)$	pseudo T-squared
1	0.8080	3.80
2	0.5732	3.72
3	0.6691	1.98
4	0.7399	3.16
5	0.3493	1.86
6	0.3648	1.74
7	0.4136	4.25
8	0.6543	2.11
9	0.0000	.
10	0.3742	1.67
11	0.0000	.
12	0.3815	1.62
13	0.0000	.
14	0.5175	1.86
15	0.0000	.

Fuente: Elaboración propia en STATA.

Cuadro 5.2: Número de clústeres para la definición 2b, 2005

Number of clusters	Duda/Hart	
	$J_e(2)/J_e(1)$	pseudo T-squared
1	0.8080	3.80
2	0.5732	3.72
3	0.6691	1.98
4	0.7399	3.16
5	0.3648	1.74
6	0.3493	1.86
7	0.4136	4.25
8	0.6543	2.11
9	0.3815	1.62
10	0.5510	0.81
11	0.0000	.
12	0.5175	1.86
13	0.0000	.
14	0.0000	.
15	0.0000	.

Fuente: Elaboración propia en STATA.

Cuadro 5.3: Número de clústeres para la definición 2a, 2010

Number of clusters	Duda/Hart	
	$J_e(2)/J_e(1)$	pseudo T-squared
1	0.8376	3.10
2	0.5610	3.13
3	0.7877	2.70
4	0.6386	2.83
5	0.6541	1.59
6	0.0000	.
7	0.2317	3.32
8	0.0000	.
9	0.6490	1.62
10	0.6165	1.87
11	0.5712	1.50
12	0.3738	1.67
13	0.3881	1.58
14	0.0000	.
15	0.0000	.

Fuente: Elaboración propia en STATA.

Cuadro 5.4: Número de clústeres para la definición 2b, 2010

Number of clusters	Duda/Hart	
	$J_e(2)/J_e(1)$	pseudo T-squared
1	0.8585	2.64
2	0.6687	2.97
3	0.7499	1.67
4	0.5301	1.77
5	0.7447	2.74
6	0.4504	1.22
7	0.7291	2.60
8	0.6557	1.58
9	0.4906	2.08
10	0.2317	3.32
11	0.0000	.
12	0.3683	1.71
13	0.0000	.
14	0.0000	.
15	0.0000	.

Fuente: Elaboración propia en STATA.

Cuadro 5.5: Número de clústeres para la definición 2a, 2015

Number of clusters	Duda/Hart	
	$\lambda e(2)/\lambda e(1)$	pseudo T-squared
1	0.8268	3.35
2	0.6698	3.45
3	0.6531	3.72
4	0.6383	3.40
5	0.5923	2.75
6	0.2555	2.91
7	0.7044	2.10
8	0.6422	2.23
9	0.2422	3.13
10	0.1250	7.00
11	0.4627	2.32
12	0.0000	.
13	0.0000	.
14	0.4084	1.45
15	0.0000	.

Fuente: Elaboración propia en STATA.

Cuadro 5.6: Número de clústeres para la definición 2b, 2015

Number of clusters	Duda/Hart	
	$\lambda e(2)/\lambda e(1)$	pseudo T-squared
1	0.8176	3.57
2	0.7717	3.85
3	0.3947	3.07
4	0.7830	2.49
5	0.5522	3.24
6	0.1246	7.03
7	0.3901	1.56
8	0.2662	2.76
9	0.5229	2.74
10	0.0000	.
11	0.3574	1.80
12	0.0000	.
13	0.4115	1.43
14	0.0000	.
15	0.0000	.

Fuente: Elaboración propia en STATA.

Anexo 6.- Índice Duda-Hart para determinar número de clústeres en definición 3

Cuadro 6.1: Número de clústeres para la definición 3a, 2005

Number of clusters	Duda/Hart	
	$\lambda e(2)/\lambda e(1)$	pseudo T-squared
1	0.8127	3.69
2	0.5905	3.47
3	0.6467	2.19
4	0.7425	3.12
5	0.2652	2.77
6	0.2292	3.36
7	0.6429	2.78
8	0.3438	3.82
9	0.5579	1.58
10	0.0000	.
11	0.0000	.
12	0.4378	1.28
13	0.0000	.
14	0.3975	1.52
15	0.0000	.

Fuente: Elaboración propia en STATA.

Cuadro 6.2: Número de clústeres para la definición 3b, 2005

Number of clusters	Duda/Hart	
	$\lambda e(2)/\lambda e(1)$	pseudo T-squared
1	0.7987	4.03
2	0.4919	3.10
3	0.7784	3.13
4	0.6497	3.24
5	0.4888	2.09
6	0.2099	3.76
7	0.5257	2.71
8	0.3440	3.81
9	0.6146	1.25
10	0.0000	.
11	0.0000	.
12	0.4001	1.50
13	0.0000	.
14	0.0000	.
15	0.0000	.

Fuente: Elaboración propia en STATA.

Cuadro 6.3: Número de clústeres para la definición 3a, 2010

Number of clusters	Duda/Hart	
	$J_e(2)/J_e(1)$	pseudo T-squared
1	0.8524	2.77
2	0.3612	1.77
3	0.8340	2.59
4	0.7678	2.42
5	0.0000	.
6	0.7051	1.67
7	0.5131	1.90
8	0.5166	2.81
9	0.3132	2.19
10	0.4353	2.59
11	0.5645	1.54
12	0.3492	1.86
13	0.0000	.
14	0.0000	.
15	0.0000	.

Fuente: Elaboración propia en STATA.

Cuadro 6.4: Número de clústeres para la definición 3b, 2010

Number of clusters	Duda/Hart	
	$J_e(2)/J_e(1)$	pseudo T-squared
1	0.8320	3.23
2	0.7559	3.55
3	0.5522	2.43
4	0.6003	3.33
5	0.5800	2.90
6	0.5315	1.76
7	0.2032	3.92
8	0.6678	1.99
9	0.6058	1.95
10	0.0000	.
11	0.6069	1.30
12	0.0000	.
13	0.0000	.
14	0.0000	.
15	0.4749	1.11

Fuente: Elaboración propia en STATA.

Cuadro 6.5: Número de clústeres para la definición 3a, 2015

Number of clusters	Duda/Hart	
	$J_e(2)/J_e(1)$	pseudo T-squared
1	0.8351	3.16
2	0.7432	4.15
3	0.3937	3.08
4	0.7794	3.11
5	0.2071	3.83
6	0.6331	2.32
7	0.7133	2.01
8	0.1428	6.00
9	0.2990	2.34
10	0.5192	1.85
11	0.3669	1.73
12	0.3407	1.94
13	0.0000	.
14	0.0000	.
15	0.0000	.

Fuente: Elaboración propia en STATA.

Cuadro 6.6: Número de clústeres para la definición 3b, 2015

Number of clusters	Duda/Hart	
	$J_e(2)/J_e(1)$	pseudo T-squared
1	0.8155	3.62
2	0.7929	3.13
3	0.6811	3.28
4	0.6118	3.81
5	0.5050	1.96
6	0.6537	2.65
7	0.1986	4.04
8	0.5596	2.36
9	0.3864	1.59
10	0.4044	1.47
11	0.6041	1.31
12	0.0000	.
13	0.0000	.
14	0.0000	.
15	0.0000	.

Fuente: Elaboración propia en STATA.

Mesa de trabajo 4:

*Los desafíos de la integración productiva entre
América Latina y Asia Pacífico*

South America and East Asia: diversification of dependency?

Florencia Rubiolo: Doctora en Relaciones Internacionales (UNR) y Especialista en Estudios de Asia Oriental (UNC). Investigadora (CONICET). Argentina.

Abstract

Dependency is a central concept in South America's foreign policy, particularly in terms of economic and commercial external policy. Countries within the region have shown in the last two decades an increasing will to overcome dependency on few traditional powers through economic diversification. It has led to a growing rapprochement to East Asia, mainly underpinned by the trade relation with China. The rapprochement has gradually led to the construction of a new dependent relationship with the Asian giant, also characterized by a concentration on low value-added exports for South America, reproducing an inter-industrial and extractivist export based model, undermining local industrialization processes.

In this paper, we aim to analyze the bilateral relations of the main South American economies –Argentina, Brazil and Chile- with China and their major ASEAN partners from the concepts of diversification, autonomy and dependency. Our goal is to understand the emergence of the dependent relationship with Beijing and the consequences it might bring to South America in terms of economic policy and development. On the other hand, we aim to explore the alternative scenario SEA countries constitute for a broader, less dependent and more symmetrical economic and political relation with East Asia.

Keywords: South America, China, Southeast Asia, diversification, dependency.

I. Introduction

When thinking about Latin America there is a tendency to view it as a homogenous region. In certain ways, it probably is. The region shares many significant features. Language, religion, transnational indigenous culture and a common colonial history created bonds across the territory and peoples during centuries. Notwithstanding these elements, it can be argued that, from an international relations point of view, contemporary studies can hardly analyze the region as an individual actor. Multiple variables have operated to differentiate, particularly, the southern part or South America. Regional integration processes (Tussie & Trucco, 2010), external trade characteristics –particularly as a primary commodity exporting countries-, intraregional interdependence, the emergence of Brazil as a global player and a regional power (Bernal Meza, 2008), the role of the United States since 2001, and the initiatives for political integration (Caballero Santos, 2012) –such as UNASUR- have defined a clearer boundary for the South American region, differentiating it from the rest of Latin America.

In this sense, South American nations have established foreign links with Asian countries with particular characteristics depending on their own geographical features, productive and export structures, development models, and regional commitments. These variables have affected how relations with East Asia countries were built during the last three decades¹ from different South American countries.

In this article, we aim to focus our analysis on South American dynamics regarding external relations with East Asia, particularly China and Southeast Asia. More specifically, we will address the bilateral relations of the main South American economies –Argentina, Brazil and Chile- with China and their major Southeast Asia partners from the concepts of diversification, autonomy and dependency. Our goal is to understand the emergence of the dependent relationship with Beijing and the consequences to South America in terms of economic policy and development. On the other hand, we aim to explore the alternative scenario SEA countries constitute for a broader, less dependent and more sustainable economic and political

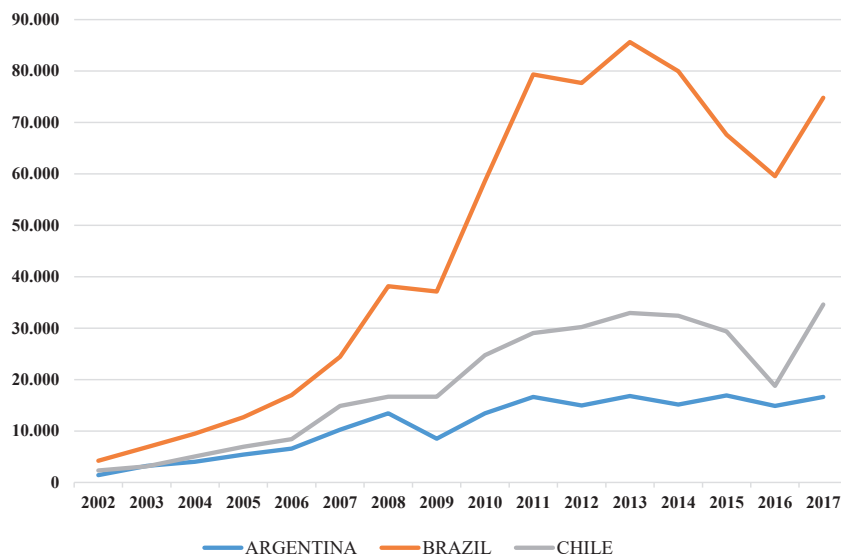
¹ Starting from the end of the Cold War, and the combination of a more flexible international environment, which allowed the establishment of more diversified and dynamic external relations to less developed countries, such as Latin American and Eastern Asia nations. We also consider that the emergence of the economic dimension as a central axis of the post-Cold War period, also favored the bilateral links between Latin America and East Asia. (Mols & Faust, 1998)

relation with East Asia. In this sense, we will introduce a concept we refer to as diversification of dependency. A notion that needs to be developed since, as it will be highlighted in the article, South America's relation with East Asia represents a move towards a diversification of dependency, rather than a move towards an autonomist model of integration.

II. Recent historic background

These two regions have a very recent history of bilateral relations. Although formal diplomatic relations were established more than 60 years ago in most cases, the links between both regions remained mostly stagnant until the beginning of the 1990s. Latin America's political leaders of the time sought to integrate the countries in a more complex and dynamic international system through the implementation of more flexible and market-oriented economic reforms that privileged international integration and development through trade and finances. In this scenario, East Asia emerged as a central alternative to diversify export markets (Mols & Faust, 1998) –from the traditional partners as Western Europe and the United States- but also as economic models to follow. As a result, foreign policies were also oriented to prioritize economic interests (Faust & Franke, 2004), a dimension that became the central axis of the bilateral links between Latin America and East Asia from that time to present days. The relations with China and the Southeast Asian countries, are no exception in this sense. Asian partners became central, since then onwards, for the diversification strategies of South American nations, searching for options that could lessen dependency on traditional markets. In this sense, we underline the fact that dependency on the power structure and on the most powerful actors within it, has been a constant variable in foreign policy calculation for the developing world. South American countries have shown in the last two decades an increasing will to overcome dependency on few traditional powers through diversification of trade partners. This search has led to a growing rapprochement to East Asia, mainly underpinned by the trade relation with China. As shown in the figure below, trade numbers between Argentina, Brazil, and Chile with China have boosted since the beginning of the 21st century.

Figure 1: Total trade Argentina, Brazil, and Chile with China, 2002-2017
(millions of US\$)



Source: Made by the author with data from LAIA, 2018.

The unprecedented increase in trade exchanges with the PRC was a result of a combination of variables, both domestic and external to South American economies. In the external front, probably the most outstanding condition that favored this process was the increase of commodity prices that started in 2002 and reached a peak in 2008 (IMF, 2018). A second one, was China's higher demand of commodity products as a result of its own development process. Some of the South American products that saw a sharp increase in the demand from East Asia were copper, iron ore, soybean, soybean oil and crude oil (Perrotti, 2015; LAIA, 2018). In the internal sphere, as we mentioned before, there are differences among the countries in the region, but main common conditions affecting the bilateral trade relations with China were: the export-oriented reforms introduced during the nineties, the signing of FTA –in the case of Chile in the three cases analyzed in this paper-, the adoption of measures that favored agricultural exploitation –particularly in the cases of Argentina and Brazil- such as the introduction of technology for the extension of soybean cultivation, the expansion of the cultivated land, and the introduction of resistant transgenic seeds –glyphosate resistant soybeans (GRS)-, among other (Mikkelsen, 2008).

The growth in exports was also matched by an increasing entry of Chinese manufactured goods into South American markets. Gradually, the PRC became a central partner for the whole region, displacing traditional ones. This process becomes evident when we analyze the numbers: from 2002 to 2017 Chinese participation in Argentina's world trade increased from 4% to 13%, in the case of Brazil from 3.8% to 20%, and in the case of Chile –where commercial dependency on the PRC is deeper- it went from 7% to 25% (elaborated with data from LAIA, 2018; UNComtrade, 2018).

The commercial dimension is, therefore, the most relevant one in the bilateral relations between the South American economies and China, and it represents the move towards a more diversified international integration for the region. Therefore, Chinese presence in South America has revitalized debates over development, diversification and autonomy. The concept behind this move is that diversifying trade partners could enhance autonomy and diminish vulnerability to external changes (Olivet, 2005; Faust & Franke, 2004). In this vein, diversification is understood as a tool for an improved international strategy, which seeks to achieve wider autonomy margins for international participation and decision-making.

But after a long decade, South American relations with China are reproducing the traditional trade dependent structure, only with a new partner. As we will further analyze in subsequent sections, China is concentrating an increasing part of South American countries export and is also favoring a "reprimarization" of the export composition. Hence, instead of becoming an alternative to a dependent relation pattern, China's approach to the South American region is reproducing asymmetrical bilateral relations, based on trade disparities rebuilding a centre-periphery scheme. (Rubiolo, 2013) We briefly introduce some of these notions in the next section as a conceptual framework to understand South America's rapprochement to East Asia.

III. Perspectives on autonomy and diversification in South America

When analyzing South American countries' foreign policy, a first and central element to include is the notion of development as the structural characteristic that conditions foreign policy strategies, goals, and even partners. As Van Klaveren (1984: 37) puts it: "foreign policy is not only evaluated in terms of its contribution to the achievement of traditional economic goals such as the promotion of trade, the search for financial assistance in more positive conditions, etc., but also as a means to modify

international variables in a more favorable sense to the objectives of the development strategy". Hence, development is the domestic imperative that has a determining weight in the external decisions of the States.

This concept has often been linked to the notion of dependency and, in certain theoretical perspectives –such as CEPAL dependency theory², and Puig's autonomy theory-, development can only be achieved by overcoming the dependent nature of South America's external integration. In Puig's view, autonomy was a phase in a continuum starting from subordination to complete autonomy, which could be transformed in capacity of national decision making (Bernal Meza, 2015). For Puig, "to autonomize means to widen the leeway margin and usually implies cutting out the opponents" (Puig 1987, 33 in Bernal Meza, 2013: 46). In his realist view of the international system, Puig understood that the main goal of a less developed country had to be related to achieving a greater margin of autonomy in decision-making processes vis-à-vis powerful counterparts. But this goal was not only to be achieved unilaterally, it was closely linked to regional integration and alliances to negotiate with external actors from a coordinated position. Although Puig elaborated these concepts during the late Cold War period, they are still valid to study regional politics, particularly those of Brazil and Argentina.

The goal of achieving economic development has remained unchanged for South American countries, and even though there has been a traditional debate between dependency or autonomy in foreign policy orientations, autonomy as a concept in foreign policy has been revived. It coincides with the need to diversify external relations towards emergent economies and Southern regions, to lessen their dependency on central traditional partners, both economically and politically.

Diversification becomes then a core concept to understand South America's present relations with East Asia, not only in its economic and commercial

² Cepal Dependency theory gathers vast contributions from Latin American academicians on the foundation of Raúl Prebisch Centre-Periphery vision. According to Caldentey, Sunkel & Torres (2012: 6): "In his logic of the center-periphery vision, Prebisch argued that America lacked authentic autonomy and that its evolution and development economic conditions depended on external factors and more precisely on the events and policies of developed countries". It must be noted that Prebisch writings had not only an economic perspective, but also, and most importantly, a historic one. For further analysis on Prebisch and Cepal perspective, see: Bernal Meza (2005), *América Latina en el mundo*, Buenos Aires: GEL; Caldentey, E., Sunkel, O. & Torres, M. (2012), "Raúl Prebisch (1901-1986) Un recorrido por las etapas de su pensamiento sobre el desarrollo económico", CEPAL: 1-46.

meaning, but also as a political tool to gain a greater margin of autonomic decision making. In this sense, Vigevani & Cepaluni (2007) developed the concept of autonomy by diversification which proposes that the more diversified the external links are, the higher the margin of autonomy will be for a developing country. According to the authors, autonomy by diversification refers to the adherence to international principles and norms through South-South alliances—including regional ones-, and agreements with non-traditional partners, in the belief that these strategies reduce asymmetries in the external relations with powerful counterparts and increase the national negotiating capacity (Vigevani & Cepaluni 2007: 283).

Although we agree with the last authors in the idea that lessening the concentration might be translated into a wider space for a more autonomic decision-making capacity, we also understand that this premise cannot be applied to all developing States, taking into account their different features and power status, among other variables. In this vein, for example, deepening relations with a country such as China, given the asymmetric power levels it has vis-à-vis South American states, could hardly be interpreted as a strategy towards a less dependent integration policy. Instead, we argue that, in the case of China, the strategies followed by the three South American countries under analysis, resulted in a diversification of a structural dependent international policy -with a new big and powerful partner- rather than enhancing an autonomist integration model.

IV. China: greater autonomy or new dependency relations for Argentina, Brazil and Chile?

A question arises when we consider diversification within the context of South America relations towards China: can these links be framed as widening autonomy or as diversifying dependency on different large external partners? And, what are the characteristics that allow us to consider these bilateral relations as "new dependency links" in the three cases under study, taking into account the contrasts between them?

First, as we have stated before, since trade is the principal feature of these relations -as well as a core variable within South America's international strategy- we must describe the commercial relation in terms of amounts and composition to understand the relevance of the relation with China for each country.

Regarding export and import amounts, although in the three cases there has been an unprecedented increase in the amounts of trade, there are differences in terms of relative participation of the PRC in each countries' world trade and in the commercial balance. Trade balance has been a central concern for Latin American countries, since revenues from it are the main income source for national accounts –in the form of export taxes that became a financial source for enlarging national reserves and diminishing dependence on external debt (Rosales & Kuwayama, 2012). While in the cases of Brazil and Chile, both countries show a sustained surplus, Argentina, on the other hand, has a trade deficit with China since 2008 to present. In 2017 Brazil's and Chile's surplus was 20.1 and 3.5 billion US\$, and Argentina's deficit hit a record of 7.9 billion US\$ (UNComtrade, 2018).

As an export destination and import origin market, China's participation in total trade increased in the three cases, but in different percentages. In the case of Argentina, exports to the PRC grew from 4.3% in 2002 to 7.4% of total exports in 2017, while in the case of Brazil it went from 4.2% to 21.8% and in the case of Chile from 7% to 27.6% in the same period. On the other hand, imports from China to Argentina rose from 6% to 18% of total imports, and in the cases of Brazil from 3.4% to 18%, and Chile from 7% to 24% from 2002 to 2017 (elaborated by the author with data from ALADI, 2018, UNComtrade, 2018).

Differences among the South American countries are evident: while Argentina's dependency on Chinese imports grew steadily in the period, its exports didn't match the trend, generating an increasing deficit in the bilateral trade balance, negatively affecting the country's overall balance of trade. Conversely, China as an export destination had a more significant role in the cases of Brazil and Chile, compared to Argentina, favoring the surpluses in both trade balances. Imports show a similar trend in the three cases in terms of amounts, although Chile's dependency on the Chinese market has increased more than its neighbors.

In the cases of Chile and Brazil, China became the main export destination since 2007-2008 to present, displacing the United States to the second place in the order of trade partners, followed by Argentina in the third place in the case of Brazil and Japan in the case of Chile. Conversely, Argentina's main export destination has been Brazil during the same period, and China comes in the second place, followed by the US in the third place.

In this sense, although the three countries have become more dependent on China in their international trade, the role of that market for Brazilian and Chilean products has become more sensitive, reinforcing trade market dependency on few partners, not diversification *per se*.

Regarding the composition of trade, the relation with China as well as with the rest of East Asia, shows the traditional center-periphery commercial characteristic: inter-industrial exchange. South American countries export primary products or low value added byproducts and import industrial manufactures. In Table 1, we listed the main products exported to China by the three countries in 2016. Over 75% of the composition is concentrated in the main four products, all of them from the primary sector.

Table 1: Exports by main products to China, 2016

Ranking	Argentina	% total export	Brazil	% total export	Chile	% total export
1	Soybeans	63,1	Soybeans	40,9	Copper and byproducts	45
2	Crude oil	8,5	Iron Ore	20,5	Copper ore	28,7
3	Frozen meat	7,3	Crude oil	11,1	Wood pulp	4,8
4	Fish	3,6	Wood pulp	5	Iron Ore	2,8
	Total	82,5		77,5		81,3

Source: Made by the author with data from ALADI, 2018.

As a first implication of the bilateral trade, many analysts agree on the fact that since South America’s exports to China have concentrated on primary products –agricultural and mineral- and that, in parallel, the international prices of these commodities have seen many years of high levels –also driven by the East Asian demand- there has been a process of growing primarization of the region’s trade structures (Nacht, 2013; Bittencourt, 2012; Perrotti, 2015; Melo & Amaral Filho, 2015). China - along with other countries in the region - played a key role in this process of exports concentration.

Among the three cases analyzed in this paper, Brazil has witnessed the most significant effects in its export structure. In 2005, Brazilian exports were:

47.3% primary products and 52.7% manufactured goods. In 2015, primary products accounted for 62% and manufactures 38% of the total exported by the country. Melo & Amaral Filho suggest that this process occurred in "the detriment of industrialized products, clearly demonstrating the trend toward deindustrialization". Furthermore, they assert that "while Chinese structural policies yielded positive results for the country's economic model, they contributed to the negative outcomes of Brazilian industrial policy and reinforced the economy's primary-export bias" (Melo & Amaral Filho: 72).

In the cases of Argentina and Chile, although exports to China are also concentrated in raw materials, the effects on the overall distribution on exports composition weren't as significant as in the Brazilian case. In the case of Argentina in 2005, exports of manufactures accounted for 30.7% of the total, primary products for 69.3%, while in 2015 manufactures accounted for 29.4% and primary products maintained a 70.6% share in the total. In the case of Chile, the scenario is similar in terms of stability, although the composition of the basket shows greater concentration in raw materials. In 2005, manufactures accounted for 13.7% of exports while primary products accounted for 86.3%. In 2015, the shares in the basket were 14.4% and 85.6% respectively in the total of Chilean sales to the world (ECLAC, 2016).

As these figures show, Chile's export structure has traditionally been composed by mostly mineral raw materials and agricultural products, in this context, China's growing participation has not generated a deepening of the already primary-centered export model. Conversely, Argentina's exports are more diversified in terms of composition, since the automotive, machinery and pharmaceutical sectors account for a large portion of the exports to the world. In this sense, Brazil is still a more relevant partner to Argentina than China, both in terms of total amount of trade, as well as for the fact that Argentina exports mostly manufactured products to this neighbor country. (ITC, 2018)

In sum, China's impact on Brazil's export structure has contributed to deepen the specialization on primary products, favoring a deindustrialization process, that can certainly affect the countries development strategy which is underpinned by the industrial sector. In the case of Chile, China's presence has reinforced an already concentrated export basket on raw materials, and for Argentina, since China is relatively less important as a trade partner than in the other two cases (Oviedo, 2015), the impact on the export composition has been minimum, but the large and persistent

deficit on the bilateral trade balance has led the country –since 2017 - to face a world trade balance deficit for the first time since 2002.

Clearly, the trade relation with China has configured a new dependency partnership –not as strategic as it was envisioned by South American leaders-, with the characteristics of a north-south relationship. Notwithstanding the benefits this trade entailed for the national accounts, and for the social policies implemented by the governments of Argentina (Kirchner and Fernández de Kirchner) and Brazil (Lula Da Silva and Rousseff), the costs on the developmental paths –deindustrialization, primarization and extractivism- are evidences of the asymmetries embedded in the relations. As we will discuss in the next section, the links with Southeast Asian economies might become an alternative to this new dependent relation, in order to diversify trade and political links within the East Asian region.

V. Southeast Asia as an alternative towards balancing dependency and asymmetry

Southeast Asian countries had a more prominent role in South American international policies from the mid-1990's onward. Although Argentina, Brazil and Chile had established formal diplomatic relations with most of the region, it wasn't until the world-wide-known success of the economic models implemented during the 80's and 90's in the Asian region, that these smaller nations caught Latin American policy makers attention. In the same vein as China, SEA countries are regarded as mainly trade partners within a strategy of markets diversification.

The initiatives towards the region have multiplied both in the multilateral and bilateral levels, with incipient interregional efforts that include Mercosur, the Pacific Alliance, and the FEALAC in different integration schemes³. The three South American countries accessed ASEAN's Treaty of amity and cooperation in 2016-2017, demonstrating their interest in approaching the regional block in the diplomatic and political dimensions as well.

Regarding the individual foreign policy actions, Chile has shown the most dynamic strategy towards the region. The country has adopted a strategy of

³ Some of the interregional initiatives are: Mercosur-ASEAN Ministerial Meetings (2008, 2009, 2017), the ASEAN-Pacific Alliance Framework for Cooperation (adopted in 2016), and the Mercosur-ASEAN Chamber of Commerce (launched in 2015). (Rubiolo, 2018).

unilateral external opening with a pragmatic vision in economic integration terms. As a result, Chilean foreign policy is based on a selection of central objectives in a trade agenda oriented to growth through primary exports. In this context, the Asia Pacific became central to achieve a more efficient international integration through expanding export markets (Quezada, 2010).⁴ Therefore, Free Trade Agreements (FTA) and bilateral negotiations became the main tool in its foreign policy. In line with this, a dense network of agreements developed: FTA signing with South Korea (2003), China (2006), Malaysia (2012), Vietnam (2014), Hong Kong (2014) and Thailand (2015), the negotiation of an FTA with Indonesia (2017) and an Economic Association Agreement with Singapore (called P-4 in 2008).

During Bachelet's last presidential term, periodical visits to the region were carried out. The most relevant ones were the presidential visits to the Philippines (2015), Indonesia (May 2017) and Vietnam (November 2017), demonstrating, in words of Bachelet, that "For Chile, Southeast Asia has strategic importance" (Iberoamérica Central de Noticias, 2017).

Argentina and Brazil had a less active diplomatic agenda towards Southeast Asia in the last years, compared to Chile. In the bilateral level, Argentina's recent main foreign policy actions towards the region were the presidential visit to Indonesia and Vietnam in 2013, the two main markets of the region for local products. The commercial imprint behind the initiative, responds to the objective of diversification of markets that Argentina still maintains as its guiding axis of foreign integration, turning Southeast Asia into a partner of strategic importance. The second most relevant initiative was the reopening of the Embassy in Singapore in 2017. Singapore, located at a point of neuralgic entry to Southeast Asia, and also having commercial and financial facilities for entering regional markets, is perceived as a core partner in the framework of the diversification of destinations and products, as well as in the search for international investors. (Ministry of Foreign Affairs of Argentina, 2017)

Brazil's diplomacy towards Southeast Asia has taken a new impetus during 2018, after President Temer postponed its official visit to the region twice. Although the Presidential trip is still on hold, the Minister of foreign Affairs -Aloysio Nunes Ferreira- has led a recent tour to the region to reinforce bilateral links with the main economic and political partners.

⁴ This foreign policy reorientation towards the Asia Pacific, started to be institutionalized during the Aylwin Administration (1990-1994), and more actively implemented since Chile entered APEC in 1994. (Robledo, 2013)

Singapore, Thailand, Vietnam and Indonesia were the countries visited by Nunes Ferreira. Within this group, Singapore certainly represents the most strategic bilateral link since it is Brazil's main trade partner in Southeast Asia, and "the fourth largest Asian investor in Brazil in terms of cash flow, with operations in the shipyard and airport sectors as well as the participation of capital in Brazilian companies in areas such as infrastructure, education, hospital services, among others" (Ministry of Foreign Affairs of Brazil, 2018).

Chile's dynamic and strategic Asian policy is remarkably different than the one from its South American neighbors, particularly from the Atlantic coast. Chile's economic development model, based on the liberal premises of open-markets and free trade, paved the way for a more active international policy towards Asia, in the search for extra regional markets for its products.

South American trade relations with Southeast Asia have also improved during the last ten years, although the main bulk of trade is still concentrated on China. We will overview export and import amounts, trade balances and composition of the export basket to understand the differences between the South American countries under analysis.

As we have suggested previously, diversification of export markets was –and still is– the main motor behind South American diplomatic and political initiatives towards the Asian region. Although Chile, as we have mentioned, has the more proactive and opened commercial policy having signed trade agreements with five Southeast Asian economies, trade numbers show that Southeast Asian markets have become more relevant for Argentina, in terms of export destinations. Table 2 shows the differences that have emerged in terms of exports destination over the last ten years in the three cases.

Table 2: Exports to ASEAN and China, by percentage of total exports, 2002-2017

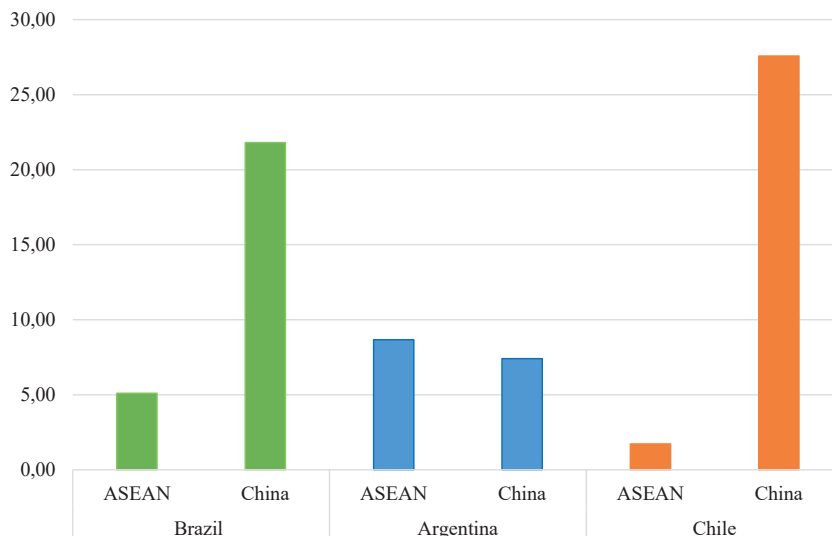
	Argentina		Brazil		Chile	
	<i>ASEAN</i>	<i>China</i>	<i>ASEAN</i>	<i>China</i>	<i>ASEAN</i>	<i>China</i>
2008	3,16	9,08	3,35	8,29	1,43	14,26
2009	4,81	6,59	3,31	13,20	1,58	23,11
2010	4,77	8,51	3,26	15,20	1,90	24,41
2011	5,08	7,27	3,65	17,31	1,77	22,72
2012	5,49	6,34	4,21	17,00	1,67	23,22
2013	6,71	7,26	3,73	19,01	1,68	25,07
2014	7,57	6,52	5,04	18,04	1,67	24,55
2015	8,07	9,11	7,41	24,64	1,78	26,37
2016	10,05	7,66	5,73	18,97	1,37	17,65
2017	8,66	7,41	5,10	21,81	1,72	27,58

Source: Made by the author with data from UNComtrade, 2018.

Southeast Asia markets have surpassed China as an export destination only in the case of Argentina, explaining why this region has become a strategic area for the country's external economic policy.⁵ In Figure 2 the contrast with Brazil and Chile can be clearly observed.

⁵ The main markets for Argentinian products were Vietnam followed by Indonesia in 2017. Vietnam, in fact, became the second major Asian partner for Argentina that year.

Figure 2: Exports to ASEAN and China, by percentage of total exports, in 2017



Source: Made by the author with data from UNComtrade, 2018.

Hence, if we consider that diversification of export markets has been defined as a key tool to lessen the level of dependency on huge and few trade partners, the numbers demonstrate that, within the Asia Pacific region, Argentina has reached better results, having been able to diversify its exports markets to smaller economies in East Asia, eluding the concentration on China. The main Argentinian export destinations in SEA in 2017 were Vietnam (4% of total world exports) and Indonesia (1.8%). These two countries have been Argentina's major export markets in SEA since 2013, being that the main reason for the Presidential visit, oriented to consolidate the political links with both strategic economies.

For Brazil, Singapore and Malaysia were its main export destinations in the region accounting for 1.3 and 1.1% respectively of total exports in 2017. The economic relation between Brazil and Singapore is composed by a more complex network of activities, investments and cooperation schemes than the ones Argentina or Chile have with the region. Singapore's investments in the country are centered in gas and oil, and the shipping industry. Both sectors also account for a large proportion of exports from Brazil to Singapore: in 2017, ships and floating structures were the main export

products accounting for one third of total exports to the country, and gas turbines represented another 10% (ITC, 2018) reflecting the growing interdependence of the industries from both countries.

In the Chilean case, given the low level of exports directed towards the region, Thailand and Vietnam –which were the two main export markets for the country in 2017- accounted for 0.5 and 0.4% respectively of total exports. Unlike its neighbors, and despite the FTA Chile has with both Asian countries, it has been unable to take advantage of all the opportunities that have been opened by these agreements and its geographical proximity with the Asia Pacific (Robledo, 2013).

Imports from Southeast Asia to the three South American countries have also increased, but they still have a low participation on total imports in the three cases. In 2017, Argentina's imports from ASEAN accounted for 4.2% of total imports, in Brazil for 5% and in Chile for 3.5% of world imports. But only in the case of Chile imports surpassed exports to the Asian region generating a deficit trade balance that persisted for the last decade. On the other hand, Argentina's trade balance with Southeast Asia has been markedly positive, reaching a record surplus of 3.4 billion US\$ in 2016. Also Brazil started to reverse its deficit with the region, having a consistent surplus in the trade balance since 2011 to present.

As can be seen, so far, Southeast Asia has become a central partner mainly for Argentina because of two main reasons: the region has consolidated as a strong export market for Argentinian products and the trade balance is surplus for the Latin American country allowing to equilibrate partially the persistent deficit with China. Furthermore, reinforcing trade relations with SEA economies is a step towards developing trade and less asymmetrical bilateral relations, strengthening South-South commercial links.

The composition of the South American export basket towards Southeast Asia is also highly concentrated on agricultural products, minerals and other primary products, particularly in Argentina and Chile. Table 3 shows the main export products to ASEAN markets.

Table 3: Exports by main products to ASEAN, 2017

Ranking	Argentina	% total import	Brazil	% total import	Chile	% total import
1	Soybean oilcakes	59,80	Iron Ore	13,65	Copper ore	26,23
2	Cereals-Corn	26,12	Soybean oilcakes	12,41	Copper	21,07
3	Leather	3,57	Sugar Cane	10,13	Fish	19,55
4	Fish	3,34	Ships	8,13	Wood	5,96
5	Soybean oil	1,57	Soybeans	8,06	Wood pulp	4,39
	Total	94,41		52,37		77,21

Source: Made by the author with data from ITC, 2018.

As final remarks to this section, we must highlight that Southeast Asia is, nowadays, a concrete alternative towards diversification particularly in the case of Argentina and, in a lesser degree –given the differences of the bilateral political and economic relations mentioned before- for Brazil. For Argentina the role of these economies in its international economic strategy is central, since they have consolidated as strong markets –Vietnam and Indonesia-, allowing a greater diversification and lessening the dependence on the Chinese market.

VI. Final remarks

In the first paragraphs we departed from the definition of South America as a region, but with profound differences in terms of development models and foreign policy, as well as commercial policy.

The cases of Argentina, Brazil and Chile are paradigmatic in this sense, being that the first two maintain a close relationship of political and economic interdependence within the framework of Mercosur with a more protectionist orientation, while the third has implemented a policy of unilateral trade liberalization, both towards the near region and the rest of the world. Despite these differences, the three States embarked on policies aimed at diversifying partners - commercial, economic and political - a process that deepened after the global economic crisis of 2008

that highlighted the negative consequences of dependency in few large traditional partners.

In this context, China and more recently Southeast Asia, began to strengthen as alternative partners for the South American countries. As we analyzed, the relationship with China has generated similar implications for the three countries, so that today the challenges presented by the Asian giant should be addressed from a regional perspective, rather than merely bilaterally.

The main implications for the three countries, to a greater or lesser degree, can be summarized as follows. In the first place, the growing commercial dependence on China, instead of favoring the initial goal of diversifying trade partners, falls back into concentration on big markets. Secondly, and more relevant from the perspective of the internal development of the South American economies and societies, the growing trade with China has been carried out based on an increase in the concentration of primary products and low value-added byproducts. This interindustrial bilateral trade with China accentuates the role of the American region as a supplier of raw materials, not only to East Asia, but worldwide, affecting the global export basket. This favors the fragility of the strategy of commercial integration conditioned by the ups and downs of good and bad harvests (in the case of agricultural products), as well as volatility and the deterioration of the terms of trade. It must be borne in mind that a large part of the export sector is based on a matrix of static comparative advantages, which is exacerbated in the case of the Chinese partner. Furthermore, since the specialization in activities with greater intensity of technology and knowledge generates more innovative processes that strengthen the growth also of other activities, improving overall productivity, the primarization of the South American economies and the growing competition with China in industrial sectors - particularly with MERCOSUR - poses a problem for South American development in the long term. (Bittencourt, 2012)

Finally, Southeast Asia is playing a wider role in some of the South American countries. Gradually, a more interdependent relation has emerged that, in the cases of Argentina -given the sustained commercial surplus- and Brazil -considering that the export composition is more diversified towards industrial manufactures-, is becoming economically and politically strategic. In this respect, it must be highlighted that there is an emerging process towards diversifying relations within East Asia, as a response to

the negative effects that the unprecedented concentration on China has generated on local economies. Since Southeast Asian countries are more similar to South Americans in terms of international power position and economic levels, enhancing relations with ASEAN would be more fruitful in terms of lessening economic dependency on big partners.

To conclude, the differences in economic development models within South America, hinder the construction of joint policies at the regional level, because the interests that underlie and underpin state decisions are opposite. While the views of the South American governments do not converge on the consolidation of an enlarged regional space as a priority for economic and commercial integration, and from there to establish extraregional links -as FTA or others-, it is difficult to envisage any joint formula to respond to the negative effects that the presence of China - and increasingly, other large Asian countries - have on the economies of the region. The danger is, without doubt, the deepening of a trade model dependent on the export of products with zero or very little value-added, the gradual loss of international gravitation as a result of the growing dependence, and the harmful socioeconomic effects that directly affect the distribution in the Latin American social fabric.

Sources:

ALADI (2018). External Trade Information system. Uruguay. Retrieved from http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsf/comercio_exterior_Entrada.seam?cid=123.

Bernal Meza, R. (2005). *América Latina en el mundo*. Buenos Aires: GEL.

Bernal Meza, R. (2008). Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51 (2), 154-178.

Bernal Meza, R. (2013). Heterodox Autonomy Doctrine: realism and purposes, and its relevance. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 56 (2), 45-62.

Bernal Meza, R. (2015). La doctrina de la autonomía: realismo y propósitos. Su vigencia. J. Briceño Ruiz & A. Simonoff (eds), *Integración y cooperación regional en América Latina*, (95-120), Buenos Aires: Editorial Biblos.

Bittencourt, G. (2012) *El impacto de China en América Latina: Comercio e Inversiones*, Montevideo, Red Mercosur de Investigaciones Económicas. Retrieved from <http://dusselpeters.com/54.pdf>.

Caballero Santos, S. (2012). Unasur y su aporte a la resolución de conflictos sudamericanos: el caso de Bolivia. Working Paper IELAT, 44. Retrieved from http://www.ielat.es/inicio/repositorio/DT-44-Sergio_Caballero_Web.pdf.

Caldentey, E.; Sunkel, O. & Torres, M. (2012). Raúl Prebisch (1901-1986) Un recorrido por las etapas de su pensamiento sobre el desarrollo económico, ECLAC, 1-46. Retrieved from <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40062-raul-prebisch-1901-1986-un-recorrido-etapas-su-pensamiento-desarrollo-economico>.

ECLAC (2016). *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe. La región frente a las tensiones de la globalización*. Book Series, ECLAC: Chile.

Faust, J. & Franke, U. (2004). América Latina y Asia del este. México y la cuenca del Pacífico, 7 (21), 51-62.

International Monetary Fund (2018). Table: Indices of Non-Fuel Primary Commodity Prices. Retrieved from <https://www.imf.org/external/np/res/commod/Charts.pdf>.

International Trade Center (2018). International trade statistics 2001-2017. Retrieved from <http://www.intracen.org/itc/market-info-tools/trade-statistics/>.

Iberoamérica Central de Noticias (2017). Bachelet: "para Chile, el Sudeste Asiático tiene una importancia estratégica". Retrieved from <https://www.icndiario.com/2017/05/13/bachelet-para-chile-el-sudeste-asiatico-tiene-una-importancia-estrategica/>.

Mikkelsen, C. (2008). La expansión de la soja y su relación con la agricultura industrial. *Revista Universitaria de Geografía*, 7 (1), 165-188.

Ministry of Foreign Affairs of Argentina (2017). La Argentina reabre su Embajada en Singapur. Retrieved from <https://www.mrecic.gov.ar/la-argentina-reabre-su-embajada-en-singapur>.

Ministry of Foreign Affairs of Brazil (2018). Viaje del Ministro Aloysio Nunes Ferreira a Asia - Singapur, 7 de mayo de 2018. Retrieved from <http://www.itamaraty.gov.br/es/notas-a-la-prensa/18812-viaje-del-ministro-aloy-sio-nunes-ferreira-a-asia-singapur-7-de-mayo-de-2018>.

Mols, M. & Faust, J. (1998). Latinoamérica y el Asia-Pacífico. Un acercamiento entre euforia y escepticismo. *Estudios Internacionales*, 31 (121/122), 4-34.
Nacht, P. A. (2013). El Dragón en América Latina: las relaciones económico-comerciales y los riesgos para la región. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 45, 141-154.

Olivet, M. C. (2005). Unravelling Interregionalism theory: A critical analysis of the new interregional relations between Latin America and East Asia. Paper presented at VI Reunión de la Red de Estudios de América Latina y el Caribe sobre Asia-Pacífico, Buenos Aires, Argentina, 12-13 October.

Melo, M. C. & Amaral Filho, J. (2015). The Political Economy of Brazil-China Trade Relations, 2000–2010, *Latin American Perspectives*, Issue 205, 42 (6), 64–87.

Oviedo, E. (2015). El ascenso de China y sus efectos en la relación con Argentina, *Estudios Internacionales*, Universidad de Chile, 47 (180), 67-90.

Perrotti, D. (2015). La República Popular de China y América Latina: impacto del crecimiento económico chino en las exportaciones latinoamericanas, *ECLAC Magazine*, 116, 47-60. Retrieved from https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38792/RVE116Perrotti_es.pdf;jsessionid=6B56A59948E3DDA163F6F007217C8F9D?sequence=1.

Quezada, A. (2010). Inserción Internacional De Chile En La Post-Guerra Fría. Concertación política e integración económico-comercial; dos ejes conceptuales de la política exterior en el Gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006). *Revista Enfoques*, 8 (13), 119-134.

Robledo, M. (2013). Chile and the Asia Pacific: Toward a new foreign policy cycle. Wilson Centre, Latin American Program, 1-40. Retrieved from https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/DRAFT%20PAPER%20FOR%20CONFERENCE_Robledo.pdf.

Rosales, O. & Kuwayama, M. (2012). *China y América Latina y el Caribe: Hacia una relación económica y comercial estratégica*. ECLAC Books Series:

Santiago de Chile, United Nations publication. Retrieved from <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2598-china-america-latina-caribe-relacion-economica-comercial-estrategica>.

Rubiolo, M. F. (2013). Emerging economic actors in the South American economic scenario: China - Southeast Asia and Argentina since 2007. *Mural Internacional*, 4 (1), 27-37.

Rubiolo, M. F. (2018). South America and Southeast Asia interregional relations: Beyond South-South Bilateralism. *Meridiano 47 Journal of Global Studies*, 19, 1-15.

Serbín, A. (2009). "América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa?", *Nueva Sociedad*, 219, 145-156. Retrieved from http://fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/4576-001_g.pdf.

Tussie, D. & Trucco, P. (2010). Los actores nacionales en la integración regional: elementos para el análisis y evaluación de su incidencia en América del Sur. D. Tussie & P. Trucco (eds), *Nación y región en América del Sur: los actores nacionales y la economía política de la integración*, (17-52). Buenos Aires: FLACSO.

UNComtrade (2017). International Trade Statistics Database. Retrieved from <https://comtrade.un.org/>.

Van Klaveren, A. (1984). "El análisis de la política exterior latinoamericana: Perspectivas teóricas". H. Muñoz y J. Tulchin (Eds.), *Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos 2*, (14-49). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Vigevani, T. & Cepaluni, G. (2007). A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. *Contexto internacional* 29 (2), 273-335.

Significance of China's industrialization path to Latin America and China-Latin America cooperation

Dr. Li Gang: profesor del Instituto de Economía Industrial de la Academia China de Ciencias Sociales. Director adjunto y Secretario General del Centro de investigación de competitividad industrial y empresarial de China.

Abstract: Economic growth cannot reflect a full picture of a country's level of development. After human care and social justice were put on the agenda, social justice and human rights became key indicators of a country's development level. Referencing existing studies and based on people's rights of survival and development, this paper creates a relative index for the development paradigms of countries regarding human care with health and education as core variables, so as to develop a more reasonable system - human care index - for the assessment of whether a country follows a "human care" approach in its development and to what extent it has achieved "human care". Studies show that the more a country's development benefits its people, the higher long-term economic growth rate this country will be able to achieve. Based on such considerations, Latin American countries should enhance infrastructure construction, improve people's living standards and level of education, optimize industrial structure, work closer with other emerging economies, and seize the opportunities of the "Belt and Road" Initiative to step up cooperation with China. China and Latin America enjoy broad potentials of cooperation, and should create close cooperation mechanisms with a long-term approach that deliver benefits to the people.

I. Putting people first is the key to the success of China's industrialization

Both China and India are major emerging economies and draw a great deal of attention at the World Economic Forum (WEF). In a matter of just 37 years, China has increased its GDP aggregate from 0.15 trillion US dollars to 11.07 trillion US dollars, moving up from the 11th to the second largest economy in the world. After the beginning of India's economic reforms in 1991, it took 24 years for India to increase its GDP aggregate from 0.27 trillion US dollars to 2.09 trillion US dollars, moving up nine places in its world ranking¹. Obviously, both China and India are experiencing surging economic growth but China's comprehensive national strength is undoubtedly much stronger than India's. Nevertheless, India surpassed China in terms of GDP growth rate in 2015 and 2016, becoming the fastest growing economy in the world. In the context of China's ageing population and new normal of economic growth, there has been a great deal of interest on the question as whether India will catch up with and overtake China with the advantage of demographic dividends. In fact, it was not the first time that India overtook China in terms of GDP growth and per capita income level. Yet the question is how to explain the tremendous gaps between both countries? Will the economic and social development gaps between both countries persist? These questions are worth exploring.

Comparison between China and India is not a new topic - in fact, this comparison was widely discussed as early as in the 1950s. Back then, the rapid emergence of these two countries aroused a great deal of attention from Western capitalist countries. On the other hand, both countries share many similarities: they are both Asian countries with large populations and vast territories established as independent countries in the same historic period (1947 for India and 1949 for China) and all experienced the transition from planned economy to a market-based one. When it comes to international comparison, no other countries are more fitting for comparison than China and India.

In order for China and India to learn more from each other's experiences, early academic studies were carried out to examine various aspects of economic and social development in both countries, ranging from historic background, development foundation, constraints, strategic objectives and

¹ World economic information network http://www.8pu.com/gdp/ranking_1991.html&/ranking_2015.html.

development prospects to economic structure, industrial development, foreign relations, international competitiveness, as well as science and technology, institutional factor and people's living standards, etc. As both China and India later pursued economic reforms, the academia began to discuss the transition and development of both economies at this unique historic juncture: proceeding from the differences of development pattern based on the theories of economic transition, Gong Songbai noted that China boasted significant superiority in its economic size, infrastructure, SOEs, trade, manufacturing and government efficiency, etc., while India enjoyed advantages in the management and competitiveness of private enterprises, software and manufacturing, quality in the use of foreign capital, financial systems and judicial independence. Wang Fang argued that the post-transition economic growth disparities between China and India were not directly caused by openness itself but resulted from the chain through which institutional environment affected interactions between openness and growth; institutions at a deeper level affected the factor accumulation and technology progress of both countries, leading to different economic growth paths. Very few studies compared the development of China and India from the perspective of human development over a historic period of seven decades. The purpose of this paper is to explore differences in human development process after the establishment of China and India as independent countries.

1.1 Human Care Index

Based on the above considerations, this paper attempts to create a new index to replace the existing index solely based on the efficiency and growth rate to measure a country's social fairness and human care.

a. Health and education are the two basic factors of social fairness and human care

Since 1990, the UNDP has been annually publishing *Human Development Report*. As can be seen from the reports over the past more than two decades, the United Nations has been following human care and social development in various countries with consistent priorities: firstly, people's right to survival, including water, air, land, infrastructure, medical conditions and other necessary conditions for people's life is defined in this paper as the attention to people's life expectancy, which also reflects the attention

of a society to the most important right of people in the contemporary era. Secondly, the attention to people's right to acquire human capital, i.e. equal access to the right to acquire education and labor skills, as well as the protection of social dignity and freedom. All these rights can be directly or indirectly acquired from education. This paper measures the improvement of human capital with the expected length of education, which reflects the attention of society to people's long-term development².

Based on the above discussions, this paper calculates human care index (HI) from the two dimensions including life expectancy at birth and school life expectancy from primary to tertiary education based on data from the World Bank's World Development Index database³, the UNDP Human Development Report database and the UNESCO UIS database^{4,5}.

b. Creation of Human Care Index

We first create per capita GDP's regression relationship with life expectancy and school life expectancy. With per capita GDP as independent variable, regression is conducted for life expectancy and school life expectancy to obtain their fitted values based on the regression equation.

Since the growth of life expectancy is limited by people's longevity, the growth of life expectancy will slow with increasing per capita GDP. Therefore, the regression relationship cannot be created as a linear relationship. Considering the diminishing growth of life expectancy with increasing per capita GDP, this paper selects the logarithmic form of regression relationship. School life expectancy exhibits the same characteristics. In their empirical analysis on the relationship between education and economic growth, most existing studies have also employed regression models of logarithmic form. Thus, the regression model of the natural logarithm of per capita GDP for life expectancy and school life expectancy is shown in Equation (1). Figure 1 and Figure 2 are the scatter diagrams of per capita GDP against life expectancy and school life expectancy for various countries in 2014. As can be vividly observed from

² See United Nations Human Development Report(1990-2015).

³ The World Bank's World Development Index database:<http://data.worldbank.org/products/wdi>.

⁴ UNDP Human Development Report database:<http://hdr.undp.org/en/data-explorer>

⁵ UNESCO UIS database:http://data.uis.unesco.org/Index.aspx?DataSetCode=EDULIT_DS&popupcustomise=true&lang=en

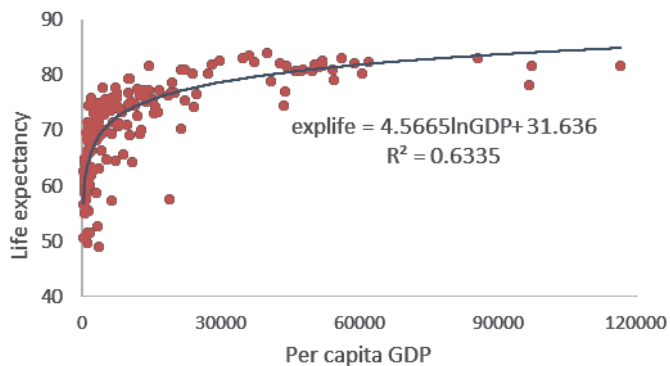
the distribution of sample points, it is more appropriate for the regression model to adopt logarithmic form⁶.

$$\begin{cases} \text{Expedu}_i = \alpha + \beta \ln \text{GDP}_i + \varepsilon \\ \text{Explife}_i = \theta + \gamma \ln \text{GDP}_i + \mu \end{cases} \quad (1)$$

Where, expedu_i and explife_i respectively denote school life expectancy and life expectancy; $\ln \text{GDP}_i$ is the natural logarithmic value of per capita GDP; i denotes country. The fitted values $E(\text{expedu}_i)$ and $E(\text{explife}_i)$ of expedu_i and explife_i can be obtained from Equation (1) and a country's level of human care can be measured by the difference between actual value and fitted value. If a country attaches great importance to fairness and people's development, the actual value will be higher than average fitted value with positive and significant difference; otherwise, the difference is smaller. In creating the human care index (HI), this paper considers to conduct weighted aggregation of the differences of school life expectancy and life expectancy. Since the two differences are data of different concepts and cannot be directly synthesized, we first conduct standardization treatment for the two differences to obtain $S[\text{expedu}_i - E(\text{expedu}_i)]$ and $S[\text{explife}_i - E(\text{explife}_i)]$ before conducting the weighted aggregation of the two standardized values to arrive at the human care index (HI) for each country. Since survival is people's most basic right and the most basic consideration for human care, it is assigned with 70% weight, while education is assigned with 30% weight.

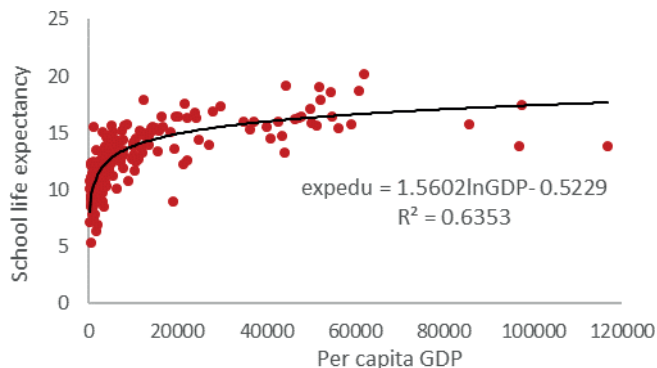
⁶ In the interest of length, we only provide scatter diagram for 2014 without elaborating the samples of other years, which exhibit the same tendency. In this diagram, the highest four sample points (in descending order) are: Luxembourg, Norway, Qatar and Switzerland. Re-calculation after excluding the four discrete samples shows that the function form still follows logarithmic form (R^2 in Figure 1 and 2 changed into 0.625 and 0.649 respectively) and the rankings are highly similar to those before the exclusion of discrete samples: correlation test shows that the correlation coefficient is 0.998, $P=0.000$. Thus, this paper's indicators can be deemed as robust.

Figure 1: Distribution of per capita GDP against life expectancy for various countries in 2014 and fitted results



Source: Prepared by the author.

Figure 2: Distribution of per capita GDP against school life expectancy for various countries in 2014 and fitted results



Source: Prepared by the author.

It needs to be noted that different from existing research methodologies, this index creates relative values to replace absolute values. While most existing studies examine the absolute values of education and health, this paper arrives at "human care index" based on the calculation of life expectancy and school life expectancy as residuals to the fitted values of per capita GDP. Thus, the individual heterogeneity arising from different developmental stages across various countries can be avoided. For instance, after a long history of economic and social development, advanced economies boast better medical and educational conditions as compared with emerging economies and enjoy significant advantages over less developed regions in terms of the absolute values of life expectancy and school life expectancy. However, the advantages of absolute values cannot demonstrate that this country enjoys a fairer development path or one that puts people first.

1.2 Human care and long-term economic growth

In this section, we intend to answer the question as whether a country's economic growth will be affected by greater emphasis on human care. According to the human care index in 1978 as shown in Appendix 1, countries can be generally divided into the following three groups: (1) high-ranking countries, most of which are countries with backward economic development in the 1980s or countries that recently experienced economic take-off; these countries enjoyed rapid economic growth rates above world average in the following 10 to 30 years and comprise most emerging economies; (2) middle-ranking countries for 1978, mainly comprising advanced economies of Europe and North America; these countries already developed fairly robust economic strength and maintained steady development in the following decades; (3) low-ranking countries, primarily less developed countries; based on our calculation, many countries in this category experienced negative growth in the two or three decades following 1980. Specific data are shown in Table 5.

Table 5: Human Care Index (HI) of various countries in 1978 and growth rates in the following three decades

Country	HI in 1978	10-year Growth Rate	20-year Growth Rate	30-year Growth Rate	Country	HI in 1978	10-year Growth Rate	20-year Growth Rate	30-year Growth Rate
China	2.447	0.021	0.019	0.018	Sweden	0.090	0.021	0.019	0.018
Tonga	2.146	0.024	0.028	0.021	Norway	0.075	0.024	0.028	0.021
Cuba	1.383	0.023	0.023	0.016	Denmark	0.069	0.023	0.023	0.016
Panama	1.321	0.019	0.023	0.018	The Netherlands	0.068	0.019	0.023	0.018
The Philippines	1.180	0.030	0.024	0.020	Finland	0.007	0.030	0.024	0.020
Cyprus	1.104	0.026	0.024	0.018	USA	-0.068	0.026	0.024	0.018
Malta	1.014	0.008	0.003	-0.018	Zimbabwe	-0.081	0.008	0.003	-0.018
Thailand	0.973	0.021	0.019	0.014	France	-0.093	0.021	0.019	0.014
Chile	0.968	-0.019	-0.009	-0.001	Venezuela	-0.167	-0.019	-0.009	-0.001
Jordan	0.915	0.021	0.020	0.017	Belgium	-0.191	0.021	0.020	0.017
Mauritius	0.856				Uganda	-0.260			
Columbia	0.769	-0.023	-0.016	0.005	Zambia	-0.268	-0.023	-0.016	0.005
Indonesia	0.746	0.022	0.013	0.010	Iraq	-0.273	0.022	0.013	0.010
Argentina	0.728	0.026	0.026	0.026	Nepal	-0.302	0.026	0.026	0.026
Syria	0.676	-0.007	0.001	0.008	Honduras	-0.356	-0.007	0.001	0.008
Israel	0.675	0.027	0.020	0.026	Morocco	-0.379	0.027	0.020	0.026
Portugal	0.666	-0.021	-0.056	-0.032	The Democratic Republic of the Congo	-0.438	-0.021	-0.056	-0.032
Kenya	0.632	-0.017	-0.014	-0.007	Central African Republic	-0.471	-0.017	-0.014	-0.007
Egypt	0.627	-0.016	-0.011	0.010	Rwanda	-0.505	-0.016	-0.011	0.010

S. Korea	0.621	-0.018	0.000	0.003	Guatemala	-0.511	-0.018	0.000	0.003
Spain	0.574	0.050	0.043	0.033	Luxembourg	-0.598	0.050	0.043	0.033
Lesotho	0.557	-0.023	-0.002	0.005	Melawi	-0.603	-0.023	-0.002	0.005
Mexico	0.483	0.034	0.027	0.026	Turkey	-0.633	0.034	0.027	0.026
India	0.398	0.002	0.008	0.007	Benin	-0.779	0.002	0.008	0.007
Pakistan	0.363				Kuwait	-0.830			
Greece	0.319	-0.132	-0.067	-0.050	Liberia	-1.237	-0.132	-0.067	-0.050
Botswana	0.291	-0.005	-0.001	0.004	Senegal	-1.258	-0.005	-0.001	0.004
Ireland	0.290	0.010	0.018	0.021	Burkina Faso	-1.266	0.010	0.018	0.021
Japan	0.273	-0.039	-0.022	0.006	Nigeria	-1.315	-0.039	-0.022	0.006
Italy	0.268	-0.034	-0.021	-0.016	Cote d'Ivoire	-1.392	-0.034	-0.021	-0.016
Kiribati	0.264				Afghanistan	-1.447			
UK	0.215	-0.056	-0.030	-0.041	UAE	-1.515	-0.056	-0.030	-0.041
Iceland	0.196	-0.010	-0.009	-0.009	The Gabonese Republic	-1.535	-0.010	-0.009	-0.009
Solomon Islands	0.182	-0.017	-0.023	-0.006	Sierra Leone	-1.583	-0.017	-0.023	-0.006
Togo	0.161	0.008	0.011	0.016	Mali	-1.589	0.008	0.011	0.016
Tunisia	0.129	0.046	0.035	0.024	Oman	-1.783	0.046	0.035	0.024
Salvatore	0.092	-0.032	-0.024	-0.013	Niger	-2.089	-0.032	-0.024	-0.013

Note:

1. Growth rate data are from the World Bank and the World Development Index database.
2. The base period of growth rate is 1980; the growth rates of following ten years are the growth rates from 1980 to 1990, and so on and so forth.
3. The growth rates of various countries are calculated with 2010 constant price US dollar.
4. The ranking of countries is based on the descending order of HDI in 1978.

Source: Prepared by the author.

II. Model creation and data selection

This paper tests the contribution of human care index (HI) to long-term economic growth. The following model is created:

$$\text{Growth}_{it} = a + b_0 \text{HI}_i + b_1 \text{Control}_i + e$$

Where, Growth is growth, HI is the human care index score of each country in 1978, and Control is control variable. i is country, t is time and $t=10, 20, 30$. In selecting control variables, we referenced the study of Summers & Heston (1988) and Barro & Sala-i-Martin (1992) on the cross-section regression of economic growth across various countries with government actual investment and labor growth rate as primary control variables. Among them, referencing Summers & Heston (1991), government actual investment is measured by the ratio between actual domestic investment (private investment plus public investment) in 1978 and actual GDP; referencing Makiw *et al.* (1992), labor growth rate is measured by the growth rate of working population during 1977-1978 (working-age populations aged between 15 and 64). Referencing Makiw *et al.* (1992) and Barro and Lee (2001), human capital is substituted into regression and measured by the human capital index of 1978 in the Penn World Table estimated by Summers and Heston. Referencing Barro and Sala-i-Martin (2010) and Acemoglu & Daron (2002), the effects of a country's political system including its legal environment and democracy on long-term economic growth are taken into account. Legal environment data are from the *International Country Risk Guide* authored by Knack and Keefer in 1995, encompassing 12 indexes including government stability, socio-economic conditions and investment profile. This paper selects the index of law and order in 1984 to measure the rule of law for a country. We followed the subjective measurement of democracy variable provided by the Freedom House, which includes two dimensions of political rights and civil liberties. In this paper, the level of a country's freedom is measured by the weighted average of two indexes in 1978⁷. Referencing Barro & Sala-i-Martin (2010), a country's international openness is measured by the ratio of its aggregate import and export volume to GDP in 1978. The average number of births for each woman is selected to reflect a country's fertility rate⁸.

⁷ The earliest year for this indicator is 1984. Thus, this paper selects the indicator of 1984 to measure the political status in various countries in 1978. Due to the significant stability of time for the variable of the rule of law, this method makes some sense and is consistent with the method of Barro and Sala-i-Martin (2010).

⁸ Reference: R Summers and A Heston, "A new set of international comparisons of real product and price levels estimates for 130 countries, 1950-1985", *Review of Income and Wealth*, vol. 34, 1988, pp. 1-25.; Barro, Robert J and Sala-i-Martin, Xavier, "Convergence.", *Journal of Political Economy*, vol. 100, 1992, pp. 223-251.; N. Gregory Mankiw, David Romer, David N. Weil, "A Contribution to the Empirics of Economic Growth", vol. 107(2), 1992, pp. 407-437.; Nazrul Islam, "Growth Empirics: A Panel Data Approach", *the Quarterly Journal of Economics*, vol. 110(4), 1995, pp.1127-1170.; S Knack and P Keefer, "Institutions and Economic Performance: Institutional Measures Cross-Country Test Using Alternative", *Economics and Politics*, vol. 7(3), 1995, pp. 207-227.; Robert J. Barro and Jong-Wha Lee, "International Data

III. Regression and analysis of results

Based on the variables defined in the preceding section, we examined human care index against long-term economic growth with regression results shown in Table 6.

Table 6: Regression results of human care score in 1978 against long-term economic growth

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Ten-year growth rate	20-year growth rate	30-year growth rate	10-year growth rate	20-year growth rate	30-year growth rate
Human care score	0.020*** (0.004)	0.017*** (0.003)	0.015*** (0.002)	0.009 (0.005)	0.009** (0.004)	0.007** (0.003)
Labor growth				0.001 (0.004)	0.001 (0.003)	0.003 (0.002)
Investment rate				-0.072** (0.033)	-0.029 (0.025)	-0.014 (0.019)
Rule of law				0.005 (0.004)	0.003 (0.003)	0.003 (0.002)
Democracy				-0.025 (0.022)	-0.009 (0.016)	-0.005 (0.013)
International openness				0.007 (0.011)	0.006 (0.008)	0.004 (0.006)
Fertility rate				-0.009* (0.005)	-0.008** (0.004)	-0.009*** (0.003)
GDP in 1978				-0.040*** (0.014)	-0.026** (0.011)	-0.025*** (0.008)
Human capital				-0.012 (0.012)	-0.011 (0.009)	-0.011 (0.007)
Constant term	0.011*** (0.004)	0.014*** (0.003)	0.015*** (0.002)	0.251*** (0.067)	0.171*** (0.049)	0.152*** (0.038)
Observation	68	68	68	49	49	49
R ²	0.242	0.308	0.345	0.451	0.498	0.604

Note: 1. ***, ** and * respectively denote the passage of test at 1%, 5% and 10% significance levels.

2. Numbers in parentheses are standard deviations.

Source: Prepared by the author.

on Educational Attainment: Updates and Implications”, Oxford Economic Papers, vol. 53(3), 2001, pp. 541-563.; Robert J. Barro (Author), Xavier I. Sala-i-Martin, “Economic Growth, 2nd Edition”, MIT Press, 2010, pp:412-429.

As can be learned from the results of Table 6, human care index score has a positive effect on long-term economic growth. Higher human care index score means that the country boasts relatively good social fairness system and pays greater attention to its people, thus enjoying greater potentials in maintaining long-term economic growth. Obviously, we may conclude that social fairness and human care are favorable to a country's sustained economic growth. A sustainable society should attach importance to social fairness and strive to seek social and economic equality at relatively high levels⁹ while paying attention to the all-round development of people. While economic development is the foundation for human development, human development is the very purpose and assurance of economic development¹⁰. We have reasons to believe that a society that guarantees people's all-round development and social fairness enjoys the potentials of sustainable development.

IV. Conclusions

Economic growth cannot reflect a full picture of a country's level of development. After human care and social fairness were put on the agenda, the improvement of social fairness and human rights has been incorporated into the measurement of a country's development level. Regretfully, existing indexes of social fairness and human care are absolute indexes and the results of their estimation are more favorable to advanced economies. Yet the level of human care should reflect the extent of human care in various countries at their respective stages of economic development. It should be a relative rather than absolute index. In this sense, existing human care indexes and ranking of countries have certain deviations. Referencing literature studies, this paper selects life expectancy at birth and school life expectancy (from primary to tertiary education) based on people's rights to survival and development to create a relative index that measures the "human care" development paradigms of various countries - which marks an improvement of existing absolute indexes - in order to develop a more reasonable evaluation system, i.e. the human care index (HI), to determine whether a country adheres to human care principles and the extent to which these principles are put into practice. Our study

⁹ Agyeman J, Ballard R, Evans B. Just Sustainability: *Development in an Unequal World*, The MIT Press, 2003 , pp.57-93.

¹⁰ Zhang Xiaomei: *Correlation between Human Care and Economic Development under the Perspective of Fairness and Justice*, Journal of Hubei Radio and TV University, Vol.11, 2010.

shows that the more a country adheres to human care principles, the higher economic growth rate it will experience in the long run. Studies show that the more a country's development benefits its people, the higher long-term economic growth rate this country will be able to achieve. It is fair to say that the key to China's successful industrialization is the consistent approach of the Chinese government to put people first and invest in human capital over the past seven decades since the founding of the People's Republic of China in 1949.

V. The significance of China's experience to Latin America

V.1 Improve public infrastructure and people's living standards

Water, land, air and food are basic elements of people's survival and the foundation for human capital improvement. Despite its abundant labor resources, Latin America's economic participation is insufficient largely due to the inadequate protection of the right to survival. As a result, Latin America's workforce may not have the physical conditions to work, which seriously impeded productivity and caused relative shortage of labor. Therefore, Latin America's development should be based on the foundation of people's development, paying attention to the quality of life and the living environment for the people and striving to increase the supply of safe water and fresh food, improve living environment and health conditions and secure electric power supply. The basic needs of people must be satisfied. In addition, Latin America should enhance infrastructure development including transport, communication, public facilities and environmental sanitation to improve the overall quality of life for the people. Improve healthcare conditions, increase the coverage and service level of grassroots health services, ensure fair access to medical services and healthcare for the masses, reduce child mortality and disease-related fatality, training medical professionals and enhance medical service performance and supply. Enhance the development and manufacturing of vaccines and drugs, reduce the spread of communicable diseases and bacterial infections, and prolong people's life expectancy. Adequate infrastructure is also the premise for investment promotion. Complete public facilities and efficient transport networks will reduce the costs and risks of investment and foster investment potentials.

V.2 Improve education

Education is essential to improving workforce competence and fostering necessary labor skills. Whether Latin America's abundant labor resources and late-moving advantages can be turned into real drivers of growth depends on the satisfaction of human capital. While growth rate is inversely proportional to the initial level of development, excessive development gaps are unfavorable for late-moving countries to catch up with advanced economies since excessively backward countries may not have the professionals and labor to acquire and apply foreign technology. Hence, labor quality restrains the development and investment potentials of Latin American countries. It is thus essential for Latin America to increase investment in education, especially primary education, increase the coverage of compulsory education and the enrollment rate of school age children in order to maximize access to education, establish schools in villages and provide financial support for poor groups to receive education. Improve educational facilities, reduce class size, renovate and build classrooms, provide safe drinking water and sanitary environment for educational institutions, and ensure electric power supply for schools.

Guarantee adequate textbooks and educational facilities for teachers and students, attach importance to the sanitation of schools, and protect school infrastructure. In the United Nations Millennium Development Goals and the 2030 Sustainable Development Goals, universal access to education is a key priority. Ensuring inclusive, fair and high-quality education and providing lifelong learning opportunities for the people are objectives that all countries strive to achieve. The lack of education is a major cause of poverty yet education is also an antidote to poverty. In addition to improved educational opportunities, universal access to education also requires comprehensive improvements in the quality, fairness and results of education. In Latin America, the income gap is huge. In the future, therefore, greater attention should be paid to the educational rights of children from low-income families in Latin America. In particular, greater efforts must be made to protect the equal right of women to receive education, increase subsidy and support to low-income groups, enhance the development of educational facilities in poverty-stricken regions, and use administrative resources to increase educational resources in less developed regions. Improve the quality of education, develop a system for the evaluation of educational results in schools at various levels, establish a consistent educational system and national qualification frameworks (NQFs) and

regional qualification frameworks (RQFs), and foster the competence of students. Furthermore, Latin America should develop higher education and carry out R&D in priority sectors of development to increase international competitiveness and develop a squadron of professionals.

V.3 Optimize industrial structure to achieve inclusive growth

The rapid growth of Latin America's economy cannot conceal various flaws in its economic development, prompting doubts over Latin America's sustainability. In retrospect of the recent rapid growth cycle, Latin America's economic growth momentum can be attributed to the following factors: 1. Profits from rising prices for commodities such as energy; 2. Growing internal demand for goods and services and more efficient utilization of resources. It is evident that Latin America's overall economic structure is dominated by mining and primary processing industries based on energy and raw materials - areas considered by multinational companies as profitable. However, such an industrial structure based on resource mining has trapped Latin America into the dilemma of low-value manufacturing activities. Productivity growth is insufficient to support rapid economic growth, job creation and the development of local market and other economic sectors. With the fastest-growing populations in the world, most young people in Latin America will enter into the modern production sector in the coming decade unless it manages to achieve sustainable growth. The number of people entering into modern production sectors is minimal. Hence, it is essential for Latin America to foster inclusive growth by improving the quality of its population, maintaining economic growth and optimize economic structure. As a matter of fact, the Latin American continent has made proactive efforts to propel economic transition. An important input of economic growth is human capital. Despite its large and fast-growing population, Latin America is yet to convert its demographic dividend into effective human capital input. Its high-quality human capital for modern sectors is even smaller. In the future, Latin America should reduce its dependence on natural resources, improve manufacturing capabilities and pursue indigenous development. This requires an improvement of human capital compatible with its development needs, i.e. early human capital investment as emphasized in this paper. In the final analysis, economic growth relies on capital and talent. Profit-seeking capital usually goes to sectors with investment value and high return. Comparatively speaking, it is more difficult to foster and attract talent. Early human capital investment is the best form of human care to ensure

that economic development is driven by people's development and that the results of development will benefit the people and improve people's competence as conditions for sustained economic development.

V.4 Pursue indigenous development and enhance cooperation with emerging economies

Today's world economic, political and civilizational systems are still dominated by the Western world and Latin American countries remain at the peripheral of the world system and are still trapped in an unequal structure of production system that provides primary products and raw materials to central regions. Latin America's development is still constrained by the Western world with vested interests in Latin America. Countries in the region have a limited capacity to pursue indigenous development with inadequate governance. In the aftermath of the global financial crisis, Western economies experienced sluggish economic performance with limited contributions to world growth. In the context of flagging global economic growth, emerging markets provide an important momentum to the world economy. As the fastest-growing economies, emerging economies boast tremendous development potentials. As developing countries, Latin American countries and emerging economies share the same status and similar development concepts in the world system. Latin American countries may benefit from the development of emerging economies and engage in extensive cooperation with them in the fields of investment, trade, education, technology transfer and cultural exchanges. The cooperation between emerging economies and Latin America as South-South cooperation is more equal-footed and mutually beneficial and will help Latin America escape from its dependence on Western hegemony, pursue a development path suitable to its local conditions and improve its international status. Latin America should make greater efforts to attract investments from emerging economies - which have become an important part of world trade, improve its trade environment and turn its resource advantage into economic advantage. In addition, emerging economies will bring both investments and technologies to Latin America, helping Latin America to acquire more advanced technologies and upgrade industrial structure. As a result of development projects and assistance from emerging economies, Latin America has witnessed rapid progress of infrastructure construction and received tremendous capital for local development. Such cooperation reflects equality and mutual respect.

V.5 Seize the strategic opportunities of the Belt and Road Initiative to enhance China- Latin American cooperation

China's Belt and Road Initiative encompasses five elements including policy communication, infrastructure connectivity, trade, investment and cultural exchange - cooperation not only at economic level but for the communication and sharing of cultures, ideas, information, as well as development experiences. As a major developing country, China welcomes all countries to take part in its Belt and Road Initiative for mutual benefits. Such cooperation will be of far-reaching significance for other developing countries in particular. As a relatively less developed region, it is difficult for Latin America to integrate into the world governance system dominated by the West. However, China's Belt and Road Initiative welcomes all Latin American countries to the world system of cooperation. As a typical emerging economy, China has enjoyed some four decades of sustained medium-high growth, emerging as the world's second largest economy from a rather backward country and thus creating the "China miracle". An important factor is that China's early human capital investment in the first three decades after reform and opening up provided sufficient momentum for its rapid growth. China stands ready to share its experiences and achievements of development with Latin American countries. China has been continuously increasing its aid and investment to Latin America, becoming the largest trading partner for most Latin America. China stands ready to work with relevant countries including Latin American countries to create a bright vision for the results of development to benefit more regions and peoples.

After the global financial crisis in 2008, Latin America has maintained steady and sustained growth despite sluggish world economy. Latin America boasts tremendous market demand. While Western economies struggle to recover from the financial crisis, Latin America needs to identify reliable investors to assist its development. China's sustained economic growth and increasing overseas investments over recent years provide sustained momentum for the development of Latin America. By taking part in the Belt and Road Initiative, Latin America may not only attract foreign capital, engage in more extensive cooperation with China regarding infrastructure construction and benefit from China's advanced technology to improve its competitiveness but may also attract the Belt and Road countries and other relevant countries to invest in Latin America via the cooperation system

under the Belt and Road Initiative to bring about sustained momentum to Latin America's economic development.

VI. China-Latin America industrial capacity cooperation

In discussing economic growth, economists tend to follow two approaches: division of labor and technology progress. Division of labor is an important contributor to technology progress, and also promotes economic growth and welfare - this is true not only within one country but between countries that collaborate with each other. Since international division of labor contributes to the level of public welfare among trading nations, international trade has become an important means to promote economic globalization.

International trade and industrial capacity cooperation are two sides of the same coin: when the supply of a country's domestic industry exceeds demand, international trade balances the supply and demand contradiction, which from another perspective, necessitates industrial capacity cooperation. Greater differences of industrial structure among regions imply higher possibilities for industrial capacity cooperation. Such differences of industrial structure are attributable to not only development path and stage, but more importantly, to different resource endowments of countries.

Significant differences of resource endowments exist between China and Latin American countries. China's per capita reserves of key mineral resources and per capita arable land are both below world average levels. But for many Latin American countries such as Brazil, their per capita iron ore reserves and per capita arable land are far above world average levels. China ranks the first in the world in terms of total industrial production, particularly infrastructure-related heavy chemical industries (such as steel, cement and nonferrous metal). Due to various reasons, Latin American countries suffer from a severe shortage of infrastructure and related upstream industrial capacities. Due to such differences of industrial structure between China and Latin America, our two-way trade has enjoyed rapid growth, up 16 times from 2000 to 2016. China's exports to Latin American countries and regions amounted to 113.9 billion U.S. dollars, and its imports from Latin America totaled 102.7 billion U.S. dollars. Trade with Latin America as a share in China's total foreign trade increased from 2.7% to 6%. China has become the largest trading partner for many Latin American

countries. Potentials of industrial capacity cooperation can be evidenced in trade between China and Brazil, China's largest trading partner in Latin America. In 2016, Brazil's top 10 exports to China were soybean, iron ore, crude oil, paper pulp, chicken, sugar, beef, fur, iron alloy and cathode copper - most of which were mineral or agricultural products, accounting for 90% of Brazil's total exports to China. The first three products accounted for 73% of its total exports to China. China's top 10 exports to Brazil were other finished products, printed circuit boards (PCB) and telephone components, transmitter/receiver components, heterocyclic compounds (including salt and sulfonamides), rigging or exploration platforms, electric motors, generator/transformer components, integrated circuit and microelectronic products, automatic information processor components, mobile signal transmitter and receiver, as well as artificial or chemical fiber cloths, which altogether accounted for 38% of China's exports to Brazil. As can be seen from these statistics, our two-way intra-industry trade is limited, while inter-industry trade represents a lion's share. Therefore, our two-way trade is conducive to improving our people's living standards given the positive effects of industrial capacity cooperation.

For the average citizens in Latin American countries, their purchasing power is currently limited, which constrains import potentials. This presents a bottleneck to our industrial capacity cooperation. Lack of infrastructure is a major reason behind Latin America's small market size. As proven in various studies of international institutions such as the World Bank, infrastructure is essential for a country to develop its economy. China is not only the largest producer of basic raw materials (such as steel, cement and nonferrous metals), but boasts the most competitive construction sector in the world. China's Belt and Road Initiative offers great opportunities for Latin American countries to develop their economies through win-win cooperation.

China and Latin America may carry out industrial cooperation in the following areas:

1. Both China and Latin America should advocate economic globalization. Some countries led by the United States have stirred a wave against globalization. Out of their self-interest, some countries attempt to benefit more from economic globalization at the expense of others. Both China and Latin America should unequivocally be opposed to trade protectionism, and contribute to economic globalization.

2. China and Latin America should take a long-term approach and do not let opportunism stand in the way of our long-term cooperation. Trade and industrial capacity cooperation are beneficial to both sides. International political and economic volatilities will set the stage for opportunism at a certain point in time. Partner companies from China and Latin America should have the wisdom and resolve to resist the temptation of opportunism, and create trustworthy relations for long-term cooperation based on mutual benefits.
3. Creating closer cooperation mechanisms to expedite two-way trade. Our two-way trade volume is currently in a plateau and growing amid volatility. Given our economic size and populations, both sides still have tremendous potentials of cooperation. We should build closer cooperation mechanisms to overcome the bottlenecks of development. For instance, our two-way trade can be denominated and settled directly in Renminbi. Since there is no country from Latin America that has created a free-trade zone with China, we may push forward free-trade zone negotiations.

In late March, I paid a visit to Brazil. During my visit, I felt that Brazil and other Latin American countries are very friendly towards China, and China-Latin America cooperation holds great promise. But we should also recognize that international cooperation is based on mutual benefit, which is different from one-way aid from one region to another within a country. **As long as we take the big picture and care about each other's core interests, I believe that our two-way cooperation still has great potentials to explore.**

Mesa de trabajo 5:

La iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI): la integración física y digital como pilar de la integración productiva

The Belt and Road Initiative and its extension to Latin America: a perspective from China¹

Dra. Taotao Chen: Directora del Centro de Estudios de Dirección de Empresas China-América Latina de la Universidad de Tsinghua. Profesor de tiempo completo de la Escuela de Economía y Dirección de Empresas.

Introduction

The Belt and Road Initiative (BRI) has caused a lot of repercussions in the international community after its launch in September 2013. The Chinese president Xi Jinping stated in 2017 that "Latin America is the natural extension of the Belt and Road Initiative", so that Latin American (and Caribbean) countries which were not included in this initiative before can participate in the related discussion and exchange. In fact, due to the complicated status of world affairs, the different countries have unlike perspectives about the fast-rising power of China. In addition, the term "One Belt and One Road" is a very typical Chinese saying, so cultural differences also make the BRI difficult to understand by the rest of the world. Therefore, this paper aims at further discussing the basis and prospects of the BRI extension to Latin America through the study of the background of its formulation, the built up process and the experience of its five years of implementation in Asia.

¹ This article is based on the presentation of the same title made by Professor Taotao Chen at the Third Academic Seminar of the ALADI-ECLAC-CAF Latin America – Asia Pacific Observatory (Montevideo, 7-8 November 2018). This article was prepared by Taotao Chen and Xu Run, Wu Min, Ge Yixuan. Xu Run, Wu Min, Ge Yixuan. all are phd students of the School of Economics & Management, Tsinghua University.

I. The Belt and Road Initiative – origin, build-up and extension

Since the concept was put forward in 2013, the system of the BRI has been gradually established and perfected, its connotation has been made clearer and its scope has been further extended and expanded, including to Latin America this year.

I.1 The BRI concept is raised

The "Belt and Road Initiative" is the abbreviation of "Silk Road Economic Belt" and "21st Century Maritime Silk Road". When the Chinese President Xi Jinping delivered a speech entitled "Promoting People's Friendship and creating a Better Future" at the Nazarbayev University in Kazakhstan on September 7, 2013, he proposed for the first time the joint construction of the "Silk Road Economic Belt" to benefit the people of all countries along the route. His proposal was based on the important inspiration of inclusiveness and mutual learning, cooperation and mutual benefit ("win-win"), shared peace and common development between the different countries on the ancient Silk Road.

On October 3 of the same year, President Xi Jinping pronounced a speech entitled "Working hand in hand to build China-ASEAN Destiny Community" in the Indonesian Parliament. Then he first proposed to jointly build the "21st Century Maritime Silk Road", sharing opportunities with ASEAN countries, meeting common challenges and achieving common development and prosperity. In these two speeches, the cooperation proposal of "policy communication, facilities connectivity, unimpeded trade and people to people bond" was initially proposed.

I.2 The build up of the BRI system and the extension of its scope

The BRI is a cooperation initiative proposed and launched by China facing Asia. In order to better promote the implementation of this initiative in the region, since 2014 China has refined, clarified and extended the system in terms of its spirit, principles, priorities and goals of cooperation.

a. *First stage: enrichment of connotation and improvement of the system (2014-2015)*

After the BRI was proposed in 2013, President Xi Jinping emphasized the silk road spirit of Peace and Cooperation, openness and inclusiveness, mutual learning and mutual benefit, and he also proposed the principle of “joint build through consultation to meet the interests of all “ at the China-Arab States Cooperation Forum on June 5, 2014. President Xi Jinping further enriched and improved the connotation of “Policy communication, facilities connectivity, unimpeded trade and people to people bond (in short, “five connectivities”). At the Dialogue on Strengthening Connectivity Partnership on November 8 of the same year, he clarified the cooperation emphasis of the BRI at the the five major areas. At the Boao Forum For Asia in 2015, President Xi Jinping pointed out that “through the march towards the community of shared destiny in Asia and the promotion of the building of a community of human destiny”, the goal of the BRI is building a “community of shared destiny” (see table 1).

Table 1: Framework of BRI and its origin

Framework	Concrete Content	Date	Event
Cooperation spirit (Silk Road Spirit)	Peace and cooperation, openness and inclusiveness, mutual learning and mutual benefit	June 5, 2014	China-Arab States Cooperation Forum
Basic principles	Joint build through consultation to meet the interests of all		
Cooperation emphasis	Policy communication, facilities connectivity, unimpeded trade and people to people bond	November 8, 2014	Dialogue on Strengthening Connectivity Partnership
Goal of building	Community of shared future	May 26, 2015	Boao Forum For Asia

Source: Prepared by the authors.

b. *Second stage: clear positioning and building of consensus (2015-2017)*

The launch of the BRI caused a wide range of international repercussions. In response to some doubts within the international public opinion, President Xi clarified the concept in different international occasions in and after 2015.

In response to the questioning that the BRI substitutes existing cooperation mechanisms, President Xi Jinping emphasized at the annual meeting of the Boao Forum for Asia on March 28, 2015 that the BRI is an initiative "to promote the mutual connection of development strategies and the complementation of advantages among the existing countries along the road rather than an initiative to replace existing regional cooperation mechanisms". Regarding the international response that the BRI is exclusive and closed, President Xi Jinping said at the APEC Business Leaders Summit on November 18, 2015 that the BRI seeks to create an "open, inclusive, balanced regional cooperation architecture that benefits all." Facing the questioning that the BRI is a geopolitical tool, President Xi Jinping made a clear statement that China will not repeat the old routine of geo-games, and that a new model of cooperation and mutual benefit will be created, in the opening speech of the Beijing "Belt and Road" International Cooperation Summit on May 14, 2017.

Regarding some foreign scholars and media calling the BRI "a Chinese version of the Marshall Plan", President Xi Jinping also gave a response at the opening ceremony of the BRICS Business Forum on September 3, 2017: the BRI is not a foreign aid program, but an initiative to be jointly built through consultation to meet the interests of all. All these responses to the different questionings coming from the international community have further clarified the nature and positioning of the BRI.

During the Belt and Road International Cooperation Summit held in Beijing in mid-May 2017, China and 29 participating countries "formed a broad consensus" on the goals, significance and cooperation priorities of the BRI. Thus, until that point, the Belt and Road initiative was basically built up from the raise of the concept to the improvement of the system.

c. *Third stage: extending the scope of the BRI (2017-2018)*

When the concept of the BRI was proposed in 2013, it was mainly aimed at the Asian region. With the continuous establishment of concepts and

systems and the advancement of initiatives in practice, as the world's voice for the initiative soared, the BRI further expanded its scope of influence. At the "One Belt, One Road" International Cooperation Summit Forum in 2017, President Xi Jinping stated that this initiative is open to Asia, Europe, Africa and the Americas, all of which are the partners of the "Belt and Road" to build international cooperation.

In 2018, with 5 years of experience, the BRI has been further expanded on a regional scale. The second ministerial meeting of the China-Latin America and Caribbean Community (CELAC) Forum was held in Santiago, Chile on January 22, 2018. President Xi Jinping emphasized in a congratulatory letter that China and Latin America had historically opened up the "Maritime Silk Road" in the Pacific Ocean and will "open a new era of China-Latin America relations and will further extend the regional scope of the 21st Century Maritime Silk Road to Latin America".

II. Background of the Belt and Road Initiative

The concept of "Belt & Road Initiative" is deeply rooted in the historical development background of China. Since ancient times, the BRI has always been a link between Chinese and western peoples through economic and cultural exchanges. Since China opened to the outside world in 1978, it has made rapid progress by attracting foreign capital and gradually building up its ability to invest abroad. By promoting the BRI, China hopes to combine its own development experience with the ancient symbol of the Silk Road to achieve open and win-win development together with the countries along the way, make the world know more about China, and demonstrate its willingness to share its development and integrate into the world.

II.1 Ancient historical background

The Silk Road generally refers to the Silk Road on the land. In a broad sense, it also includes the Silk Road on the sea. The Silk Road on the land started in the Western Han Dynasty and originally was used to transport silk produced in ancient China. The Maritime Silk Road was formed during the Qin and Han Dynasties and it constitutes an important sea passage between ancient China and foreign countries in the areas of traffic, trading and cultural exchanges.

The opening up of the Silk Road encouraged trade between the East and the West and enriched the material life of people along the Silk Road. Many Chinese medicinal herbs and minerals such as white copper and magnetite were continuously exported to Persia and other countries. Dozens of plants such as grapes, flax, pea, and almond spread towards the eastern countries. Meanwhile, Indian pepper, pomegranate and cotton from Emperâhuri Ashkâniân were successfully introduced into China, while fruit trees such as peach, apricot and pear were brought to the West. Thus, the Silk Road became an important trade link between the East and the West.

Besides the prosperous goods trade, the Silk Road also enriched the cultural and artistic exchanges between China and the West. Acrobatics, music, dance and religion were some of the most prominent examples of the popularization of Asian and European culture in China, while astronomy, medicine, music and architecture are some of the fields in which Chinese culture was popularized in the West. Especially Chinese paper-making and printing technology was introduced to the West not only as an advanced technology, but also as an example of the spread of Chinese excellent culture into the West. This shows that the opening up and development of the Silk Road not only enhanced the mutual understanding and friendship between the Chinese and Western peoples, but also enriched their material and spiritual life and made great contributions to the development of social economy and human progress at that time.

II.2 Background of China's modern development

a. Background of openness and development

China's opening and development mainly began after the reform and opening in 1978. At the beginning of the 1990s, especially after Deng Xiaoping's Speech of the South Cruises in 1992, China's opening to the outside world was further expanded. Besides manufacturing, foreign investment was permitted in service industries such as finance, insurance, business services, retail, and telecommunications. As a result, companies from developed countries in Europe and North America entered the Chinese market during this period.

Under the combined effect of knowledge spillovers and technology spillovers, some local Chinese companies have learned advanced foreign technology and accumulated management experience. At the end of

2001, with China's joining the World Trade Organization, China opened more industries to foreign investment. Foreign capital showed a stable and rapid growth during this period. After 2008, the total investment and proportion of foreign investment in China's manufacturing industry have declined significantly. However, foreign capital has begun to flow into the service sector as its openness has deepened, especially in the retail, financial, business services, real estate, and technology-intensive industries.

Overall, China's tremendous achievements since the reform and opening in 1978 are inseparable from the contribution of foreign capital. Through the introduction and development of foreign investment, Chinese enterprises learned advanced technologies and innovations in the early development period, accumulated more mature management and business experience, and promoted China's economic development and technological progress. Therefore, China hopes to use the strategic concept of the BRI and achieve win-win and mutual benefit together with countries along the route in the process of opening and development. China is also willing to share its nearly 40 years of opening and development experience with the world. China already owns certain overseas investment capabilities and is willing to build a perspective of peaceful development and mutual benefit together with the countries along the route of BRI.

b. Background of Chinese outward investment

China's outward foreign direct investment (OFDI) began to rise steadily in 2004, and due to investment opportunities caused by the financial crisis, it took an even more pronounced upward trend since 2008. According to the latest data from the United Nations Conference on Trade and Development, Chinese OFDI exceeded inward FDI for the first time in 2015. China's OFDI flows were US\$124.63 billion in 2017, nearly 23 times their amount in 2004 and only behind those from the United States and Japan.

China's outward investment has gradually shown a trend towards a diversified sectoral distribution, covering 18 industries by 2017. In addition to traditional manufacturing, wholesale, retail, and mining, investment in scientific research and technical services, education, and social public facilities has also increased rapidly in recent years. There are 6 industries with a stock of more than 100 billion US dollars, accounting for 86.3% of China's OFDI stock. China's selection of host countries is also increasingly diversified. At the end of 2017, Chinese OFDI was distributed in 190

countries and regions, covering more than 80% of the world's countries. Asia accounts for 67% of China's OFDI stock, followed by Latin America (15.3%), Europe (6.4%) and North America (5.6%).

The rapid growth of China's OFDI has also caused a lot of repercussions in the world. Due to the lack of a real understanding of China, the world is inevitably questioning the overseas investment behavior of Chinese companies. For example, if China is still a developing country and its position in the global value chain is not high, how do Chinese enterprises have the ability to invest abroad massively? Moreover, although China's overseas investment is mainly carried out by private enterprises, state-owned enterprises still account for a large percentage in terms of value. As a result, some people abroad have speculated that China's OFDI has a certain political purpose. Against this background, China proposed the Belt and Road national-level cooperative initiative in 2013 in order to demonstrate its attitude of common development and peaceful integration into the world.

III. The practical experience of implementing the Belt and Road Initiative

Since the BRI was proposed five years ago, China has accumulated valuable practical experience embracing the spirit of cooperation and the basic principles of cooperation, co-construction and sharing. In these five years of "crossing the river by feeling the stones", China and the countries along the route have achieved some cooperation, but many challenges have been exposed in the process.

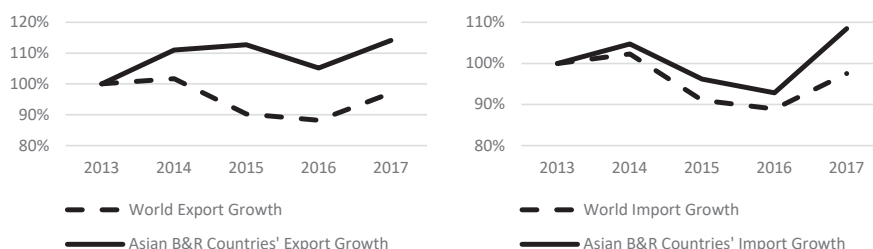
III.1 Main achievements

Asia is not only the birthplace of the BRI, but also the region where this initiative was firstly proposed and implemented. Therefore, the trade and investment cooperation in the Asian region could give us a glimpse of the achievements of China's "One Belt, One Road" practice in the past five years.

Asia (including Oceania) is China's largest trade cooperation region for the BRI. According to the statistics of the National Information Center, from 2013 to 2017, in the context of weak global trade, total merchandise trade between this area and China showed a rise with fluctuation, increasing from 736.26 billion in 2013 to US\$ 817.86 billion in 2017, with a new record high in five years. China's total exports increased from US\$ 341.82 billion in 2013

to US\$ 390.06 billion in 2017 with a growth rate of 14.11%, while the total global export growth during the same period was -2.96%. China’s total imports increased from US\$ 394.44 billion in 2013 to US\$ 427.8 billion in 2017, with a growth rate of 8.46%, while global import growth during the same period was -2.47%. Thus, trade between China and Asia’s “Belt and Road” countries has grown faster than global trade (see Figure 1).

Figure 1: Annual growth of global imports and exports and of trade between China and the Asian Belt and Road countries, 2013-2017
 (based on 2013)



Source: UNCTAD, National Information Center, “Belt and Road” Trade Cooperation Big Data Report, 2018.

In terms of project investment, a series of key BRI projects in Asia are completed or under construction, such as the Gwadar Port in Pakistan, Sihanoukville Special Economy Zone in Cambodia, Padma Bridge in Bangladesh and The Myanmar-China Oil Pipeline, etc. These projects have been proposed by the host government and the project’s participating companies are determined through joint construction or public bidding, which have a positive social or economic impact in the local area. For example, until mid-October 2017 the Westport Special Zone in Cambodia had 116 enterprises which employed 17,000 local people. The industrial output value of the special economic zone has contributed more than 50% to the local economy of Sihanoukville Province.²

At present, there are a considerable number of Belt and Road investment projects in the process of preparation or construction, as well as projects which have not fully started. There are objective reasons for this situation. On the one hand, the BRI is a cooperative initiative and absolutely not

² See <http://www.ssez.com/News.asp?nlt=1076&none=3&ntwo=11>

something China can achieve unilaterally. It takes time to communicate, negotiate and explore the appropriate and win-win solutions with the host country and multi-interest subject parties, and only after that the project can gradually advance. On the other hand, most of the Belt and Road projects are infrastructure projects, which usually take a long time to complete. It often takes several years from project proposal, feasibility study, bidding process, construction to final operation. In particular, the BRI usually involves large, complex infrastructure projects with a longer project cycle.

III.2 Major challenges

The international debate on the BRI has continued, reflecting the expectations and concerns of the entire international community in the past five years since this initiative was launched. The international community's attention to the BRI has shown an upward trend, especially since 2015. At the time when the concept of the BRI was just put forward, international attention was not high and the initiative did not attract enough attention. However, since 2015, with the continuous complementation and practical positioning about the BRI by the Chinese leaders, international attention has become more considerable. During the May 2017 Belt and Road International Cooperation Summit, the global debate reached its peak. The increase of attention not only reflects the enhancement of the international influence of the Belt and Road, but it also means that the pressure of public opinion that the initiative may face is greater.

The international coverage of the BRI reflects a desire to understand this initiative, express expectations about it, as well as demonstrate doubts or even criticisms. On the positive side, it is recognized that the BRI is a platform for international cooperation and exchange. For example, a report by the Russian News Agency quoted president Putin saying: "The Belt and Road Initiative is very promising, and we have taken a very important step in lifting restrictions on economic cooperation." Second, it is believed that the BRI will promote infrastructure construction, help achieve connectivity and provide new impetus for global economic development. For example, Zheng Yongnian, director of the East Asian Institute of the National University of Singapore, said: "The biggest advantage of the Belt and Road Initiative is development. Especially after the 2008 financial crisis, the global economy lacks development momentum, and the Belt and Road

provides new opportunities. Infrastructure, for economic development, is very important."

Thirdly, it has been pointed out that the BRI goes in the opposite direction of the trend towards counter-globalization seen in some countries, since it highlights the importance of multilateralism and promotes trade and investment. According to a report in Mexico's newspaper "Zocalo", "When the United States and the United Kingdom are trying to stay away from other countries, China has become an advocate of free trade and infrastructure investment, aiming to promote the development of underdeveloped countries and globally eliminate extreme poverty".³ Fourthly, the international community has expressed expectations about the development opportunities brought by the BRI and its spirit of seeking cooperation. An article published in the "Vietnamese People's Daily" said that China and Vietnam will strengthen productivity cooperation, strengthen the match between "two corridors, an economic belt" and the Belt and Road and the match of the needs, benefits and development strategies of both sides.⁴

At the same time, we have also seen negative international remarks about the BRI. The international community, especially in developed countries such as the United States, generally doubts the political motives of the Belt and Road and suspects it of hegemonism, geopolitics, super-scale Marshall Plan, neo-colonialism, and so on. For example, The New York Times reported that "a plan called "One Belt, One Road" is triggering geopolitical pressure, and countries are increasingly worried about relying too much on China."⁵ Three years later, another report in The New York Times threw the question: "Is China showing the world a new development model that the world can use? Or is the "Belt and Road" itself a kind of neocolonialism?"⁶

From an economic point of view, there are also some negative discussions internationally. First, there are doubts about the economic motives of the Belt and Road and suspicion that it is an instrument for economic

³ Xu Sihai, Zhang Haibo. Research on the Characteristics of the One Belt, One Road" Report in Mexican Media [J]. Global Communication, 2018 (in Chinese).

⁴ "Vietnam, China seek to boost win-win cooperation" [N]. Vietnamese People's Daily, 2017-01-12.

⁵ "China Plans a New Silk Road, but Trade Partners Are Wary" [N]. The New York Times, 2015-09-05.

⁶ "Is China a Colonial Power?" [N]. The New York Times, 2018-05-04.

expansion to obtain resources. According to a report in the New York Times, the benefits of the BRI may be tremendous for China, because there are too many steel, glass and cement plants in China which count on finding a market for their excess capacity.⁷

The French media has also expressed doubts about the intention of the BRI, thinking that China hopes to control natural resources such as oil and gas minerals in the Middle East and Asian and African countries and to find exports for the overcapacity of Chinese state-owned steel companies (Yin Mingming and Chen Mengyu, 2017). Second, it is believed that the Belt and Road might bring over-indebtedness risk. For example, the Washington Post and Canada's Globe and Mail have reported the case of a Sri Lankan port project, where Sri Lanka has leased the port for 99 years to China due to the inability to repay the loan, and have said that "China is planning to bully a small country with "debt diplomacy." People worry that other countries will also fall into the debt trap."

Changes in public coverage of the BRI show that the concept of the Belt and Road was not fully recognized internationally in its early stage, and that most of the suspicions centered on its political and economic intentions. The Chinese leadership has responded to those criticisms on important international occasions, especially after the Belt and Road International Cooperation Summit. However, these challenges still remain, and new questionings have emerged concerning issues such as the advice on the Belt and Road design, the suspicion of its implementation, and the debt risk that may be imposed on countries with insufficient sovereign risk ratings, among others.

IV. Foundation of the Belt and Road Initiative in Latin America

It was not until May 2017 that President Xi Jinping proposed that "Latin America is a natural extension of the Belt and Road Initiative", and the BRI did not officially extend to Latin America until the beginning of 2018. However, from the Chinese perspective, or from the perspective of Latin America, or combining the two sides, the connection of the Belt and Road with Latin America has a realistic foundation.

⁷ "China's Newest Propaganda Format: Children's Bedtime Stories" [N]. New York Times, 2017-05-09.

China has accumulated 40 years of experience in opening and development and has achieved a remarkable development, becoming an important basis for connection with Latin America. Chinese infrastructure enterprises have accumulated a rich construction experience, technical capabilities and certain international business capabilities by developing a large number of construction projects nationally and internationally (Chen, Taotao e., 2017). At the same time, in the process of long-term open development, China has cultivated the ability to build industrial systems, and has become one of the world's leading countries in the digital economy.⁸ In addition, some Chinese companies have experienced more than a decade of international investments and have developed into real multinational companies, such as China Minmetals, Lenovo, Huawei, etc. Although they have experienced difficulties in the process, they now have a relatively mature experience and ability to operate in international markets.

For Latin America, the foundation for connection with China has also been formed. At the macro level, most Latin American countries have been open to the world for a long time and they hope to promote the development of their economies by attracting foreign investment. Secondly, many countries in Latin America have accumulated considerable experience in the process of openness and hope to get rid of the resource-dependent development model. Of course, there are many differences between Latin American countries, and most of the countries within the region have their own vision of the development path based on their own socio-economic characteristics. For example Panama, as an important bridge between North and South America, clearly uses its geographical advantages and will consider the service industry as the main direction of economic development (Chen Taotao etc , 2018).

From an industry perspective, according to our research with the United Nations Economic Commission for Latin America, the lack of infrastructure is a common problem in that region. In addition, in the fifth high-level China - Latin America academic seminar (Santiago, October 2017), we found that Latin America also actively embraces the economy and hopes to create new opportunities for national development. For example, Brazil and Costa Rica have clearly developed their own strategies of digital transformation and development, which are the specific directions by which Latin America can consider the connection with China.

⁸ See McKinsey Global Institute, "China's digital economy: A leading global force", August 2017, <https://www.mckinsey.com/featured-insights/china/chinas-digital-economy-a-leading-global-force>

From the perspective of both sides, China and Latin America have obvious complementarities and have established a common foundation for cooperation in the long-term. Although Chinese companies started late their investment in Latin America and encountered many difficulties in the early years, many of them have invested in the region by now. After many years of practice, some of them have accumulated considerable experience and made relatively successful investments while recognizing the importance of understanding and respecting local laws and rules, and of conforming to local development priorities. For example, China Minmetals invests in the Las Bambas mine in Peru. With a professional international and local team, China Minmetals actively considers the local community's demands and seeks mutually beneficial solutions. Another example is Lenovo Jiawo's investment in Chilean agriculture. It combines the natural advantages of Chilean agriculture with Lenovo's capital and distribution channel advantages. Making use of the Sino-Chile Free Trade Agreement, the company imports Chile's high quality agricultural products into China, which is in line with Chile's development direction and also meets the needs of the Chinese market.

Some think tanks in China and Latin America are aware of the importance of collaboration and have already cooperated with each other to jointly discuss win-win solutions. For example, the Center for China-Latin American Management Studies of Tsinghua University conducted a collaborative study with the United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean on Chinese companies' investment in Latin American infrastructure. Various aspects were analyzed, such as the region's current infrastructure gaps and the strengths and deficiencies of Chinese construction companies and financial institutions to address those gaps. Besides, both institutions are jointly exploring how to encourage the potential collaboration between Chinese firms and financial institutions with multilateral development banks, as well as local firms and local financial institutions.

V. The efforts and expectations of the extension of the Belt and Road to Latin America

The foundation for connection already exists between China and Latin America. However, due to the long distance between both, there are huge systematic and cultural differences. Therefore, in the process of extending

the Belt and Road to Latin America in the future, we need to make the following efforts and convey our expectations to the Latin American world.

V.1 Explain the meaning of the Belt and Road Initiative more clearly to Latin America

The BRI is a cooperative initiative which adheres to the spirit of peace and cooperation, openness and inclusiveness, and mutual learning. Based on joint build through consultation to meet the interests of all, we hope to use the existing bilateral and multilateral mechanisms to achieve mutual benefit and win-win and realize the beautiful prospect of building the community of shared future. Therefore, only if the Latin American society has the need and is willing to collaborate, we can discuss the cooperation and see how to go forward. China will not impose anything on any country. Judging from the current public opinion in Latin America, many countries in the region do not know enough about the meaning of the Belt and Road and some people in a few countries have some misunderstandings about it. In the process of carrying out the Belt and Road in the future, we need to communicate and practice in order to make people in Latin America understand more clearly the meaning of the Belt and Road.

V.2 China's efforts

Since the BRI is a cooperative initiative, the Chinese side must make the following efforts, based on the premise that Latin American countries are willing to cooperate. First of all, China should have a deeper understanding of Latin America, not only of the business investment environment of each country, but also of its social development goals and ideas. Second, it hopes to seek economically reasonable projects with positive social effects. In order to achieve the above two points, we need to work together with Latin American local governments, enterprises, academic circles, regional think tanks and multilateral financial institutions. From the the point of view of the implementation approach, perhaps creating a reasonable project through the PPP (Public-Private Partnership) mode is a direction where we could make efforts.

V.3 Expectations for the Latin American world

Latin America is far away from China and with obvious differences in culture and system. However, the exchanges between the two sides have a long history and the economic and trade cooperation is complementary. It is expected that governments, think tanks, businesses and financial institutions in Latin America could understand the true meaning of the BRI and be willing to cooperate with their counterparts from China. On this basis, the two sides can jointly explore and seek concrete directions for cooperation and achieve mutually beneficial, win-win results.

References

Adam Taylor. Why countries might want out of China's Belt and Road[N]. Washington Post, 2018-08-22.

Chen Taotao, Pan Wenqing, Chen Xiao. Research on the Impact of Attracting Foreign Capital on Foreign Investment Capabilities[J]. International Economic Cooperation, 2011(5): 4-13. (In Chinese)

Chen Taotao, Chen Xiao. Mechanism of Attracting Foreign Investment on Foreign Investment Capability - Preliminary Construction of Mechanism Analysis Framework[J]. International Economic Cooperation, 2015(5): 4-11. (In Chinese)

Chen Taotao, Xu Run, Jin Ying, Gu Lingjun. Investment Environment of Latin America Infrastructure and the Capacity of Chinese Construction Companies [J]. Journal of Latin American Studies, 2017(03): 23-41+158-159. (In Chinese)

Chen Taotao, Jin Ying, Zhang Li, Qi Chunhe. The investment environment of Panama and the responsiveness and investment strategy of Chinese enterprises [J]. International Economic Cooperation, 2018 (10): 10-19. (In Chinese)

China's Newest Propaganda Format: Children's Bedtime Stories[N].The New York Times, 2017-05-09.

China Plans a New Silk Road, but Trade Partners Are Wary [N].The New York Times, 2015-09-05.

Frank Ching. Is China's Belt and Road plan a debt trap?[N].Global Mail, 2018-09-01.

Gao Chao. From the ancient "Silk Road" to the current "Silk Road Economic Belt" [J]. China's Foreign Trade, 2016 (07): 28-29. (In Chinese)

Ge Jianxiong. What is the difference between "One Belt and One Road" and the ancient Silk Road [N]. JF Daily, 2016-06-07 (012). (In Chinese)

Is China a Colonial Power? [N]. New York Times, 2018-05-04.

Ministry of Commerce of the People's Republic of China. 2017 Statistical Bulletin of China's Foreign Direct Investment [M]. China Statistics Press, 2017.

National Information Center, "Belt and Road" Trade Cooperation Big Data Report, 2018. (In Chinese)

Russia's president comments on One Belt, One Road concept's prospects [N]. Russian News Agency, 2018-06-06.

Vietnam, China seek to boost win-win cooperation[N].Vietnamese People's Daily, 2017-01-12.

Xi Jinping sent a letter to congratulate the opening of the second ministerial meeting of the China-Latin America and Caribbean Community Forum [J]. China's Foreign Trade, 2018 (02): 18. (In Chinese)

Xi Jinping. Jointly create the second "Golden Decade" of BRICS cooperation [N]. People's Daily, 2017-09-04 (002). (In Chinese)

Xi Jinping. Work together to promote the construction of the "Belt and Road" [N]. People's Daily, 2017-05-15 (003). (In Chinese)

Xi Jinping. Play the leading role of the Asia-Pacific in response to the challenges of the world economy [N]. People's Daily, 2015-11-19 (002). (In Chinese)

Xi Jinping. Towards a community of destiny to create a new future in Asia [N]. People's Daily, 2015-03-29 (002). (In Chinese)

Xi Jinping. Connection leads development and partners focus on cooperation [N]. People's Daily, 2014-11-09 (002). (In Chinese)

Xi Jinping. Promoting the Spirit of Silk Road and Deepening China-Arab Cooperation [N]. People's Daily, 2014-06-06 (002). (In Chinese)

Xi Jinping. Work together to build a community of China-ASEAN destiny [N]. People's Daily, 2013-10-04 (002). (In Chinese)

Xi Jinping. Promote the friendship of the people and create a better future [N]. People's Daily, 2013-09-08 (003). (In Chinese)

Xu Sihai, Zhang Haibo. Research on the Characteristics of the "One Belt, One Road" Report in Mexican Media[J]. Global Communication, 2018. (In Chinese)

Yin Mingming, Chen Mengyu. Research on the "One Belt, One Road" Report of the Mainstream Media in France - Taking the Figaro and the Le Monde as Examples [J]. Global Communication, 2017, (6). (In Chinese)

Zheng Yongnian. The global interviews on the "One Belt, One Road" five-year assessment: Zheng Yongnian [N]. FT Chinese, 2018-7-20. (In Chinese)

La Franja y la Ruta: algunas reflexiones desde América Latina¹

Sebastián Herreros²: Oficial de Asuntos Económicos de la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

I. Introducción

La iniciativa conocida como "La Franja y la Ruta" (en inglés "*Belt and Road*") fue anunciada por el Presidente de China, Xi Jinping, durante sus visitas a Kazakstán e Indonesia en septiembre y octubre de 2013, respectivamente. La misma se inspira en la Ruta de la Seda, que durante siglos comunicó a China con Europa a través de Asia Central y el Oriente Medio. La Franja y la Ruta busca "revivir" la antigua Ruta de la Seda, principalmente mediante un vasto plan de inversiones en infraestructura. Con ello se busca fortalecer los vínculos económicos y de conectividad entre China y las regiones que –en un sentido amplio– conforman su entorno geográfico: Asia sudoriental, central y meridional, el Oriente Medio y Europa.

La Franja y la Ruta es un proyecto de una ambición raras veces vista en la historia moderna (se lo ha comparado con el Plan Marshall, que permitiera la reconstrucción de Europa occidental tras la Segunda Guerra Mundial) y en el cual confluyen variadas motivaciones geopolíticas y económicas. Por lo mismo, su desarrollo es seguido con gran interés en América Latina³, especialmente dada la centralidad que ha adquirido China en la economía mundial y su creciente peso como socio comercial, inversionista y fuente de financiamiento para la región. En este contexto, en los gobiernos y en

¹ Este capítulo fue publicado originalmente en Arturo Oropeza García (coordinador), "China: BRI o el nuevo camino de la seda", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2018.

² Las opiniones expresadas aquí son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la CEPAL.

³ A menos que se indique lo contrario, la denominación "América Latina" incluye también a los países del Caribe.

la academia se ha abierto un debate sobre las implicancias de La Franja y la Ruta para la región (incluidos los riesgos de quedar al margen de dicha iniciativa) y sobre cómo América Latina podría vincularse con ella.

El presente capítulo tiene por objeto evaluar prospectivamente las principales implicancias de La Franja y la Ruta para América Latina, a la luz de los objetivos perseguidos por China con dicha iniciativa y de las características de la relación económica entre ese país y la región. Este análisis tiene necesariamente un componente especulativo, pues –a cuatro años de su lanzamiento- subsisten numerosas interrogantes sobre el alcance que tendrá La Franja y la Ruta en la práctica, y por ende también sobre sus efectos.

El resto de este capítulo se estructura de la siguiente forma. En la segunda sección se entrega una breve descripción de La Franja y la Ruta y se discuten los principales objetivos perseguidos por China con esta iniciativa. En la tercera sección se caracterizan los principales rasgos de las relaciones comerciales, financieras y de inversión entre América Latina y China. En la cuarta sección se aborda la pregunta central de cómo puede impactar La Franja y la Ruta sobre dichas relaciones. Por último, en la quinta sección se ofrecen algunas conclusiones.

II. La Franja y la Ruta: antecedentes, motivaciones y desafíos

Tal como ha sido concebida por las autoridades chinas, La Franja y la Ruta se estructura en torno a dos grandes ejes: la Franja Económica de la Ruta de la Seda (en inglés, *Silk Road Economic Belt*) y la Ruta de la Seda Marítima del Siglo 21 (en inglés, *21st Century Maritime Silk Road*). Ambos unirían a China con Europa, el primero por vía terrestre a través de Asia Central y el Oriente Medio, y el segundo por vía marítima a través de Asia sudoriental y meridional y la costa oriental de África, desembocando en el Mar Mediterráneo. Si bien hasta ahora el trazado de los dos ejes se conoce sólo de forma referencial, se estima que éstos podrían vincular a alrededor de 65 países, con una población combinada de 4.400 millones de habitantes (el 58% de la población mundial) y cuyo producto combinado alcanzaría los 21 billones de dólares, algo menos del 30% del PIB mundial (Tian, 2016; Pricewaterhouse Coopers, 2016, Cai, 2017).

El componente más visible de La Franja y la Ruta es la construcción de una vasta red de infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones

que vincularía a China con los demás países participantes. Asimismo, se contempla la creación de nuevas zonas económicas especiales, denominadas zonas de libre comercio, en China (principalmente en provincias del interior) y la suscripción de acuerdos con los demás países participantes para facilitar la circulación transfronteriza de bienes, personas e inversiones. En suma, se trata de una iniciativa que combina elementos de infraestructura "dura" (física) y "blanda" (arreglos institucionales). Se estima que su implementación completa podría tomar entre 30 y 40 años, con lo que debería estar muy avanzada en 2049, cuando se cumpla el primer centenario de la República Popular China (Pricewaterhouse Coopers, 2016). Cabe notar, en todo caso, que La Franja y la Ruta constituye -en parte- un "paraguas institucional" que busca unificar y dar coherencia a una gran variedad de proyectos, algunos de los cuales ya estaban en curso o al menos habían sido proyectados previo a su lanzamiento.

Las necesidades de financiamiento que plantea La Franja y la Ruta son enormes. Se calcula que el conjunto de los proyectos ya ejecutados, recientemente iniciados o comprometidos en el marco de esta iniciativa a comienzos de 2016 ya implicaba una inversión cercana a los 250.000 millones de dólares. Asimismo, se estima que La Franja y la Ruta implicaría un aporte de financiamiento estatal chino al exterior de alrededor de 1 billón de dólares entre 2016 y 2025, principalmente en forma de créditos (Pricewaterhouse Coopers, 2016). Éstos se canalizarían a través de la banca estatal china y del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII), institución multilateral creada en 2015 a iniciativa de China y en la que ésta es el accionista mayoritario⁴. El financiamiento vía créditos se complementaría con las inversiones efectuadas en proyectos específicos por el Fondo de la Ruta de la Seda, establecido por el gobierno chino en diciembre de 2014 y que cuenta con un capital total de 40.000 millones de dólares (Cai, 2017).

La Franja y la Ruta no es una iniciativa que haya surgido de una deliberación colectiva entre las decenas de países potencialmente involucrados. Se trata de un proyecto fraguado en China y que ésta "ha salido a vender" al resto del mundo, primero mediante los discursos del Presidente Xi Jinping en

⁴ El BAII cuenta con un capital de 100.000 millones de dólares. Al 19 de diciembre de 2017, tenía 40 miembros asiáticos y 21 no regionales (21 europeos y 2 africanos). Todos ellos han comprometido recursos para constituir el capital del banco. Siete países latinoamericanos, todos sudamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela) figuran en la categoría de "miembros prospectivos". Véase <https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/members-of-bank/index.html>.

Kazakstán e Indonesia en 2013 y más recientemente durante el "Foro de La Franja y la Ruta para la Cooperación Internacional", celebrado en mayo de 2017 en Beijing. El éxito de China en captar la atención del mundo quedó en evidencia con la asistencia a dicha reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno de 30 países de África, América Latina (los Presidentes Macri de Argentina y Bachelet de Chile), Asia, Europa y Oceanía y de representantes de más de 100 otros países. Asistieron asimismo el Secretario General de las Naciones Unidas, el Presidente del Banco Mundial y la Directora Ejecutiva del Fondo Monetario Internacional, así como autoridades de numerosas otras instituciones multilaterales.

Con La Franja y la Ruta, China persigue múltiples fines tanto de política exterior como de política interna, los que a su vez están estrechamente interrelacionados. Entre los primeros, probablemente los dos más relevantes son mantener la estabilidad en las regiones que constituyen su "periferia"⁵ y aumentar la influencia china en la economía y la geopolítica mundiales. Entre los segundos, el objetivo más frecuentemente mencionado es promover el desarrollo de las provincias y regiones autónomas del interior del país, las que se han quedado rezagadas respecto de las provincias costeras. Asimismo, y de modo más general, China espera utilizar La Franja y la Ruta como una herramienta para apoyar la reestructuración de su economía hacia sectores intensivos en conocimiento e innovación.

En el plano externo, La Franja y la Ruta es indisociable de los esfuerzos que China viene desarrollando por asumir un mayor liderazgo en el orden económico mundial. Ya en 2010, este país se convirtió en el principal exportador mundial de bienes y segundo principal importador, tras los Estados Unidos. El año 2016 marcó un nuevo hito: China se ubicó como el segundo principal inversionista extranjero mundial (tras los Estados Unidos), y por primera vez invirtió en el exterior un monto mayor que el que recibió desde el resto del mundo (UNCTAD, 2017). China también ha avanzado gradualmente hacia la plena convertibilidad de su moneda, el renminbi, con el objeto de que ésta adquiriera un mayor peso en los mercados internacionales de capitales. En este contexto, y especialmente durante 2017, China ha buscado posicionarse como el principal defensor

⁵ *"Maintaining stability in China's neighbourhood is the key objective of peripheral diplomacy. We must encourage and participate in the process of regional economic integration, speed up the process of building up infrastructure and connectivity. We must build the Silk Road Economic Belt and 21st Century Maritime Silk Road, creating a new regional economic order."* (Discurso del Presidente Xi Jinping en la Conferencia de Trabajo sobre Diplomacia Periférica, Beijing, 24 de octubre de 2013).

mundial de la globalización económica y del libre comercio, en contraste con el marcado giro hacia posiciones proteccionistas que han tomado los Estados Unidos bajo la actual administración. En este contexto, La Franja y la Ruta es la iniciativa más emblemática de la estrategia *Going Global 2.0*, impulsada por el Presidente Xi Jinping (China Policy, 2017).

En el plano interno, se espera que La Franja y la Ruta dinamice las economías de las provincias y regiones autónomas de China central y occidental, al fortalecer su integración con Asia Central y Meridional, y a través de éstas con mercados más distantes como Europa y el Oriente Medio. Es decir, las autoridades chinas buscan de cierto modo replicar en la zona occidental del país la exitosa experiencia de las provincias costeras del este, que han sido las principales beneficiarias del proceso de apertura y de la irrupción de China en la economía mundial.

Por otra parte, China espera trasladar gradualmente a otros países participantes en La Franja y la Ruta una serie de industrias maduras en las que el país presenta exceso de capacidad (por ejemplo, acero o cemento), que presentan importantes externalidades ambientales negativas, o en las cuales se ha ido erosionando su ventaja comparativa inicial, basada en los bajos costos laborales (Cai, 2017; China Policy 2017). Con ello se liberarían recursos en China que le permitirían acelerar su reconversión hacia nuevos sectores intensivos en alta tecnología e innovación, visión contenida en su estrategia *Made in China 2025*.

En la medida en que la participación en La Franja y la Ruta eleve el crecimiento económico potencial de los países situados en el entorno de China, éstos (en su gran mayoría países en desarrollo) se volverían mercados privilegiados para las exportaciones chinas de alta tecnología. Es decir, mediante La Franja y la Ruta China está invirtiendo en generar una mayor demanda futura para sus exportaciones, fuera de los países industrializados de la OCDE. Por otra parte, se espera que empresas chinas desarrollen gran parte de los proyectos de infraestructura asociados a dicha iniciativa. Ello permitiría a China "exportar" a otros países sus estándares en áreas como los ferrocarriles de alta velocidad y las redes de telefonía móvil de última generación (5G), dificultando el ingreso de competidores de Estados Unidos, Japón o países europeos (Cai, 2017).

De los objetivos ya expuestos se desprende que existen claras sinergias entre La Franja y la Ruta y el proyecto conocido como la Asociación Económica Integral Regional (en inglés, *Regional Comprehensive Economic Partnership*, RCEP). Esta negociación, iniciada en 2012 y aún en curso, busca constituir la mayor área de libre comercio del mundo, con la participación de China, la India, Japón, la República de Corea, Australia, Nueva Zelanda y los 10 países miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN). Se trata de un proyecto orientado a profundizar la integración entre las economías que conforman el entramado de redes productivas conocido como la "Fábrica Asia", en cuyo centro se sitúa China.

Una iniciativa tan ambiciosa como La Franja y la Ruta enfrenta enormes obstáculos. El primero es el financiamiento: pese a los ingentes recursos que China ha movilizado, existe consenso en que será necesario recurrir a otras fuentes, como los gobiernos de los otros países participantes, la banca china no estatal, la banca multilateral y regional de desarrollo, e incluso el propio sector privado, mediante alianzas público-privadas. Sin embargo, existen dudas sobre la real disponibilidad de la banca china a financiar proyectos de un elevado costo, alto riesgo político y retorno económico incierto (Cai, 2017).⁶ En segundo lugar, han surgido dudas sobre la capacidad de China de gestionar la enorme cartera de proyectos asociada a La Franja y la Ruta, especialmente más allá de sus fronteras. En tercer lugar, cabe esperar que los intereses económicos de China frecuentemente no coincidan con los de los demás países participantes. Este sería el caso, por ejemplo, si China trata de "exportar" a terceros países sus problemas de exceso de capacidad, si busca imponer que las obras de infraestructura sean ejecutadas íntegramente por empresas chinas, o si fija condiciones demasiado onerosas para su financiamiento.

A las dificultades ya mencionadas se suman diversas complicaciones de orden geopolítico. Entre las más importantes se cuentan la tradicional rivalidad entre China y la India por el liderazgo regional en Asia (reflejada en las aprensiones de la India frente al estrechamiento de la cooperación entre China y Pakistán en el marco de la Franja y la Ruta), las disputas territoriales entre China y varios países del sudeste asiático en el Mar de la China Meridional, la ambivalencia de Rusia frente al aumento de la influencia china en países del Asia Central que previamente formaban

⁶ La experiencia del proyecto de tren de alta velocidad entre Yakarta y Bandung en Indonesia es ilustrativa al respecto. Véase Dharma Negara y Suryadinata (2018). Otro ejemplo son las obras del Corredor Económico China-Pakistán, dados los riesgos de seguridad implicados.

parte de la Unión Soviética, y variadas tensiones geopolíticas y la amenaza de los movimientos jihadistas en el Oriente Medio. A esto se suma la preocupación de los Estados Unidos frente al aumento de la influencia china en la región denominada del "Indo Pacífico", en Asia central y meridional, en Europa e incluso en el Hemisferio Occidental. Esta visión crítica está abundantemente plasmada en la Estrategia de Seguridad Nacional presentada por la administración Trump en diciembre de 2017.⁷

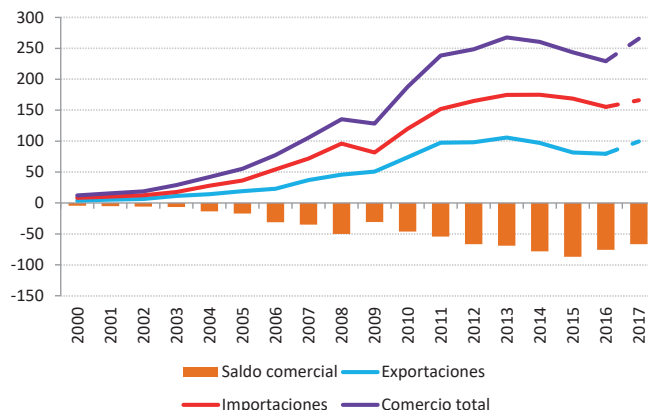
III. Las relaciones comerciales, financieras y de inversión entre América Latina y China⁸

En apenas una década y media, China se ha convertido en un socio comercial de primer orden para América Latina. Pese a sufrir tres años consecutivos de caídas entre 2014 y 2016, el valor del intercambio bilateral de bienes se multiplicó por 22 entre 2000 y 2017, pasando de 12.000 millones de dólares a casi 266.000 millones de dólares (véase el Gráfico 1). Como correlato de ello, China pasó de absorber apenas el 1% de las exportaciones de América Latina al mundo en 2000 al 10% en 2017, mientras que en el caso de las importaciones su peso aumentó del 2% al 18% en igual período. De este modo, ya en 2010 China desplazó a la Unión Europea como el segundo principal origen de las importaciones latinoamericanas (excluyendo a la propia región), y está muy cerca de desplazarla como el segundo principal destino de sus exportaciones. Cabe notar que el aumento del peso de China en el comercio exterior latinoamericano ha sido principalmente a expensas de los Estados Unidos (véase el Gráfico 2).

⁷ Véase "National Security Strategy of the United States of America", diciembre de 2017, página 46 y siguientes [en línea] <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

⁸ La información estadística presentada en esta sección se basa principalmente en CEPAL (2018).

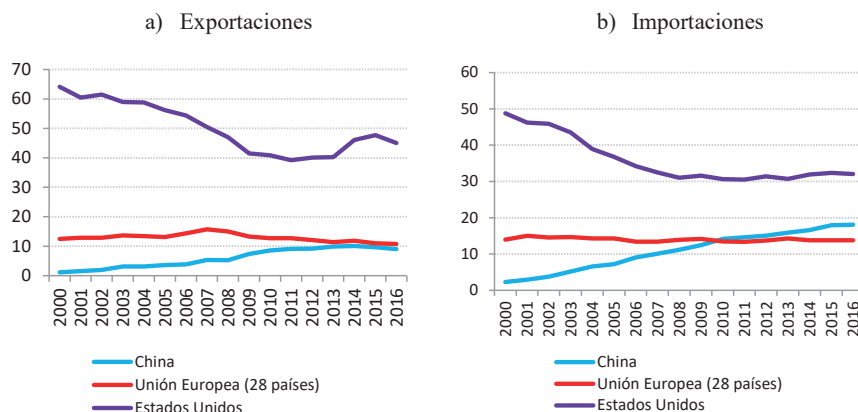
Gráfico 1: América Latina y el Caribe: comercio de bienes con China, 2000-2017^a (En miles de millones de dólares)



^a Las cifras para 2017 son proyecciones de la CEPAL basadas en las cifras del período enero a octubre.

Fuente: Autor, sobre la base de Naciones Unidas, base de datos COMTRADE.

Gráfico 2: América Latina y el Caribe: participación de China, la Unión Europea y los Estados Unidos en el comercio de bienes, 2000-2016 (En porcentajes)



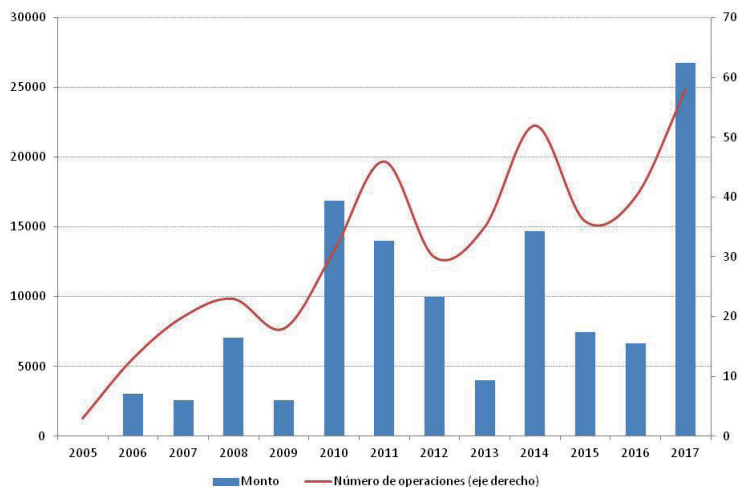
Fuente: Autor, sobre la base de Naciones Unidas, base de datos COMTRADE.

China ya es el principal destino de las exportaciones de Brasil, Chile y Perú y el tercero para Argentina y México. Por el contrario, no figura entre los cinco primeros destinos para ningún país centroamericano. En el caso de las importaciones, China es uno de los tres principales proveedores para casi todos los países latinoamericanos.

Tres rasgos marcados del comercio entre América Latina y China son su carácter persistentemente deficitario para la región, su naturaleza interindustrial (América Latina exporta materias primas e importa manufacturas), y su patrón diferenciado entre América del Sur y el resto de la región. En 2016, los productos primarios (principalmente porotos de soja, mineral de hierro y de cobre y petróleo) representaron el 72% del valor de las exportaciones de la región a China, muy por sobre su peso en los envíos al resto del mundo (27%). Por el contrario, mientras las manufacturas de baja, media y alta tecnología representaron en 2016 el 91% del valor de las compras regionales desde China, su participación en las importaciones desde el resto del mundo fue sustancialmente menor (68%). En este contexto, América del Sur mantiene un saldo comercial cercano al equilibrio con China, merced al superávit que obtiene en los productos básicos y las manufacturas basadas en recursos naturales. Por el contrario, Centroamérica, México y el Caribe, que en su mayoría no son exportadores relevantes de materias primas y que compiten con China en distintos rubros manufactureros, registran un creciente déficit comercial con ese país. El mismo alcanzó los 78.000 millones de dólares en 2016 (CEPAL, 2018).

La inversión extranjera directa (IED) china en América Latina también se ha incrementado notablemente, aunque de modo menos constante que los flujos comerciales (véase el gráfico 3). Entre 2005 y 2016, habrían ingresado a la región cerca de 90.000 millones de dólares procedentes de China, monto que representa aproximadamente el 5% de la IED total recibida por América Latina en tal período. La información disponible sugiere que en 2017 se habría producido un incremento muy marcado de la IED china en la región: su monto superaría los 25.000 millones de dólares, alrededor del 15% de la IED total recibida por ésta.

Gráfico 3: América Latina y el Caribe: estimación de las entradas de inversión extranjera directa desde China, 2005 a octubre de 2017^a
(En millones de dólares y número de operaciones)



^aLa estimación incluye el monto y número de operaciones de fusiones y adquisiciones y proyectos anunciados.

Fuente: CEPAL, sobre la base de Financial Times, fDiMarkets y Bloomberg.

La IED china en América Latina ha mostrado tradicionalmente una alta concentración por países y sectores de destino. Se estima que entre 2005 y 2017, Brasil habría recibido el 55% de dicha inversión, seguido de Perú (17%) y Argentina (9%). Es decir, tan solo tres países concentran el 81% del total. Por su parte, se estima que casi el 90% de la IED china en la región entre 2010 y 2014 se dirigió hacia los recursos naturales, en especial minería y petróleo (CEPAL, 2016). Es decir, el destino sectorial de los capitales chinos ha reforzado el patrón primario-exportador de las exportaciones regionales a ese país. Sin embargo, en los últimos años los capitales chinos han comenzado a diversificarse hacia sectores como las telecomunicaciones, los alimentos y las energías renovables.

Además de los nuevos proyectos de inversión y de las fusiones y adquisiciones, las empresas chinas muestran una creciente actividad en la región en materia de contratos de construcción. En muchos casos, estos corresponden a adjudicaciones estatales acompañadas de financiamiento otorgado por bancos chinos. Según la base de datos *China Global Investment*

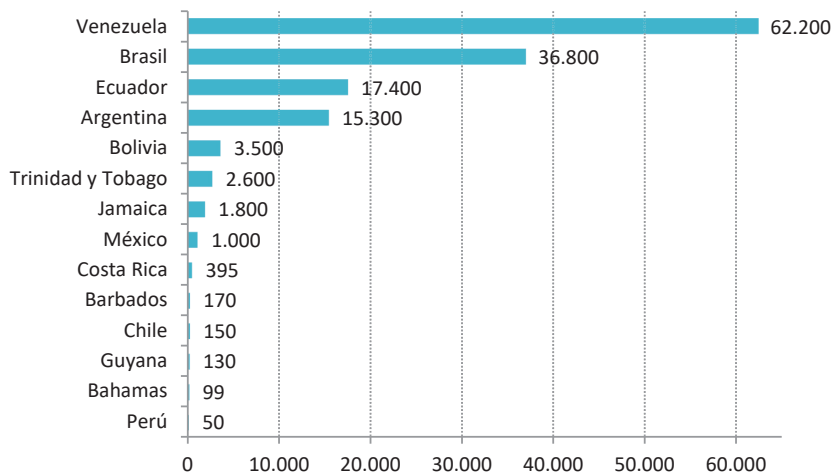
*Tracker*⁹, entre 2011 y 2016 diversas empresas chinas se adjudicaron contratos de construcción por cerca de 40.000 millones de dólares en la región. Los mismos se concentraron en los sectores de energía (un 66% del monto total adjudicado, principalmente en proyectos hidroeléctricos) y transporte (16%). Por otro lado, según cifras del *National Bureau of Statistics of China*, América Latina habría representado en 2015 el 11% del monto total de contratos de construcción del tipo "llave en mano" asignados a empresas chinas en el exterior, con lo que la región se constituye en el tercer principal mercado para dichas empresas, tras Asia (45%) y África (36%). Tres países sudamericanos (Venezuela, Brasil y Ecuador, en ese orden) concentran dos tercios del monto total adjudicado a empresas chinas en la región entre 2000 y 2015 (CEPAL, 2018). La fuerte presencia de empresas chinas en América Latina refleja las capacidades técnicas que éstas han adquirido luego de décadas desarrollando infraestructura en su propio país, y es plenamente concordante con las directrices de la estrategia *Going Global 2.0*.

China también ha adquirido un rol creciente en el financiamiento de las economías de América Latina por la vía de los créditos. Se estima que sus compromisos de préstamos a los gobiernos de la región entre 2005 y 2016 ascienden a más de 141.000 millones de dólares. Esta suma es superior al financiamiento recibido en ese periodo por parte de instituciones multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), las que otorgaron créditos soberanos a la región por 118.000, 86.000 y 55.000 millones de dólares, respectivamente. El Banco de Desarrollo de China (*China Development Bank*, CDB), institución estatal, participó en el 80% de los préstamos a la región en tal periodo.

Los principales receptores de los préstamos chinos en la región han sido Venezuela (44%), Brasil (26%), Ecuador (12%) y Argentina, con el 11% (véase el gráfico 4). Estos países tienen en común contar con importantes yacimientos de hidrocarburos, por lo que algunos de los préstamos incluyeron entre sus condiciones compromisos de venta de petróleo o incluso de repago en este producto. Asimismo, algunos de dichos países han tenido dificultades en los últimos años para acceder a los mercados internacionales de capital, lo que ha abierto oportunidades para la irrupción de los créditos chinos.

⁹ Véase <http://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>

Gráfico 4: América Latina y el Caribe: principales países receptores del financiamiento chino, 2005-2016 (En millones de dólares)



Fuente: Gallagher, Kevin y Cipoletta T, Georgina: "El financiamiento para el desarrollo de China en América Latina y el Caribe" Documento de Trabajo, Santiago, CEPAL, 2018 (inédito); sobre la base de los datos provistos por el Inter-American Dialogue y la Global Economic Governance Initiative (Universidad de Boston).

Por último, y también en el ámbito financiero, cabe destacar que los bancos centrales de varios países de la región están incorporando al renminbi en sus reservas internacionales. Asimismo, los bancos centrales de Argentina, Brasil, Chile y Surinam han suscrito acuerdos de canje de monedas (*currency swap agreements*) con su contraparte de China por un monto total cercano a los 49.000 millones de dólares (CEPAL, 2018). Todo ello es consistente con la estrategia de internacionalización del renminbi que persigue el gobierno chino.

IV. Probables impactos de La Franja y la Ruta sobre las relaciones económicas entre América Latina y China

De los antecedentes expuestos en la sección anterior se desprende que durante este siglo China se ha convertido en un socio económico de gran importancia para la región, aunque su peso varía según el tipo de flujo, la subregión e incluso el país de que se trate. En términos generales, China es hoy un socio mucho más relevante para América del Sur que para Centroamérica, México y el Caribe. En efecto, prácticamente la totalidad de

los créditos chinos a la región se dirige a América del Sur, como también más del 80% de sus flujos de IED y alrededor del 80% de sus ventas mediante contratos de construcción. La importancia de China como destino de las exportaciones es también mucho mayor para los países sudamericanos que para el resto de la región. Dos de los tres tratados de libre comercio que posee China en la región fueron suscritos con países sudamericanos (Chile y Perú).¹⁰ Solo en el caso de las importaciones se puede afirmar que China se ha convertido en un proveedor de primera importancia para toda América Latina.

La fuerte vinculación que se ha creado entre China y América del Sur responde en gran medida a que ésta es rica en diversas materias primas que aquella requiere como insumos para mantener el alto dinamismo de su economía. Ello explica que en 2016 el 88% de las importaciones chinas desde América Latina haya provenido de América del Sur. En términos simples, dadas sus respectivas ventajas comparativas estáticas (es decir, existentes en la actualidad), China y América del Sur muestran un alto grado de complementariedad comercial. Esta se ha extendido a los ámbitos de la inversión extranjera directa (donde las empresas chinas han invertido principalmente en recursos naturales) e incluso del financiamiento vía créditos (ya que éstos frecuentemente están respaldados por compromisos de venta de petróleo).

El vínculo económico con China es notoriamente menos intenso en Centroamérica, México y el Caribe, por varias razones. En primer lugar, porque no poseen una dotación abundante de materias primas (salvo contadas excepciones, como el petróleo en el caso de México). En segundo lugar, los Estados Unidos ejercen una fuerte atracción gravitacional sobre dichas economías, dado el gran tamaño de su mercado y su proximidad geográfica. Dicha atracción se expresa no solo en los ámbitos del comercio y la inversión extranjera, sino también en el financiero y el migratorio. Cabe notar que México, el conjunto de Centroamérica (incluido Panamá) y la República Dominicana poseen tratados de libre comercio vigentes con los Estados Unidos, que han contribuido a estrechar más sus relaciones económicas con ese país, particularmente mediante su inserción en diversas cadenas de valor (textil y confecciones, automotriz, electrónica). Por cierto, el resultado de la renegociación en curso del Tratado de Libre

¹⁰ El restante lo suscribió con Costa Rica en 2010, luego de que este país se apartara de la política tradicional de los países centroamericanos y anunciara su reconocimiento diplomático de la República Popular China.

Comercio de América del Norte (TLCAN) podría alterar drásticamente esos vínculos. Sin perjuicio de todo lo anterior, en 2015 y 2016 México fue el principal destino de las exportaciones chinas a América Latina, desplazando a Brasil, que ocupó esa posición entre 2008 y 2014. En 2016, el 29% de las exportaciones chinas a la región se dirigió a México, y el 20% a Brasil.

Hay también elementos de orden político que subyacen tras la mayor intensidad de los vínculos económicos de China con América del Sur en comparación con los que mantiene con el resto de la región. Por una parte, mientras todos los países sudamericanos (excepto Paraguay) reconocen diplomáticamente a la República Popular China, todos los países centroamericanos (excepto Costa Rica) y algunos países del Caribe reconocen a la Provincia china de Taiwán. Por otra parte, varios de los gobiernos de izquierda que llegaron al poder en América del Sur durante la década pasada compartían (con matices) una visión crítica sobre lo que consideraban una excesiva influencia de los Estados Unidos en la región. Ello, sumado a los factores económicos ya mencionados, los llevó a buscar activamente un estrechamiento de sus relaciones con China.

Sin perjuicio de estas dinámicas diferenciadas, China ha tratado en la última década de articular una posición estratégica con respecto al conjunto de la región, reflejada en los denominados "Libros Blancos" de 2008 y 2016.¹¹ Asimismo, ha promovido el diálogo con la región a través de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Para ello, ambas partes convinieron crear el Foro de Cooperación CELAC-China, cuya primera reunión (a nivel de Ministros de Relaciones Exteriores) tuvo lugar en Beijing en enero de 2015. En aquella oportunidad se adoptó el Plan de Cooperación 2015-2019. En el ámbito económico, dicho plan puso el énfasis en la expansión del comercio y de las inversiones, planteando llevar el intercambio bilateral de bienes a los 500.000 millones de dólares en 2025 y el acervo (*stock*) de IED bilateral a los 250.000 millones de dólares en el mismo año. La segunda reunión ministerial del Foro se realizó en Santiago de Chile en enero de 2018, ocasión en la que se adoptó un nuevo Plan de Cooperación para el período 2019-2021.

¹¹ Ambos documentos, que por su extensión son "*position papers*" y no libros, se pueden consultar en español en <http://spanish.peopledaily.com.cn/31621/6527840.html> y <http://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/t1418256.shtml>, respectivamente.

A partir de los antecedentes ya presentados, cabe plantearse qué impacto puede tener La Franja y la Ruta sobre las relaciones económicas entre China y América Latina. Se trata de una pregunta muy compleja de responder, por al menos dos razones. En primer lugar, el contenido mismo de La Franja y la Ruta no se conoce aún con precisión, tanto en lo relativo a su componente "duro" (las obras de infraestructura a ejecutar) como a su componente "blando" (los diversos acuerdos de integración económica a suscribir). Esta incertidumbre probablemente se mantenga por décadas, dados los extensos plazos previstos para su concreción. De hecho, en un horizonte de dos o tres décadas las condiciones de contexto pueden variar a tal punto que obliguen a redefinir de modo importante el proyecto. En segundo lugar, resulta casi imposible distinguir cuáles de las obras de infraestructura y acuerdos que se espera concretar en el marco de la Franja y la Ruta le son directamente atribuibles (es decir, no se habrían materializado de otra forma).

Con las anteriores consideraciones en mente, un dato (obvio) a partir del cual debe construirse cualquier análisis de las implicancias de la Franja y la Ruta para la región es que se trata de un proyecto esencialmente euroasiático. Las autoridades chinas han enfatizado reiteradamente la naturaleza abierta de esta iniciativa¹², e incluso durante la segunda reunión ministerial del Foro CELAC-China el canciller Wang Yi invitó expresamente a los países de la región a participar en ella.¹³ Sin embargo, no han trascendido públicamente mayores detalles sobre qué implicaría dicha participación en términos específicos.

Más allá de las declaraciones, es evidente que América Latina no forma parte del "núcleo duro" de La Franja y la Ruta. Al respecto, resulta decidor que no haya referencia alguna a esta iniciativa en los Planes de Cooperación CELAC-China 2015-2019 y 2019-2021, ni tampoco en el "Documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe", dado a conocer por

¹² "... we welcome and support the Belt and Road Initiative to enhance connectivity between Asia and Europe, which is also open to other regions such as Africa and South America" (párrafo 6 del comunicado conjunto de la Mesa Redonda de Líderes del Foro de La Franja y la Ruta para la Cooperación Internacional, Beijing, 16 de mayo de 2017). Original en inglés, subrayado añadido por el autor.

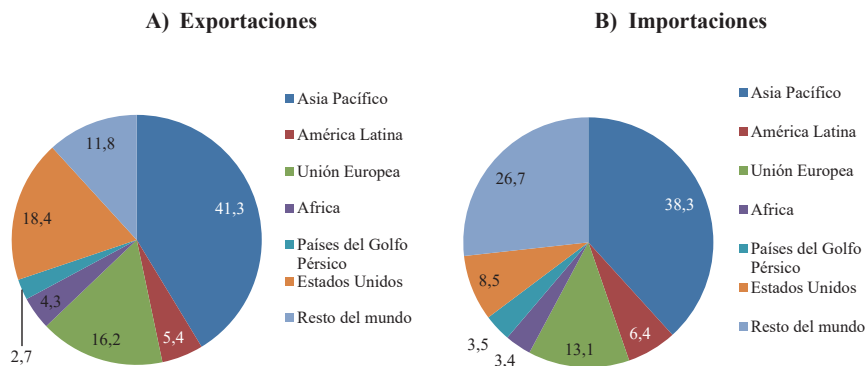
¹³ "La Parte china expresó que esta iniciativa está siendo ampliamente compartida por la comunidad internacional y considera que los países de América Latina y el Caribe forman parte de la extensión natural de la Ruta de la Seda Marítima y son participantes indispensables de la cooperación internacional de la Franja y la Ruta." (Declaración Especial de Santiago de la II Reunión Ministerial del Foro CELAC-China sobre la Iniciativa de La Franja y la Ruta, Santiago, 22 de enero de 2018).

el Ministerio de Relaciones Exteriores de ese país en noviembre de 2016. Los motivos para ello son variados. El más obvio es la lejanía: mientras la distancia en línea recta entre Xian (capital de la provincia de Shaanxi, en China central) y Londres (frecuentemente mencionado como el punto terminal de La Franja y la Ruta en Europa) es de poco más de 8.200 kilómetros, la distancia que la separa de Ciudad de México supera los 13.300 kilómetros. En el caso de las principales ciudades sudamericanas, ella fluctúa entre los 15.000 y los 20.000 kilómetros, superando la extensión de los vuelos comerciales sin escalas más largos existentes en la actualidad.¹⁴

A las barreras que impone la lejanía física (aunque estrechamente vinculado con éstas) se suma el hecho de que América Latina no ocupa un rol central en el comercio exterior chino. En efecto, la región representó en 2016 sólo el 5,4% de las exportaciones totales de bienes de China al mundo y el 6,4% de sus importaciones, cifras muy inferiores al peso que China tiene en el comercio exterior latinoamericano (10% y 18%, respectivamente). La modesta participación de América Latina en el intercambio comercial chino contrasta con el peso mucho mayor que tienen regiones explícitamente consideradas en el diseño original de La Franja y la Ruta, en particular Asia Pacífico (también denominada la "Fábrica Asia") y la Unión Europea (véase el gráfico 5). América Latina tampoco figura entre los destinos más relevantes de la IED china, habiendo representado en promedio el 9% de la misma entre 2011 y 2016 (véase el Gráfico 6).

¹⁴ Véase https://distancecalculator.globefeed.com/World_Distance_Calculator.asp.

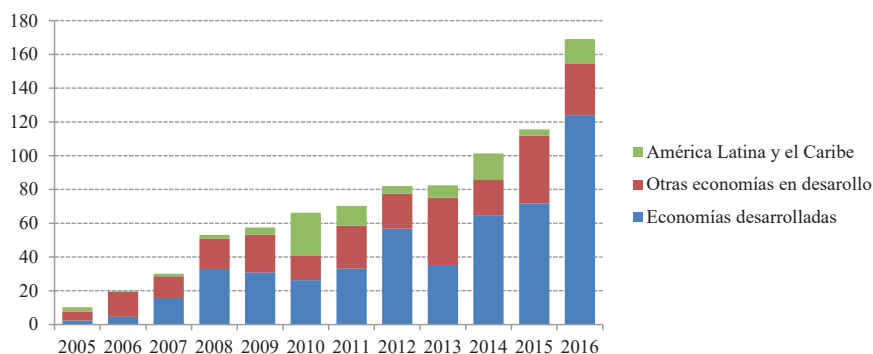
Gráfico 5: China: composición del comercio exterior de bienes por socios, 2016^a (En porcentajes)



^a América Latina incluye a los países del Caribe. Asia Pacífico incluye a: Australia, Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), India, Japón, Nueva Zelandia, Provincia china de Taiwán, República de Corea y los 10 países miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN). El Golfo Pérsico incluye a Arabia Saudita, Bahréin, Catar, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait y Omán.

Fuente: Autor, sobre la base de Naciones Unidas, base de datos COMTRADE.

Gráfico 6: China: salidas de inversión extranjera directa, por grupos de economías de destino, 2005-2016 (En miles de millones de dólares)



Fuente: CEPAL, sobre la base de *China Global Investment Tracker* de The American Enterprise Institute y The Heritage Foundation [en línea] <http://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>.

En suma, existe una fuerte asimetría entre la gran importancia que China reviste para América Latina desde el punto de vista económico y el peso mucho menor que ésta tiene para China. Resulta improbable que la participación de América Latina en los flujos de comercio e IED de China aumente significativamente en el futuro inmediato, dado el bajo dinamismo económico que ha exhibido la región en los últimos años, que limita su atractivo como mercado de consumo. Entre 2012 y 2017, su producto interno bruto se expandió en promedio solo un 1,3% anual, mientras que el de Asia en desarrollo –la región que constituye el núcleo de La Franja y la Ruta- lo hizo en un 6,7% anual, resultado fuertemente influido por el continuado dinamismo de la economía china. Para el período 2018-2022, las proyecciones de crecimiento promedio de ambas regiones son de 2,5% y 6,4%, respectivamente.¹⁵ Al bajo dinamismo económico se suma el menor crecimiento demográfico de la región en comparación con Asia y especialmente África (véase el Cuadro 1).

Cuadro 1: Mundo y regiones seleccionadas: proyecciones de población, 2017, 2030 y 2050 (En millones de personas y porcentajes de la población mundial)

Región	2017	2030	2050	Aumento 2017-2030	Aumento 2030-2050
África	1.256 (17%)	1.704 (20%)	2.528 (26%)	448	824
Asia	4.504 (60%)	4.947 (58%)	5.257 (54%)	443	310
América Latina y el Caribe	646 (9%)	718 (8%)	780 (8%)	72	62
Mundo	7.550	8.551	9.772	1.001	1.221

Fuente: Autor, con información de Naciones Unidas, *World Population Prospects: The 2017 Revision*.

América Latina es básicamente un proveedor de materias primas para China. Por ende, uno de los riesgos que le plantea La Franja y la Ruta es la posible pérdida de cuotas de mercado en las importaciones de ese país

¹⁵ Fuente: Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook Database, octubre de 2017.

a favor de regiones con una especialización exportadora similar y que están explícitamente contempladas en el diseño de dicha iniciativa, como resultado de la mejor conectividad y de eventuales acuerdos comerciales. Este es el caso de varios países del Asia Central y del Oriente Medio en los rubros minero y energético. A ellos podrían sumarse países africanos (como Zambia en el caso del cobre, o Etiopía en la agricultura), dependiendo del trazado definitivo de la Ruta Marítima de la Seda (véase el Cuadro 2).

Cuadro 2: China: proveedores relevantes de productos seleccionados desde países contemplados en el diseño de La Franja y la Ruta, 2016

Producto	Proveedores
Minerales de hierro y sus concentrados	Irán, Ucrania, India, Rusia
Petróleo	Rusia, Arabia Saudita, Omán, Irak, Irán, Kuwait, Emiratos Árabes Unidos
Minerales de cobre y sus concentrados	Mongolia, Indonesia, Irán, Laos, Kazakstán
Cobre refinado (cátodos de cobre)	Japón, Kazakstán, India
Pasta química, de madera distinta de la de coníferas	Indonesia
Cobre sin refinar; ánodos de cobre para refinado electrolítico	Zambia, Pakistán

Fuente: Autor, sobre la base de Naciones Unidas, base de datos COMTRADE.

Diversos autores han planteado que la forma natural de extender La Franja y la Ruta a América Latina sería a través de proyectos que "acorten las distancias" entre ésta y China (véanse, por ejemplo, CEPAL 2018; Heine, 2017 y Reyes Matta, 2017). Para ello se propone mejorar las conexiones marítimas y aéreas existentes, así como aprovechar el interés de China en realizar grandes obras de infraestructura fuera de sus fronteras para emprender proyectos que, junto con mejorar la conectividad entre los países de la región, agilicen sus exportaciones a ese país.¹⁶

¹⁶ Un claro ejemplo sería el proyecto de un ferrocarril entre Brasil y Perú que uniría las costas atlántica y pacífica de América del Sur, planteado por el Primer Ministro chino Li Keqiang durante su visita a varios países de la región en mayo de 2015. Este ferrocarril facilitaría la exportación a China de productos como la soja y el mineral de hierro brasileños a través de puertos del Pacífico, lo que resultaría en un menor tiempo de viaje que con las actuales rutas que utilizan el Canal de Panamá.

Junto con mejorar la conectividad física entre la región y China, se ha planteado la necesidad de mejorar la conectividad digital. Hoy no existe un cable de fibra óptica que comunique directamente a Asia con América del Sur, por lo que las comunicaciones digitales entre ambas deben direccionarse a través de Estados Unidos, con la consiguiente pérdida de velocidad. En este contexto, se ha señalado que, de concretarse la iniciativa de instalar un cable de fibra óptica submarino entre China y Chile -actualmente en estudio-, ello *"para todos los efectos, haría llegar la iniciativa de La Franja y la Ruta a las Américas"* (Heine 2017, página 246). Parte de todos estos proyectos podría financiarse con los diversos fondos constituidos para ese efecto por China en el marco del Foro CELAC-China, cuyo monto alcanzaría los 35.000 millones de dólares (ibíd., pág. 241).

Es innegable la necesidad de mejorar la conectividad interna de la región, así como la de ésta con China y los mercados asiáticos en general. Diversos indicadores, como el Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial, muestran que América Latina arrastra un importante déficit en la calidad de su infraestructura de transporte que perjudica su inserción en la economía mundial y su desarrollo en general. Ello obedece en gran medida a su relativamente baja inversión por habitante en infraestructura de transporte (CEPAL, 2018). El carácter crecientemente digital de la globalización hace también imperativo mejorar la conectividad digital con China, condición indispensable para promover el comercio de servicios modernos basados en Internet. China, por su parte, dispone tanto de los capitales como de las capacidades técnicas requeridos para el desarrollo de grandes proyectos de infraestructura más allá de sus fronteras.

De los antecedentes ya expuestos se desprende que existe en principio una importante complementariedad entre la oferta china y la demanda latinoamericana, la que ya se ha plasmado en una creciente presencia de las empresas chinas de construcción en la región. Sin embargo, resulta probable que en los próximos años el despliegue de dichas empresas y los recursos de la banca china, tanto estatal como privada, se concentren preferentemente en proyectos en países aledaños que forman parte del "núcleo duro" de La Franja y la Ruta. Un efecto directo de ello podría ser una menor disponibilidad relativa de recursos técnicos y financieros para emprender grandes proyectos de infraestructura en América Latina. Cabe agregar que las empresas chinas muestran una clara preferencia por la adjudicación directa de proyectos de infraestructura (como ha sido el caso de varias obras previstas o en ejecución en Asia en el marco de La Franja

y la Ruta), por sobre los modelos de licitación abierta utilizados en varios países de América Latina.

En cuanto a la dimensión "blanda" de La Franja y la Ruta, esto es, la suscripción de acuerdos de integración económica, el gobierno chino ha manifestado reiteradamente en los últimos años su interés en negociar tratados de libre comercio (TLC) con varias de las principales economías latinoamericanas, en particular el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Colombia y México. No obstante, ninguna de estas aproximaciones se ha traducido hasta ahora en el inicio de negociaciones formales. Ello se explica principalmente por la fuerte resistencia de los sectores industriales de esas economías a una mayor apertura a las manufacturas chinas, que ya ha desplazado a su producción nacional de forma significativa (Durán Lima y Pellandra, 2017).

Si bien el eventual retiro de los Estados Unidos del TLCAN podría llevar a México a estrechar sus vínculos comerciales y de inversión con China, resulta improbable que ello se tradujera en la decisión de iniciar las negociaciones de un TLC. Esto, dado el fuerte grado de competencia entre ambos países en diversos segmentos industriales. Resulta más probable que en tal escenario México busque suscribir acuerdos sectoriales ad-hoc para aumentar sus exportaciones a China de productos específicos (por ejemplo, agroindustriales) y para atraer IED desde ese país (por ejemplo, a las industrias automotriz y electrónica). La resistencia del sector industrial en Argentina y Brasil hace también muy improbable la suscripción de un TLC entre China y el MERCOSUR en un futuro próximo.

V. Conclusiones

Cuando se trata de La Franja y la Ruta, es fácil caer en la hipérbole, dada su vasta ambición y la centralidad que China ha adquirido en la economía mundial en apenas cuatro décadas. El interés en esta iniciativa en el mundo y en América Latina se ha redoblado producto del contraste entre el creciente protagonismo internacional de China y el brusco giro hacia posiciones proteccionistas y aislacionistas que han tomado los Estados Unidos. En este contexto, se ha planteado que La Franja y la Ruta "*constituye, tal vez, la principal propuesta en materia de desarrollo internacional sobre la mesa*" (Heine, 2017, pág. 225-6) y que "*representa mucho más que una serie de proyectos de infraestructura, al plantear una visión de la globalización en nuestro tiempo, ...*" (ibíd., pág. 228). En efecto, resulta plausible sostener

que, más que una iniciativa concreta, La Franja y la Ruta representa una cierta visión del desarrollo, en la cual éste es indisoluble de la globalización económica. Ello no es de extrañar, dada la historia y las características del "milagro económico chino".

El carácter crecientemente digital de la globalización ha reducido la importancia relativa de la distancia como barrera a la interacción económica entre países y regiones. No obstante, La Franja y la Ruta es un claro ejemplo de que "la geografía todavía importa". Más allá de la insistencia de las autoridades chinas en su carácter abierto a otras regiones, se trata de un proyecto con un claro anclaje geográfico en Eurasia. Es en ese espacio particular donde China espera alcanzar una serie de objetivos, como desarrollar a sus provincias y regiones del interior, contener diversos riesgos geopolíticos y exportar sus estándares tecnológicos y su sobrecapacidad en varias industrias. De hecho, uno de los objetivos principales perseguidos por China mediante La Franja y la Ruta es consolidar su rol central en la "Fábrica Asia".

La distancia física –junto con la propia estructura productiva y exportadora de la región, basada fuertemente en los recursos naturales– impone límites a la posibilidad de que América Latina se integre a la "Fábrica Asia" mediante el comercio de la forma en que lo han hecho, por ejemplo, los países del sudeste asiático. Mientras éstos son importantes proveedores de bienes industriales intermedios y finales para China, la canasta exportadora de América Latina a ese país mantiene una altísima concentración en un número limitado de productos básicos. De hecho, el intercambio comercial entre la región y China se asemeja mucho al clásico patrón "centro-periferia", utilizado por la CEPAL en los años cincuenta para caracterizar las relaciones económicas entre América Latina y las potencias industriales del mundo desarrollado.

El actual patrón de intercambio con China genera preocupación en la región, especialmente ante el riesgo de desindustrialización derivado de la competencia de las manufacturas de ese país y de las señales de precios que favorecen la especialización en materias primas. En este contexto, se ha argumentado que la creciente globalización digital representa una gran oportunidad de diversificar las relaciones comerciales con China, incursionando con más fuerza en los servicios (véase, por ejemplo, Heine, 2017). No obstante, para aprovechar esa oportunidad se requiere no solo contar con la infraestructura física necesaria sino también con marcos

regulatorios apropiados y con una fuerza laboral preparada para insertarse en los nuevos paradigmas productivos asociados a la digitalización. Todos estos siguen siendo grandes desafíos para América Latina. En consecuencia, la eventual llegada de inversiones chinas orientadas a mejorar la infraestructura digital de la región (por ejemplo, en redes de telefonía móvil de última generación o cables de fibra óptica) sería bienvenida, pero insuficiente por sí misma para modificar el actual patrón del intercambio comercial con ese país.

Las perspectivas para América Latina mejorarían sustancialmente si a una mejor conectividad con China se suma una mayor presencia de inversiones productivas de ese país en la región (entendidas como inversiones que contribuyan a la generación de capacidades en los países receptores y que generen encadenamientos con proveedores locales, especialmente Pymes). En tal escenario, se abren interesantes oportunidades de transitar hacia una relación más moderna y equilibrada entre ambas partes. Un claro ejemplo es la reciente propuesta de la firma automotriz china Baic Group al gobierno de Chile de invertir de manera integrada en toda la cadena de valor del litio, desde la explotación, pasando por la producción de baterías, hasta la fabricación de automóviles eléctricos (La Tercera, 2017). De materializarse este proyecto en los términos planteados, sería una novedad muy bienvenida en relación con lo que ha sido el patrón histórico de las inversiones chinas en la región.

Otro sector promisorio para la llegada de inversiones chinas es el de los alimentos, dado que América Latina en su conjunto es un exportador neto en dicho sector (de hecho, los dos principales exportadores agrícolas netos mundiales son Brasil y Argentina) y además América del Sur aún posee un espacio significativo para expandir su superficie agrícola y pecuaria (CEPAL, 2017). China, por el contrario, es un importador agrícola neto, y el 26% de sus importaciones agrícolas proviene de América Latina. Esta participación es casi idéntica a la que tienen en conjunto el Canadá y los Estados Unidos, y superior a las de competidores como la ASEAN (14%) y Australia y Nueva Zelanda (10%) (CEPAL, 2018). En suma, la región ya juega un rol relevante para la seguridad alimentaria de China, el que probablemente se acrecentará en los próximos años.

Es indudable que, en la terminología anglosajona, La Franja y la Ruta es un *“game changer”*. Más allá de la incertidumbre que la rodea, esta iniciativa ha venido a cristalizar la irrupción de China como un actor central de la

economía mundial, ya no solo en los flujos de comercio, IED o préstamos, sino también en la gobernanza de la globalización. Por su parte, América Latina requiere entrar en una nueva etapa de sus relaciones económicas con China, en la que el rol preponderante que ha tenido el comercio hasta ahora se vea contrapesado por otros elementos, en particular la inversión. La Franja y la Ruta ofrece la oportunidad de avanzar en esa dirección. Las autoridades chinas han manifestado reiteradamente su interés en que la región se vincule con dicha iniciativa, si bien hasta ahora se desconocen (al menos públicamente) las modalidades concretas propuestas para ello. Corresponde ahora a los países de la región la compleja tarea de articular y plantear a China una visión compartida sobre los proyectos que consideran prioritarios en el marco de la eventual extensión de La Franja y la Ruta a América Latina.

Referencias

Cai, Peter (2017), "Understanding China's Belt and Road Initiative", Lowy Institute, marzo.

CEPAL (2018), *Explorando nuevos espacios de cooperación entre América Latina y el Caribe y China. Segunda Reunión Ministerial del Foro de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y China*. Santiago, enero, http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43213/1/S1701250_es.pdf

CEPAL (2017), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe. Recuperación en un contexto de incertidumbre*. Santiago, http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42315/7/S1701118_es.pdf

CEPAL (2016), *Relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y China: oportunidades y desafíos*. Santiago, noviembre, http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40743/1/S1601155_es.pdf

China Policy (2017), "China Going Global. Between ambition and capacity", Beijing, abril.

Dharma Negara, Siwage y Leo Suryadinata (2018), "Jakarta-Bandung High Speed Rail Project: Little progress, many challenges", ISEAS Perspectives No 2, ISEAS-Yusof Ishak Institute, Singapur, enero.

Durán Lima, José y Andrea Pellandra (2017), "La irrupción de China y su impacto sobre la estructura productiva y comercial en América Latina y el Caribe". Serie de Comercio Internacional No 131, CEPAL, Santiago, febrero.

Gallagher, Kevin y Georgina Cipoletta (2018), "El financiamiento para el desarrollo de China en América Latina y el Caribe". Documento de Trabajo, Santiago, CEPAL (inédito).

Heine, Jorge (2017), "Recreando el Galeón de Manila: globalización y relaciones sino-latinoamericanas", Estudios Internacionales, Número Especial de Aniversario, Santiago de Chile, octubre, http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0719-37692017000300225&script=sci_arttext&tlng=en

Joint Communique of the Leaders Roundtable of the Belt and Road Forum for International Cooperation (2017), Beijing, 16 de mayo.

La Tercera (2017), "Gigante chino propone a Corfo producir autos eléctricos en Chile", 5 de septiembre, <http://www.latercera.com/noticia/gigante-chino-propone-corfo-producir-autos-electricos-chile/>

Ministerio de Relaciones Exteriores de China (2016), "China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean". Beijing, 24 de noviembre.

Naciones Unidas, *World Population Prospects: The 2017 Revision, Key Findings and Advance Tables*. Working Paper No. ESA/P/WP/248. Nueva York.

Pricewaterhouse Coopers (2016), "China's new silk route. The long and winding road", <https://www.pwc.com/gx/en/growth-markets-center/assets/pdf/china-new-silk-route.pdf>

Reyes Matta, Fernando (2017), "Ruta de la Seda y América Latina: mirar al futuro", Diario Financiero, Santiago de Chile, 18 de abril, <https://www.df.cl/noticias/opinion/columnistas/ruta-de-la-seda-y-america-latina-mirar-al-futuro/2017-04-17/212146.html>

Tian, Jinchun (2016), "'One Belt and One Road': Connecting China and the world", McKinsey and Company, julio, <https://www.mckinsey.com/industries/capital-projects-and-infrastructure/our-insights/one-belt-and-one-road-connecting-china-and-the-world>

UNCTAD (2017), *World Investment Report. Investment and the Digital Economy*. Ginebra.

Xi, Jinping (2017), "Work together to build the Silk Road Economic Belt and the 21st Century Maritime Silk Road", discurso en la ceremonia de apertura de The Belt and Road Forum for International Cooperation, Beijing, 14 de mayo.

El rol de la banca de desarrollo regional y la integración física y digital en la región: oportunidades y desafíos

Carolina Rueda: Ejecutiva Principal de la Dirección de Análisis y Evaluación Técnica de Infraestructura, en el área de Integración Regional y Logística de la CAF

Desde su creación, como parte de su misión, CAF ha hecho de la integración regional uno de los dos pilares que definen su identidad y guían su quehacer. Dicha misión ha sido consagrada en su mandato constitutivo. El apoyo al desarrollo de la Integración ha sido uno de los ejes centrales del cumplimiento de ese mandato y el ejercicio de ese compromiso.

Bajo esta premisa, CAF ha procurado favorecer acciones multinivel orientadas a acompañar esfuerzos de Integración, brindando apoyo técnico calificado y financiamiento a los proyectos de integración. De esta forma, CAF ha financiado 77 proyectos de integración de alto impacto, por más de US\$ 11.000 millones de financiamiento, permitiendo movilizar más de US\$ 30.000 millones (el Puente sobre el Río Limón, en Venezuela frontera con Colombia, fue el primer proyecto de inversión financiado por CAF -1972).

En el período 1995 a 2017, CAF contabilizó operaciones en más de 10 países, dentro de los cuales se destacan Bolivia, Argentina y Perú y en 8 subsectores, dentro de los cuales sobresale el sector transporte, en particular, los proyectos de vialidad.

A manera de ejemplo, se presentan cuatro proyectos de integración emblemáticos financiados por CAF:

- **Gasoducto Bolivia-Brasil:** CAF financió la construcción de un gasoducto de una longitud aproximada de 3.061 kilómetros entre las ciudades de Santa Cruz y Puerto Suarez, continuando hasta llegar a Sao Paulo para luego dirigirse a Porto Alegre. El proyecto fue culminado exitosamente en diciembre de 1999. La inversión de CAF fue de USD 215 millones como aporte esencial a un proyecto que movilizó un total de USD 2.055 millones.
- **Canal de Panamá:** Para el proyecto de carácter estratégico para la integración de los mercados latinoamericanos y globales, CAF estructuró una operación por valor de USD 300 millones, contribuyendo así al esfuerzo de otros organismos multilaterales. La inversión total, mediante un esquema de financiamiento estructurado, fue de USD 2.320 millones.
- **Carretera Transchaco:** CAF financia la rehabilitación de un total de 760 kilómetros entre Asunción y la frontera con Bolivia, mediante dos operaciones de crédito genuinas por un total de USD 622 millones. La Transchaco es una vía de importancia estratégica para la conexión de Paraguay en el corazón del continente.
- **Vertebración vial de Bolivia:** más de 5.500 kilómetros financiados (más del 50% de la Red Vial Fundamental). Más de USD 3.800 millones invertidos en corredores de integración. Más de 20 operaciones que impactan directamente en ejes transversales para mejorar la conexión física de la región

Como vimos, CAF está incrementando su participación activa y se ha consolidado como un aliado de los países en las agendas mediante las cuales la integración de la infraestructura se va consolidando en la región. Esto implica asumir un mandato para renovar, potenciar y articular los productos y recursos con los que la institución cuenta para ofrecer alternativas que satisfagan la demanda de los países accionistas para avanzar en sus agendas de integración.

Para contribuir a ello, se plantean a continuación algunas reflexiones relacionadas con los viejos desafíos y nuevos retos para acometer la agenda de la infraestructura de integración regional.

El rezago en materia de dotación de infraestructura (y en la prestación eficiente de sus servicios), ha reducido la productividad y la competitividad

de la región, limitando los avances hacia los objetivos de desarrollo económico y social; al mismo tiempo observamos un desaprovechamiento del potencial de profundización de los procesos de integración regional de la región que la infraestructura provee (integración de territorios, mercados, sociedad).

Vemos entonces que hoy en día sigue vigente el gran reto histórico de implementar proyectos de infraestructura que reduzcan los costos logísticos y ayuden a dinamizar la complementariedad productiva entre los países, desarrollando cadenas de valor asociadas al intercambio comercial de la región, y entre esta y el resto del mundo.

Algunos de los viejos desafíos y nuevos retos identificados por CAF pueden resumirse:

- **Calidad de los proyectos:** El principal de los retos, será contar con proyectos sólidos y de calidad que permitan analizar al ser encarados en conjunto con otro u otros países. En por lo menos cuatro aspectos fundamentales: (i) Innovación tecnológica; (ii) Cambio climático; (iii) Gestión institucional de la infraestructura; y (iv) Gestión técnica de la infraestructura.
- **Complementariedad productiva:** Entendiendo que la infraestructura no es un fin en sí mismo, sino un elemento que moviliza las decisiones políticas necesarias que permitan un desarrollo económico y sostenible de los países a través de proyectos que les permita dinamizar la complementariedad productiva y/o comercial entre sus economías, generando oportunidades de empleo para las poblaciones alcanzadas, reduciendo los costos logísticos de dichas actividades o de otras ya existentes.
- **Conseguir financiamiento acorde a las necesidades del proyecto y de la Región.-** Contribuir, mediante esquemas de financiamiento adaptados (EFA) a las necesidades y requerimientos de la región, a la financiación de proyectos de infraestructura de integración.

Ante este contexto se hace ineludible mejorar la cantidad y calidad de las inversiones en infraestructura para la integración física y, a la vez, fortalecer la gobernanza del proceso, mejorar la gestión del ciclo de los proyectos, facilitar el financiamiento y ejecución de inversiones, y promover

la convergencia de los actores públicos y privados en torno al desafío de incrementar la productividad y fortalecer la integración funcional.

Resulta evidente que los desafíos del financiamiento de la infraestructura son muy grandes y requerirán de una mayor complementación entre el sector privado, el sector público y la Banca de Desarrollo; así como también de encontrar nuevas fuentes e instrumentos para financiar la infraestructura en la región. Es una necesidad incorporar a la agenda regional de integración nuevas propuestas que contribuyan a identificar, desarrollar e implementar acciones dirigidas a facilitar y estimular los proyectos de integración física que permitirán generar mejores condiciones para avanzar frente a los viejos y nuevos desafíos.

¿Qué instrumentos nuevos aporta CAF a sus países miembros?

Desde una visión estratégica y procurando acciones que se articulen y complementen entre sí, desde CAF se están promoviendo acciones que concatenen una propuesta de integración **física y funcional convergente**. CAF propone una agenda renovada priorizando la eficiencia de las inversiones, en tres niveles de actuación: inmediato, corto y mediano plazo

- **En lo inmediato.** Promover una facilidad de preinversión para proyectos de infraestructura de integración regional priorizados por los países de la región: el Programa de Preinversión de Infraestructura Regional de CAF (CAF-PPI).

Desde su creación, CAF ha hecho de la integración regional, con énfasis en la integración de la infraestructura, uno de los pilares que definen su identidad y guían su actividad. Entendemos que favorecer la implementación de la agenda de infraestructura de integración requiere, al menos y en primer lugar, contar con proyectos sólidos y de calidad que permitan a un país ponderar los impactos que pudieran tener al ser encarados en conjunto con otro u otros países. Bajo esta premisa creemos que se hace necesario enfatizar nuevamente en la importancia clave de la preinversión para acelerar el desarrollo de la infraestructura de integración.

- **A corto plazo.** Desarrollar una metodología interna que permita contribuir a orientar a los decisores políticos sobre la ruta de acción a seguir en términos de implementación de proyectos de

infraestructura de integración: Los Ámbitos de Desarrollo Logístico (ADL).

Desde CAF se quiere impulsar la elaboración y aplicación de una metodología que permita implementar acciones estratégicas sobre los Ámbitos de Desarrollo Logístico (ADL) prioritarios con el fin de optimizar la función logística de los Corredores de Integración Regional, lo que permitiría reducir costos logísticos y mejorar el nivel de los servicios de infraestructura para el sector productivo.

Los Ámbitos de Desarrollo Logístico (ADL) son espacios territoriales de escala nacional, regional o subregional en el que se establecen relaciones de servicio entre varios centros de producción y/o de consumo, y que dependen entre sí para llevar a cabo operaciones logísticas y de valor añadido. Dos o más ADL definen la existencia de un Corredor Logístico de Integración (CLI), que los relaciona funcionalmente de manera estable a través de diferentes componentes infraestructurales y de servicios.

Un trabajo focalizado en Corredores y Ámbitos de Desarrollo Logístico, puede ser el gran dinamizador de la integración física y funcional entre los centros de producción y los mercados de consumo intra y extra regionales. No habrá mejoras en la productividad si las actuaciones en infraestructuras no se traducen en oportunidades de mejora logística. En este sentido, los programas centrados exclusivamente en inversiones en infraestructuras han resultado insuficientes para lograr una efectiva integración regional y una eficiente accesibilidad a los mercados específicos de los segmentos productivos presentes en la región.

Desde la perspectiva de los Ámbitos de Desarrollo Logístico (ADL), es posible impulsar, conjuntos de proyectos prioritarios y acciones simultáneas, actuando selectivamente sobre vectores de impacto muy concretos que contribuyan a: reducción de costos, demoras, emisiones, congestión, accidentes, conflictos; y mayor seguridad, calidad, integración de procesos, etc., y que optimicen la "integración física y funcional".

El proceso metodológico para intervenir sobre los corredores y sus ámbitos de desarrollo logístico consistiría de tres fases. En las dos primeras fases, CAF ejercerá un activo rol para el diseño

y preparación de la intervención; mientras que en la tercera fase, el rol de CAF estaría centrado en el acompañamiento y potencial financiamiento a la implementación de proyectos liderada por la contraparte país.

- **A mediano plazo.** En un estadio posterior, abordar la dimensión de condiciones de financiamiento específicas para facilitar la implementación de proyectos de infraestructura para la integración regional. Contribuir, mediante esquemas de financiamiento adaptados (EFA) a las necesidades y requerimientos de la región, y a la financiación de proyectos de infraestructura de integración, profundizando iniciativas no tradicionales como:
 - Rol Catalítico (cofinanciación banca multilateral y agencias internacionales).
 - Vehículos especializados de inversión o financiación (CAFAM).
 - Apoyo a la estructuración de esquemas APP.

Conferencia:

América Latina y Asia Pacífico: ¿cómo integrarse y aliarse en defensa del multilateralismo?

América Latina y Asia Pacífico: ¿cómo integrarse y aliarse en defensa del multilateralismo?¹

Embajador Guillermo Valles Galmés: Doctor en Diplomacia de la Facultad de Derecho de la UDELAR, ex Vice Canciller de Uruguay y ex Director de la División de Comercio Internacional de UNCTAD.

Señor Secretario General, Señoras y Señores

Gracias por esta invitación

Celebro la realización de este seminario explorando las posibilidades de una relación integral entre América Latina y el Asia Pacífico. No solo creo que es útil, sino también y sobre todo oportuna, ante la evidencia de un mundo rápidamente cambiante, ante un mundo que requiere nuevas estrategias de integración económica y sobre todo de cooperación política.

Es bueno que un observatorio de este tipo, no solo describa el acontecer, sino que también provoque ideas y bosqueje caminos posibles para los miembros de la Asociación.

En mi caso personal este seminario evoca las tres etapas de mi vida profesional, en la diplomacia y la política comercial. Doce años en Asia (Japón y China), doce años en la integración regional (Mercosur, Argentina y Bruselas) y doce años dedicados al multilateralismo en Ginebra. Por ello concurre con gusto y entusiasmo, a contestar la pregunta que se me hace sobre "**América Latina y Asia Pacífico: ¿Cómo integrarse y aliarse en defensa del multilateralismo?**"

¹ Versión de la conferencia remitada por el autor con anterioridad a la presentación en el Seminario. La presentación realizada durante el Seminario se encuentra disponible en video en https://www.observatorioasiapacifico.org/es/publicaciones/item/tercer-seminario-academico-del-observatorio-america-latina-asia-pacifico-2.html?category_id=5

Pero antes de contestar el cómo, me gustaría abundar sobre el por qué. ¿Por qué integrarse y por qué aliarse en defensa del multilateralismo?

Y la respuesta es simple: porque estamos ante un cambio profundo y extremadamente riesgoso del sistema internacional.

¿En qué consisten los cambios de escenario?

La geopolítica ha cambiado y entramos en una nueva era. Estamos en un contexto general **de guerra comercial donde hay dos rasgos predominantes: el neo-nacionalismo y la traslación del eje del poder económico.**

Hace 10 años, Robert Kagan, un autor de la escuela realista a la cual suscribimos, escribía *"El retorno de la historia y el fin de los sueños"*². En este ensayo, el autor nos recordaba, en plena globalización y antes de la gran crisis de 2009, como, el nacionalismo de los grandes poderes volvía a resurgir. La ilusión de que el mundo era plano, sin fronteras, ni competencia política entre estados nacionales había culminado. El geógrafo francés Michel Foucher en su libro *"La obsesión de las fronteras"*³ también nos recordaba que en medio de la globalización y desde 1991 *"más de 26.000 kms de nuevas fronteras han sido instituidas, 24.000 otras son objetos de delimitación y demarcación. Y si los programas anunciados de muros, cerramientos y barreras metálicas y electrónicas se llevan a cabo, se extenderán otros 18.000 kms"*. Era un desmentido al "Fin de la Historia" de Francis Fukuyama y al mundo post-estado nacional, según los describía Kenichi Ohmae⁴.

Ahora bien, si en la década pasada ya se alertaba sobre la persistencia del nacionalismo, hoy en día es evidente un cambio ciertamente negativo: al neo-nacionalismo se le suma la revalorización del mercantilismo y el resurgimiento del proteccionismo. El empleo, las inversiones y la tecnología se "defienden" desde una perspectiva nacionalista del pasado. Se sueña con el retorno a una época idílica anclada en el pasado. Se reacciona frente a los déficits comerciales, como si los mismos fueran resultados de la política comercial y no de un desbalance macroeconómico, entre la propensión de una sociedad a consumir (como los EE.UU.) o a ahorrar e invertir (como el

² Kagan, Robert (2008) "The Return of History and the End of Dreams".

³ Foucher, Michel (2007) "L'Obsession des frontières".

⁴ Ohmae, Kenichi (1995) "The End of the Nation State".

Japón). Se argumenta sobre los déficits de balanza comercial, sin considerar los superávits en la balanza de servicios. Se teme a las importaciones, como si estas fueran -per se- negativas y no tuvieran componentes importados de los propios productos nacionales⁵.

A nuestro juicio, el populismo que vehiculiza estos nacionalismos perversos, es la respuesta errónea de la sociedad política, reaccionando ante siete tendencias que provocan una angustia extendida y profunda en dichas sociedades: el frágil crecimiento económico luego de la debacle del 2008; las importantes desigualdades de ingreso y la precarización del empleo; el menor crecimiento de la productividad; la ansiedad frente a la revolución tecnológica y sus efectos disruptivos; el cambio climático y sus efectos en el aumento de la frecuencia de desastres ecológicos; el cambio demográfico y las migraciones y por último, el temido cambio del eje del poder económico desde el Atlántico Norte, al este y sur de Asia⁶. Estos temores y ansiedades sociales, acumulados durante la última década, permiten la búsqueda y aparición de falsos liderazgos, generalmente reaccionarios, no visionarios. No tenemos espacio para extendernos sobre estas tendencias y estos argumentos, pero sí las citamos, como el sustrato último del surgimiento de los populismos y el nacionalismo "perverso", en los países centrales.

En términos concretos: estamos ante un replanteamiento estratégico y geopolítico general. Los EE.UU., la principal potencia económica, militar y tecnológica del mundo, pone en cuestión el sistema internacional, que los mismos EE.UU. impulsaron desde 1945 hasta hoy. Quizás le asistan razones (y ciertamente hay muchas explicaciones), quizás también estos cambios hayan comenzado mucho antes que los dos últimos años y esta presidencia, pero lo cierto es que en el plano político y de seguridad se profundiza el cuestionamiento a las NN.UU. y se condiciona fuertemente su financiamiento; se pretende erosionar el ya endeble Acuerdo de París sobre Cambio Climático, poniendo en riesgo la estrategia global de mitigación y adaptación a este fenómeno; se hace caer un acuerdo multilateral nuclear con Irán y se comienza (ayer concretamente) con medidas de retorsión

⁵ Según la OECD el 29,4% de las exportaciones chinas están compuestas de importaciones, en buena medida desde EE.UU., ya sea en forma de productos intermedios y componentes o de royalties y patentes americanas.

⁶ China se convirtió en la primera economía del mundo en 2014, si medimos el PIB, según PPP. Price Waterhouse Coopers en sus proyecciones para 2050, indica que China continuará siendo la primera economía, seguida de la India en segundo lugar y de Indonesia en cuarto sitio. Ninguna de los tres, constituyen democracias liberales típicas.

comercial; se cuestiona la financiación y el rol mismo de la OTAN; se entabla un diálogo directo con antiguos enemigos estratégicos como Corea del Norte, de alcance y contenido indeterminado. En el marco de una reafirmación del área de influencia rusa, se desarrolla una relación ambigua con la Federación y se anuncia la caducidad o retiro de acuerdos nucleares. En el plano económico-comercial: se retira de las negociaciones de un acuerdo transatlántico con la Unión Europea; plantea un acuerdo bilateral con el Reino Unido de muy difícil consecución y en el contexto de un riesgósimo proceso de Brexit; renegocia su principal acuerdo comercial con Canadá y México; se retira de un acuerdo mega-regional transpacífico (TPP); toma medidas contra las inversiones americanas offshore y desata una batería de medidas arancelarias, sin muchos miramientos por los topes y procedimientos acordados en la Organización Mundial del Comercio. Se redescubre así el unilateralismo.

Y la incertidumbre reina para todos y eso es malo para los negocios y más malo aún para los países pequeños. Se desatan distintas batallas arancelarias que presagian una guerra.

Las respuestas a esta política no parecen ser más inteligentes. En la torpeza de utilizar la política comercial para solucionar problemas estructurales, se suben aranceles. Se les responde a los EE.UU., bilateralmente, con más aranceles aún, evocando la actitud dañina y hasta trágica, que todos los países adoptaron en 1929 y 1930. O se responde, temerosamente, con restricciones voluntarias a las exportaciones, que ciertamente están prohibidas en el sistema multilateral, desde 1995.

Y en consecuencia, todo ello, ya gatilla la reutilización de subsidios agrícolas. Que como siempre resultan insuficientes para los agricultores de los países desarrollados. Allí están los 12 mil millones de dólares anunciados a los productores de soja americanos, para compensarlos por sus eventuales pérdidas en el mercado chino. Y allí está, el clamor de los productores para duplicar esas cifras. Y si comenzamos por ese camino, se pueden desandar los esfuerzos de reforma de la política agrícola de los últimos 35 años.

La guerra comercial en curso –como toda guerra y en particular las que son mal preparadas y ejecutadas- gatilla una cadena indeterminada de acciones y reacciones cuyas consecuencias son imprevisibles; en sus resultados, en su amplitud y en su extensión en el tiempo. Es así que la falta de visión y comprensión de la gravedad de los problemas, nos hace sumar

incertidumbres políticas, al ya de por sí incierto futuro que la revolución tecnológica y el cambio climático nos presenta.

Solo dos certezas nos acompañan.

La primera es que hemos dado un paso atrás en la construcción de un sistema multilateral de comercio basado en reglas: estamos ante el ejercicio puro y simple del poder. El marco institucional, que acompañó y permitió desde 1947 y en particular 1995 hasta hoy, el crecimiento del comercio mundial, está gravemente herido.

La segunda certeza es que los únicos límites del poder parecen ser la interdependencia económica y la globalización. Esta globalización, aunque afectada en su anclaje institucional y normativo, seguirá adelante. Ella es resultado de la imparable revolución tecnológica, que acorta los tiempos y achica los espacios geográficos, acercando gente, productos, servicios, capital y sobre todo: ideas. El corolario de esta nueva geopolítica es que no hay ningún margen para el ideologismo en la conducción de la política exterior, sólo la razón y la prudencia deben guiar nuestros pasos en la inserción internacional.

Probables consecuencias para el Sistema

Como decíamos al comienzo, es difícil prever cuando y como terminará la escalada proteccionista, una vez abiertas las compuertas. Pero ya hay, en primer lugar, daños sistémicos. En lo que hace a nuestros intereses económico-comerciales y al contexto institucional para el desarrollo de América Latina, advertimos que el sistema multilateral de comercio, abierto y basado en normas, que ha permitido un crecimiento sostenido del comercio a lo largo de las últimas dos décadas, está gravemente herido. Estamos cada vez más lejos de la utopía Kantiana de la Paz Perpetua y de sociedades regidas por un pacto y al decir de Rousseau más cerca de la ley de la jungla. Esto no es bueno para nadie y menos aún para países pequeños. En segundo lugar, en el plano doméstico de todas las economías, también hay consecuencias negativas. Las fuerzas proteccionistas y los siempre poderosos lobbies industriales, se verán incentivados a pedir medidas de defensa, ante este cambio de paradigmas. La OMC y los acuerdos pierden efectividad, para anclar una política de apertura comercial. El llamado efecto de "lock-in" se desvanece y poco contribuye

para consolidar las reformas económicas. Otro efecto es que, asimismo, queda todavía la interrogante sobre a qué mercados, orientarán los EE.UU. sus exportaciones agrícolas, no colocadas en el mercado chino, en caso de mantenerse por largo tiempo las retaliaciones arancelarias. Por último, con estas intervenciones políticas y distorsiones en el mercado, podrían detenerse las muy lentas reformas y liberalizaciones de la política agrícola en los EE.UU., la UE y el Japón, por las que nuestro país, junto al grupo de Cairns han venido luchando durante más de 30 años. Esta hipótesis no es descabellada, ante la evidencia de un retorno al intervencionismo y sobre todo ante la realidad de un aumento de los subsidios agrícolas en países como China, India, Indonesia y Rusia, que en varios casos ya han alcanzado los montos de subsidio de los países desarrollados. Solo la disciplina fiscal parecería actuar de freno.

Una nota de optimismo: quedan liderazgos fuertes a favor del comercio y el sistema internacional, en los cuales apoyarse y recobrar nuestro destino.

Si bien el incremento de las medidas proteccionistas ha sido exponencial en el último bienio y solo hemos dado cuenta de las principales; también es cierto que hay liderazgos no dispuestos a dar marcha atrás.

La actitud China es firmemente en defensa del multilateralismo en general y de la OMC en particular, en defensa de la apertura económica y el diálogo. Eso es bueno y es sabio. Pero también es necesario recordar que China no puede seguir siendo tratada en la OMC como un país en desarrollo más, cuando a la misma vez es la segunda economía del mundo y es capaz de idear y financiar proyectos tan ambiciosos como el de One Belt One Road. Su status y su tratamiento no puede ser el mismo que el de Paraguay o Marruecos. Es una potencia industrial y una potencial industrial, digámoslo, que inquieta a todo el mundo. De qué otra forma se explicaría que este país sea el principal objeto de medidas de defensa comercial por parte de todos los países. Recordémoslo: casi un cuarto del total de las investigaciones antidumping se realizan, con o sin razón contra China. Por algo será.

En una breve reseña diremos también que, es auspicioso ver que el mega acuerdo transpacífico se ha mantenido. Japón, en particular, se ha resistido a un acuerdo bilateral con EE.UU. y por el contrario ha sostenido la concreción del Comprehensive and Progressive Trans Pacific Partnership (heredero del TPP) junto a otros 10 países del Pacífico. Se concreta así una importantísima zona de libre comercio. La Unión Europea acaba de firmar

un mega acuerdo de libre comercio con Japón y finalizó exitosamente las negociaciones de otro con Vietnam. Habrá en su momento que considerar cuales son las implicaciones de dichos acuerdos para nuestras propias exportaciones. Pero en este contexto, es auspicioso que, aunque tardíamente, el Mercosur haya logrado una predisposición negociadora y persiga acuerdos comerciales con la Unión Europea, Corea, Canadá, la EFTA y quizás China. Sin embargo, no es fácil extraerse de la catalepsia negociadora en que se encontraba nuestra, mal definida, unión aduanera del Mercosur.

Por ello, es auspicioso también que los cuatro presidentes del Mercosur, hayan estado presentes en la cumbre de la Alianza del Pacífico, hace pocos meses y que de allí haya surgido una nueva hoja de ruta.

Qué debemos hacer y cómo lo debemos hacer

En primer lugar debemos también asumir las responsabilidades propias en el debilitamiento del multilateralismo. Durante muchos años, muchos de los países que están aquí sentados nos sentíamos cómodos y distantes del sistema multilateral. Cómodos en nuestras ideologías o cómodos en nuestros acuerdos comerciales extra-zona. Cómodos en ni siquiera notificar a la OMC los acuerdos que celebrábamos al amparo de la ALADI. Y recordemos sin OMC no habrá ALADI. Por eso celebro Señor Secretario General que se haya avanzado en el respeto de las normas y estemos ahora poniéndonos al día con las notificaciones de todos nuestros acuerdos. No habrá institucionalidad regional sin institucionalidad colectiva y multilateral. Recordémoslo. Recordemos el cordón umbilical que nos une a la arquitectura multilateral.

Una cosa es el bilateralismo, como un ladrillo, un building block, del sistema internacional puesto EN PARALELO A LA CONSTRUCCION MULTILATERAL y otro es el bilateralismo SIN sistema multilateral. Allí estaremos frente a una predominancia total de la discriminación comercial, las asimetrías y la política de poder.

En segundo lugar América Latina no puede estar ni ajena del debate de la reforma de la OMC, ni callada frente al denostamiento del multilateralismo. Más aun, debe estar presente en Ginebra, cuantas veces sea necesario

indicando nuestras preocupaciones en voz alta y clara. Usted Señor Secretario General, Usted mismo y en nombre de todos, tiene que hacerlo cuantas veces lo estime necesario. Hay que defender claramente la institucionalidad internacional, que nos permitió comerciar y crecer. **Digámoslo fuerte y claro: Reformar el sistema multilateral y la OMC sí, abandonar el multilateralismo jamás.**

En tercer lugar, debemos recobrar una narrativa positiva frente al comercio internacional. El comercio no es un fin en sí mismo. Tampoco es causa suficiente para el desarrollo económico y social de los pueblos. Pero sí es una condición necesaria para el crecimiento y sin crecimiento es poco imaginable el desarrollo sostenible. **Recordémoslo siempre: El comercio es condición necesaria pero insuficiente para poder avanzar y prosperar.**

En cuarto lugar en el plano regional, seamos claros y pragmáticos, no dispersemos los esfuerzos institucionales en diversidad de organismos que ya ni sabemos cómo y para qué fueron creados. Concentrémonos en utilizar la capacidad analítica, objetiva y de avanzada que tenemos instalada en la CEPAL. Hagámosla trabajar –como el ejemplo de esta conferencia nos muestra- de consuno y en armonía con ALADI. Ante todo aprovechemos la ALADI, su experiencia histórica, su fortísima capacidad técnica, particularmente cuando **lo que tenemos por delante es esencialmente una convergencia regulatoria de medidas no arancelarias.**

¿Dónde vamos a conseguir la experiencia y recursos técnicos en materias de barreras técnicas, reglas de origen u otras medidas no arancelarias, sino es aquí? Utilicemos de manera pragmática este foro negociador.

En quinto término y vinculado con lo anterior Señor Secretario General. **Me demando** ¿cuántas veces hemos convocado a la Conferencia de Convergencia, establecida en el tratado? **Esa es la tarea pendiente. Es difícil pero hay que hacerlo,** lo que queda por delante es ir hacia una convergencia regulatoria, con fuerte participación del sector privado, para procurar remover –ya no los aranceles, que son casi inexistentes- sino el entramado de normas técnicas, voluntarias y públicas, medidas no arancelarias todas, que en definitiva son los límites para la creación de cadenas regionales de valor y mayor comercio regional.

En sexto lugar la convergencia entre Mercosur y la Alianza del Pacífico no puede quedar en el papel. Ya nos hemos referido a la reunión de los siete presidentes, recientemente, en Puerto Vallarta. Lo importante será dar vida a esa "hoja de ruta" que los presidente bendijeron y que no quede –una vez más- como un simple ejercicio de imaginación burocrática.

En séptimo término: mirando fuera de la región y en particular al Asia Pacífico. Debemos apoyar el liderazgo y la firmeza del ex TPP. Como mencionáramos anteriormente, los países de la región se han mantenido unidos y firmes frente al proteccionismo y han rescatado un acuerdo, aun sin el consentimiento de los EE.UU. Se mantienen abiertos y a la espera de los EEUU pero no han cedido a las presiones de quebrar un mega-acuerdo al que habían trabajosamente llegado. Hay que apoyarlos y apoyarse en ellos.

En octavo lugar. En el sentido anterior ¿Por qué no profundizar las **relaciones entre las instituciones de ALADI y la ASEAN?** Debemos aprender de la flexibilidad del sudeste asiático, en su capacidad de establecer marcos normativos flexibles y salir de las taxonomías rígidas de los acuerdos de libre comercio de nuestra rígida tradición jurídica de origen hispánico.

Noveno y siguiendo lo anterior debemos ser pragmáticos a la hora de negociar con China y el resto del Asia en desarrollo. ¿Por qué dificultarnos con TLCs? **Tenemos la cláusula de habilitación de la OMC, que nos permite acuerdos de alcance parcial para otorgarnos preferencias en los sectores de mutuo interés. El propio acuerdo de la ALADI en su artículo 27 lo prevé claramente y China lo ha utilizado en el pasado reciente, en sus acuerdos con la ASEAN y el APTA. ¿Por qué no utilizar con la región del Asia Pacífico la amplísima tipología de acuerdos previstas en los Artículos 9 al 14 del TM80?**

Décimo, por último Señor Secretario General, estamos frente a un cambio muy profundo en el sistema internacional. Un cambio tectónico del poder económico como el que la re convergencia de China con la economía mundial impone, no puede pasar sin dificultades, sin riesgos y también sin oportunidades. Estamos ante un momento muy importante de la historia. Hay cosas que debemos hacer y he mencionado muchas de las que creo debemos hacer. Pero también tenemos que evitar otras. Y la principal a evitar es que el actual escenario de tensión se convierta en una nueva

⁷ Tratado fundacional de la ALADI.

guerra fría. La guerra fría recordémoslo, para nuestra región representó una guerra caliente. Tenemos que evitar ese escenario y para hacerlo tenemos que actuar y actuar sin demora.

Muchas gracias.

Las exposiciones realizadas durante el Seminario se encuentran disponibles en video en la sección Publicaciones dentro de la página web del Observatorio América Latina-Asia Pacífico (<https://observatorioasiapacifico.org>)



OBSERVATORIO
AMÉRICA LATINA
ASIA PACÍFICO



OBSERVATORIO
AMÉRICA LATINA
ASIA PACÍFICO

Observatorio América Latina - Asia Pacífico

Dirección: Secretaría General de ALADI

Calle: Cebollatí 1461

Código Postal 11200

Montevideo - Uruguay

Tel.: +598 2 4101121

Fax: +598 2 4190649

Email: observatorio@aladi.org