

2015-04

China in Latin America: lessons for South-South cooperation and sustainable development

<https://hdl.handle.net/2144/27512>

"Downloaded from OpenBU. Boston University's institutional repository."

China en Latinoamérica:

Lecciones para la cooperación Sur-Sur y el desarrollo sostenible

Rebecca Ray

Kevin P. Gallagher

Andres Lopez

Cynthia Sanborn

cenit

CENTRO DE INVESTIGACIONES
PARA LA TRANSFORMACIÓN





Global Economic Governance Initiative

Boston University's Global Economic Governance Initiative (GEGI) es un programa de investigación de Frederick S. Pardee School of Global Studies, Frederick S. Pardee Center for the Study of the Longer-Range Future y Center for Finance, Law & Policy. El GEGI fue fundado en 2008 con el objetivo de avanzar el conocimiento en políticas relevantes sobre gobernanza para la estabilidad financiera, desarrollo humano y medio ambiente. www.bu.edu/gegi



El **Centro de Investigaciones para la Transformación** (CENIT) es una fundación privada creada in 1990 que discute las posibilidades y alternativas de transformación económica y social de la Argentina y América Latina. Las investigaciones que se desarrollan contribuyen a la generación de políticas orientadas a promover una estructura productiva socialmente integradora y apoyada fuertemente en el conocimiento y la innovación. www.fund-cenit.org.ar



El **Centro de investigación de a Universidad del Pacífico** (CIUP) fue fundado en 1972 como un centro interdepartamental e interdisciplinar formado por docentes, investigadores asociados y analistas políticos. Su misión es aportar al desarrollo y a la democratización del país, en un mundo diverso y crecientemente interconectado, a través de la investigación sobre la realidad nacional e internacional, la incidencia en debates y políticas públicas, y la formación de profesionales y líderes, con vocación por la excelencia y por la responsabilidad social. www.up.edu.pe/ciup



El **Global Development And Environment Institute** (GDAE) es el insituto de investigación de la Universidad de Tufts dedicado a promocinar un mejor entendimiento de cómo las sociedades pueden perseguir sus objetivos económicos y políticos de forma ecológica y políticamente sostenible. El GDAE persigue estas misiones a través de investigaciones innovadoras, políticas de trabajo, publicaciones, desarrollo del curriculum, conferencias y otras actividades. www.gdae.org

Tabla de Contenidos

	PAGE	
Sección 1	Introducción	2
Sección 2	China como Impulsora del Cambio Social y Ambiental en Latinoamérica	2
	2.1 La Creación de Empleo	5
	2.2 Los impactos ambientales	6
	2.3 A la altura de los desafíos: innovaciones de salvaguarda social y ambiental	10
	2.4 El progreso bajo fuego: desafíos para las protecciones existentes	11
Sección 3	El Desempeño y los Incentivos de los Inversionistas Chinos en Latinoamérica	11
	3.1 Los incentivos desde casa: el rol de la vigilancia del prestamista	13
	3.2 La importancia de la participación comunitaria	14
	3.3 Las relaciones gobierno-firma y la importancia de la extensión y el aprendizaje	17
Sección 4	Lecciones para la Definición de Políticas	19
	4.1 Los gobiernos latinoamericanos	19
	4.2 China y los inversionistas chinos	20
	4.3 Sociedad Civil	21
	Referencias	23
	Agradecimientos	25

Tablas y Gráficos

Gráfico 1:	Participación china en las exportaciones ALC, por sector	3
Gráfico 2:	Exportaciones agrícolas y extractivas como porcentaje del PIB de ALC, por mercado	3
Gráfico 3:	Composición de la canasta de exportaciones ALC, por mercado	3
Gráfico 4:	Distribución por sectores de los flujos de IED a ALC, 2008-2012	5
Gráfico 5:	Puestos de trabajo sostenidos por la toda la actividad económica y las exportaciones ALC.	6
Gráfico 6:	Impacto ambiental de toda la actividad económica y las exportaciones LAC	6
Gráfico 7:	“Balanza de pagos” en agua de ALC con China	7
Gráfico 8:	“Balanza de pagos” en emisiones GEI de ALC con China	8
Gráfico 9:	Áreas de alta diversidad, Territorio Indígena e inversión China	9
Gráfico 10:	Bolivia: Zona crítica de diversidad, Territorio Indígena y Minas Chinas	15
Gráfico 11:	Perú: Zona crítica de diversidad, Territorio Indígena y Minas Chinas	15
Gráfico 12:	Ecuador: Concesiones petrolíferas, Biodiversidad y Territorio Indígena	17
Imagen 1:	Tacobamba, Residentes Bolivianos Rechazados por la Presencia de Plantas Procesadoras.	16
Tabla 1:	China y Regulaciones Multilaterales Comparadas.	13

Sección 1: INTRODUCCIÓN

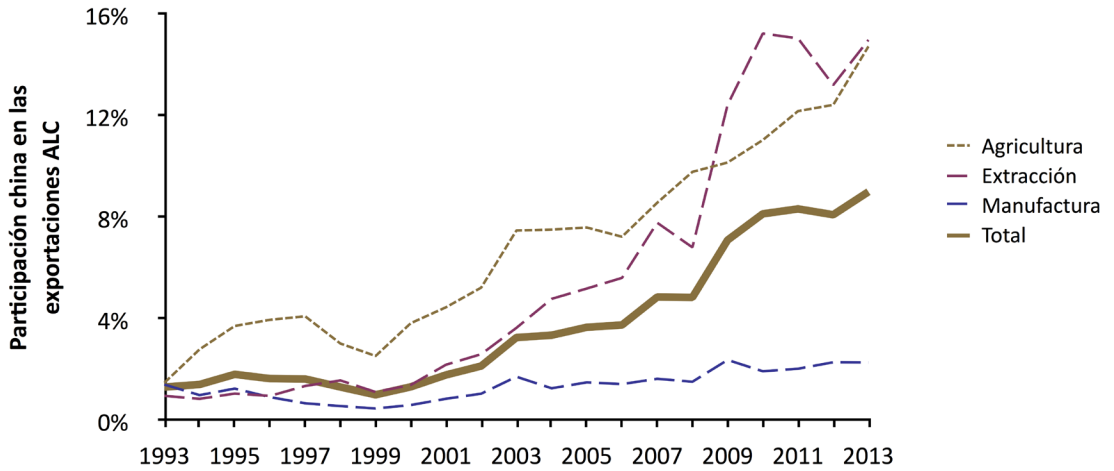
El reciente auge de las materias primas en Latinoamérica ha sido asociado con un pronunciado aumento de los riesgos sociales y ambientales. En gran medida, el auge fue impulsado por los vínculos de inversión y comercio con China, los mismos que estuvieron concentrados en el petróleo, la extracción de minerales y los sectores agropecuarios, sectores fuertemente vinculados con la degradación ambiental y el conflicto social. Con algunas notables excepciones, los gobiernos latinoamericanos no han dado la talla para mitigar estos riesgos y costos del auge. Si bien China no debe ser culpada por el grueso de los problemas ambientales y sociales de Latinoamérica, para China es importante mitigar los impactos de sus actividades en el exterior, mantener buenas relaciones con los países anfitriones y reducir los riesgos de la inversión internacional. Algunas firmas chinas han demostrado una capacidad para acatar las mejores prácticas en estos campos, pero en general hasta el momento carecen de la experiencia o las políticas para manejar sus impactos en la región. A medida que se enfría el auge y las economías latinoamericanas se desaceleran, existe una creciente presión sobre los gobiernos para que ‘agilicen’ las aprobaciones de nuevos proyectos de exportación e inversión, y para que ignoren a las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a exigirles la rendición de cuentas a los gobiernos y las firmas extranjeras. Es de interés de los gobiernos latinoamericanos y chino, así como de las firmas chinas, el instaurar las políticas sociales y ambientales adecuadas con el fin de maximizar los beneficios y mitigar los riesgos de la actividad económica china en Latinoamérica.

En este contexto, este estudio plantea dos preguntas de investigación. Primero, ¿en qué medida China por sí sola ha impulsado el cambio ambiental y social en Latinoamérica? Segundo, ¿en qué medida se comportan las firmas chinas de manera diferente en comparación con sus contrapartes domésticas y extranjeras cuando invierten en Latinoamérica? Nosotros y nuestros colegas hemos explorado estas interrogantes a través de una serie de ocho estudios de caso a nivel de país —en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú—, los cuales se presentan en los capítulos que siguen.

Sección 2: CHINA COMO IMPULSORA DEL CAMBIO SOCIAL Y AMBIENTAL EN LATINOAMÉRICA

China se ha convertido recientemente en un destino principal para la región la región de América Latina y el Caribe (ALC), habiendo llegado a ocupar el segundo lugar después de los Estados Unidos. En 1993, China consumía menos del 2 por ciento de las exportaciones ALC, pero hacia 2013 daba cuenta del 9 por ciento. Sin embargo, tal importancia era bastante desigual a través de los diferentes sectores de exportación. Tal como muestra el Gráfico 1, a lo largo de la última década, China ha casi triplicado su participación en el mercado total de exportaciones ALC, más que triplicado su participación en las exportaciones extractivas y casi duplicado su participación en las exportaciones agropecuarias. Pero su demanda de exportaciones ALC manufacturadas a penas se ha modificado, permaneciendo en torno al 2 por ciento de estas exportaciones ALC.

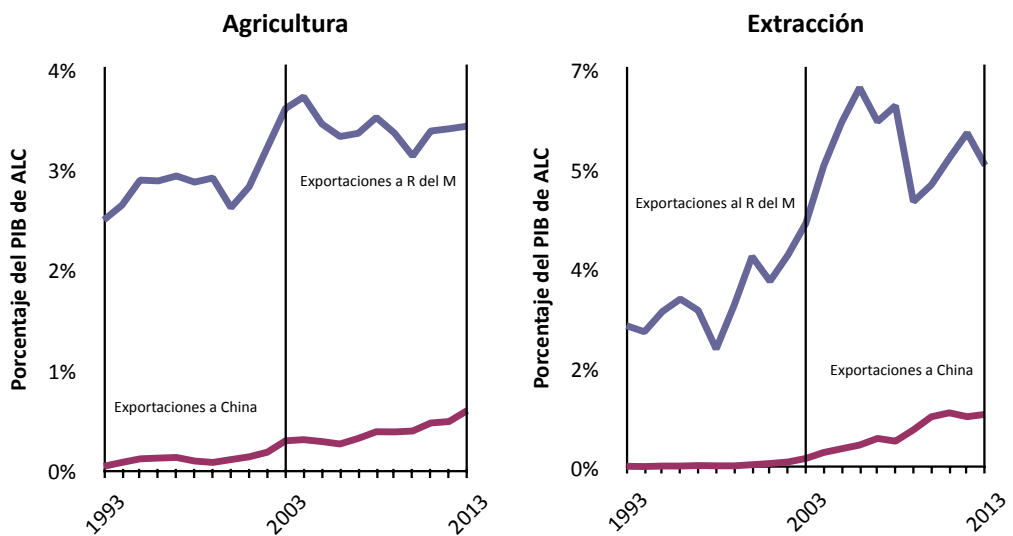
GRÁFICO 1: Participación China en las exportaciones ALC, por sector



Fuente: cálculos de las autoras basados en datos de UN Comtrade.

En efecto, China ha sido un motor importante de la expansión de la exportación agropecuaria y extractiva de ALC. Tal como muestra el Gráfico 2, si bien las exportaciones agropecuarias y extractivas a China desde ALC han estado creciendo como una parte del PIB, las exportaciones al resto del mundo han estado estancadas o incluso cayendo durante la última década. No es solo que los sectores agropecuarios y extractivos de Latinoamérica entraron en auge debido a la demanda china, sino que la demanda china jugo también un rol en el aumento del nivel general de precios de los principales productos primarios durante el periodo, elevando significativamente los términos de comercio a través de las Américas.

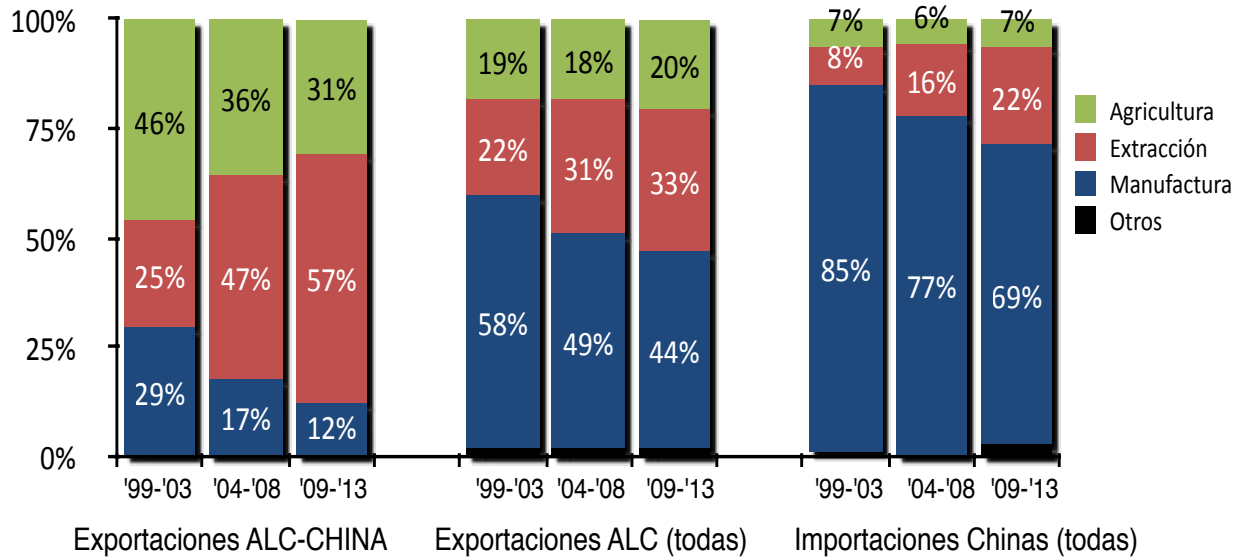
GRÁFICO 2: Exportaciones agrícolas y extractivas como porcentaje del PIB de ALC, por mercado



Fuente: cálculos de las autoras basados en datos de UN Comtrade y el FMI.

Como resultado, las exportaciones ALC a China han llegado a concentrarse de manera creciente en la extracción y la agricultura. Tal como muestra el Gráfico 3, entre 1999 y 2003, las exportaciones ALC a China estuvieron bastante equilibradas entre los tres sectores principales, pero una década después eran drásticamente diferentes, con la extracción dando cuenta de más de la mitad de todas las exportaciones ALC-China. Tampoco reflejan la composición general de las importaciones chinas, donde predominan las manufacturas chinas. Pero esta creciente concentración en bienes extractivos sí refleja la sed creciente de China por minerales, los cuales se elevaron desde el 8 por ciento hasta el 22 por ciento de sus importaciones durante el mismo período.

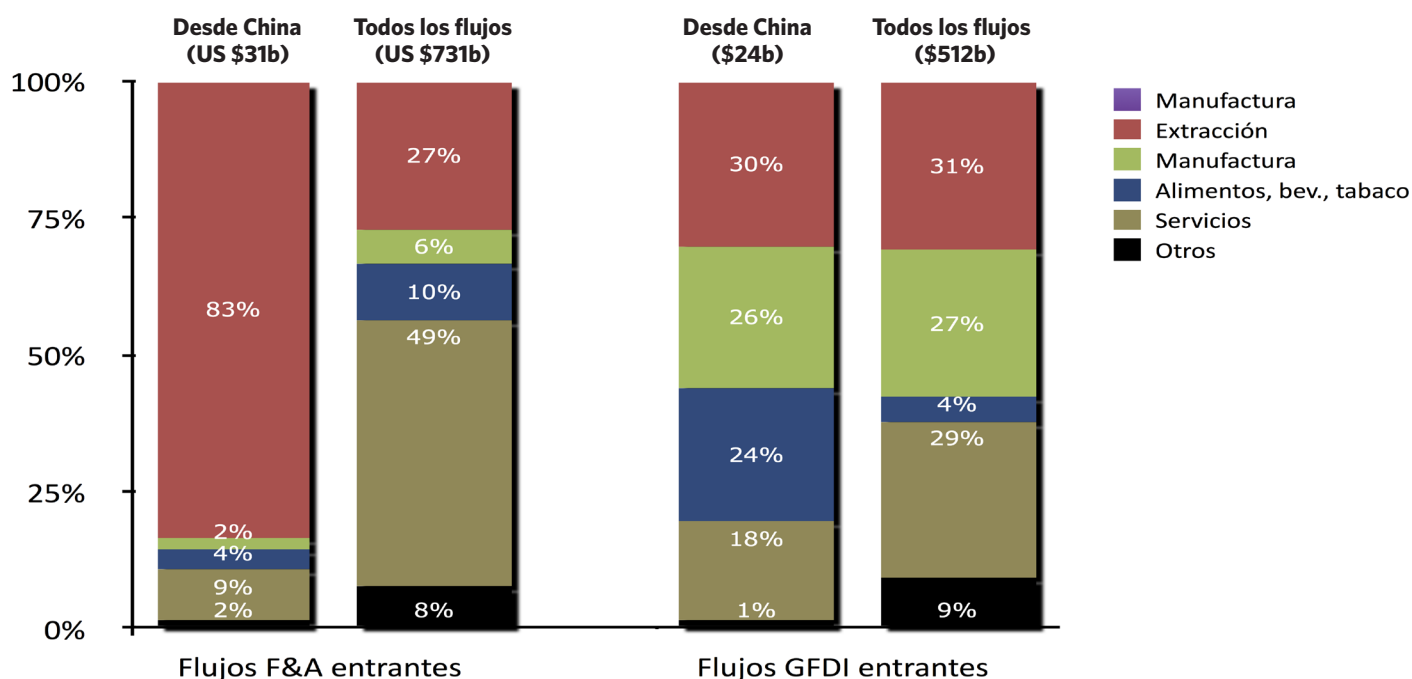
GRÁFICO 3: Composición de la canasta de exportaciones ALC, por mercado



Fuente: cálculos de las autoras basados en datos de UN Comtrade.

La inversión china en ALC ha estado similarmente concentrada en los sectores primarios. El gráfico 4 muestra la distribución sectorial de los flujos provenientes de fusiones y adquisiciones (F&A) y proyectos nuevos (greenfield), respectivamente. La mayor parte de la inversión china directa en ALC se ha dado a través de F&A, y más de dos tercios de esta inversión ha ido al sector de hidrocarburos. En contraste, tan solo el 15 por ciento del total de flujos F&A a la región se ha dado en ese sector. Entre los proyectos de IED greenfield (IEDG), la diferencia de China es más visible en la agricultura. Los alimentos y el tabaco dan cuenta de un cuarto de la IEDG china en ALC, pero sólo del 2 por ciento del flujo total de IEDG.

GRÁFICO 4: Distribución por sectores de los flujos de IED a LAC, 2008 - 20



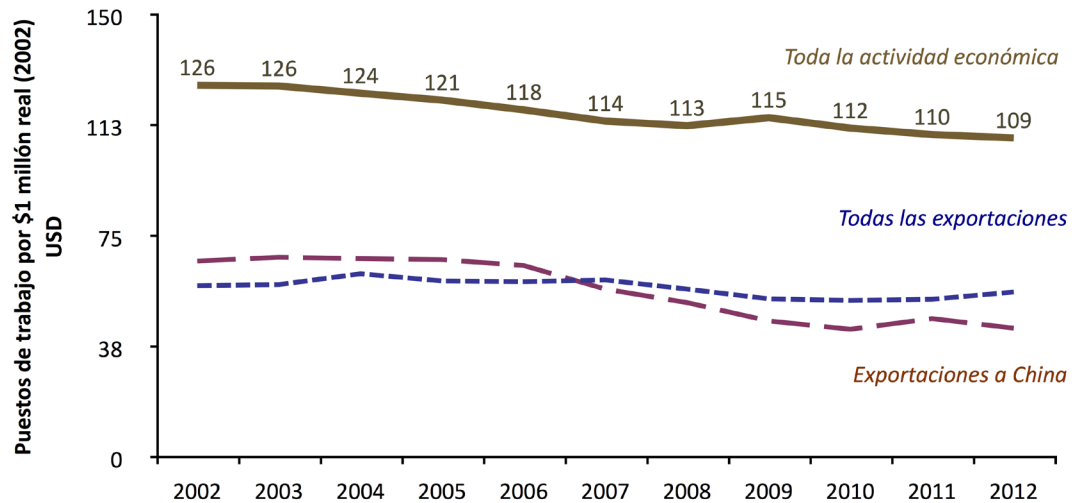
Nota: alimentos, bebidas y tabaco incluye la producción de alimentos. Extracción incluye petróleo, gas natural, minería y procesamiento básico de metales. Los porcentajes podrían no sumar 100 debido al redondeo.

Fuente: cálculos de las autoras usando datos de DealLogic (F&A) y FDI Markets (GFDI).

2.1 La Creación de Empleo

Debido a que la canasta de exportaciones ALC-China es tan diferente de las exportaciones ALC en general, el impacto en el empleo de las exportaciones ALC-China es también diferente. En términos específicos, debido a la fuerte concentración en las industrias extractivas, las exportaciones ALC a China sostienen menos puestos de trabajo por USD \$1 millón. El Gráfico 6 muestra la intensidad laboral de la actividad económica general de ALC, de las exportaciones y específicamente de las exportaciones ALC a China. Durante la última década, la actividad económica total ha sostenido de lejos más puestos de trabajo que las exportaciones. Esto se debe en gran medida a la naturaleza extremadamente intensiva en mano de obra de la agricultura campesina, la cual es dominante en la región pero está ausente de la producción para exportación. Las exportaciones totales sostienen menos puestos de trabajo, pero la intensidad laboral ha permanecido bastante estable: ha caído de 59 a 56 puestos de trabajo por US\$1 millón. No obstante, las exportaciones a China han caído en más de un tercio en términos del número de puestos de trabajo que sostienen por cada US\$1 millón: desde cerca de 70 en 2002 a menos de 45 en 2012¹.

GRÁFICO 5: GRÁFICO 5: Puestos de trabajo sostenidos por la toda la actividad

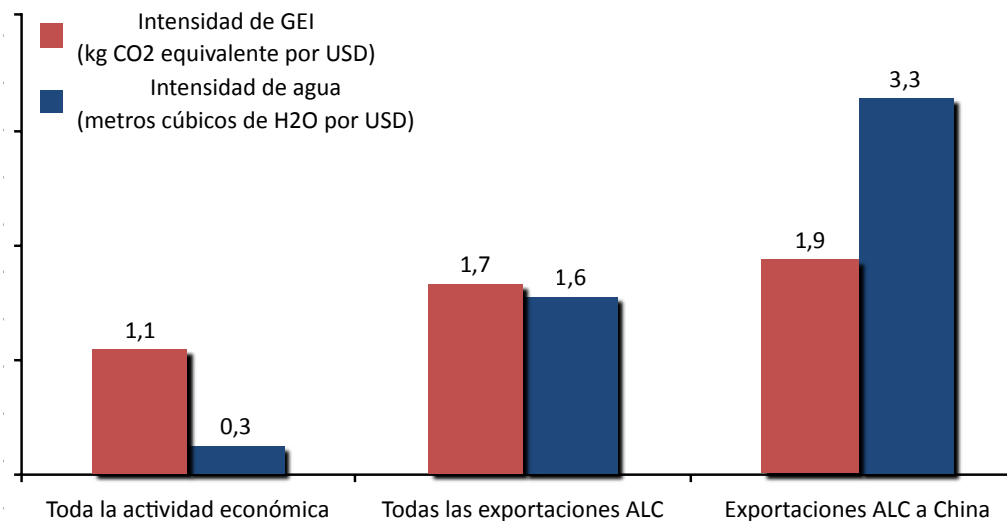


Fuente: Ray (2015a, en prensa).

2.2 Los impactos ambientales

La desproporcionada — y creciente— concentración en los productos agrícolas y extractivos de las exportaciones ALC a China les otorgan una huella ambiental claramente distinguible en comparación a otras exportaciones. Esta sección presta atención más detalladamente a dos impactos ambientales, uno global (la emisión de gas de efecto invernadero) y uno local (el uso del agua). Tal como muestra el Gráfico 6, las exportaciones ALC-China causan más emisiones de gas de efecto invernadero (GEI) y emplean más agua por dólar de producción que otras exportaciones, y mucho más que la actividad económica en conjunto.

GRÁFICO 6: Impacto ambiental de toda la actividad económica y las exportaciones ALC



Fuente: Ray (2015b, en prensa).

Los datos presentados en el Gráfico 6 son de 2004, el último año de mediciones directas de cada indicador. Sin embargo, tal como muestra el Gráfico 2, desde entonces las exportaciones ALC a China han pasado a estar cada vez más concentradas en pocos sectores. El Gráfico 7 aplica las intensidades del 2004 a la cambiante composición de la canasta de comercio para crear una “balanza de pagos” de agua entre China y ALC. Muestra un balance positivo de 100,400 millones de metros cúbicos de agua en 2012, lo que significa que ALC envió a China mucha más agua en sus exportaciones que la que recibió en sus importaciones. Como referencia, el volumen del Lago Nicaragua es de aproximadamente 108,000 millones de metros cúbicos; en otras palabras, si ALC no hubiese comercializado con China en 2012 (produciendo domésticamente todo lo que importa desde China, y consumiendo localmente todo lo que exporta a China), hubiese ahorrado grosso modo el 90 por ciento del volumen del Lago Nicaragua. Esto tiene importantes ramificaciones no solo en términos ambientales sino también sociales, tal como los estudios de caso en este proyecto muestran, la competencia por el agua es una fuente frecuente de conflicto social entre, por un lado, las comunidades que practican la agricultura campesina o la ganadería a pequeña escala y, por otro, las plantaciones y minas a gran escala.

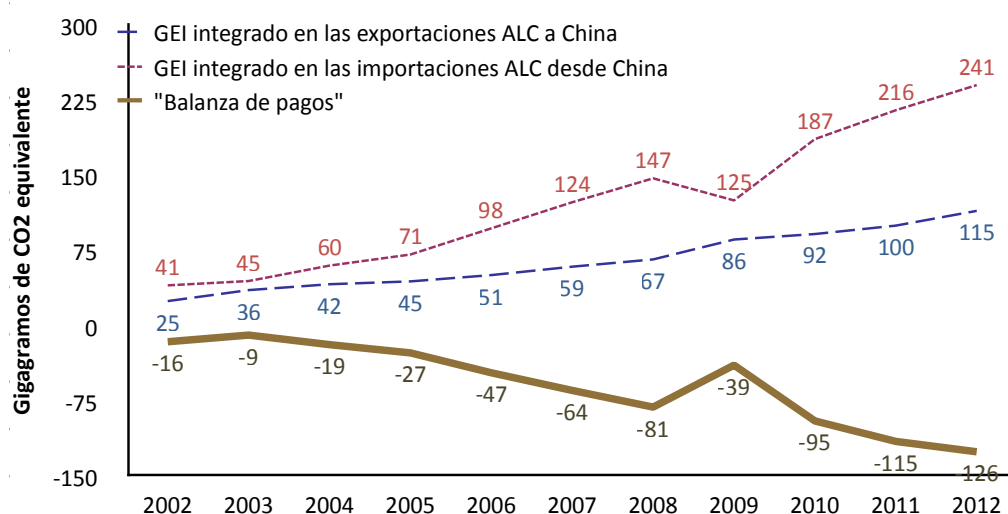
GRÁFICO 7: “Balanza de pagos” en agua de ALC con China.



Fuente: cálculos de las autoras basados en datos de Water Footprint Network y UN Comtrade.

El Gráfico 8 muestra una “balanza de pagos” ambiental similar para las emisiones GEI. Las exportaciones ALC a China son responsables de muchas menos emisiones GEI que las exportaciones chinas a ALC. Por supuesto, los impactos de las emisiones GEI son globales antes que locales. Es indiferente en términos del cambio climático si esas emisiones provienen de ALC o de China. No obstante, la escala es todavía muy interesante. Así como las exportaciones ALC a China (y sus emisiones GEI incluidas) han aumentado durante la última década, las emisiones GEI que están incluidas en las importaciones ALC desde China también se han elevado pero a un ritmo mucho más rápido.

GRÁFICO 8: “Balanza de pagos” en emisiones GEI de ALC con China



Fuente: cálculos de las autoras basados en datos de Peters et al (2011) y UN Comtrade.

Chile, China, y Paneles Solares En ciertas instancias, el impacto ambiental de la relación ALC-China se nota más claramente en las importaciones que en las exportaciones. Esto es el caso in Chile, donde las importaciones de paneles fotovoltaicos (FV) chinos han tenido un gran impacto en hacer más sostenible la matriz energético chileno. En los medios de la década 2000, Chile perdió su fuente más importante de energía de bajas emisiones cuando Argentina restringió las exportaciones de gas natural, y eventualmente cerró el gasoducto hacia Chile. En ese mismo momento, China experimentaba una sobre-oferta de paneles FV. En 2013, Chile importó US\$40.9 millones en paneles FV chinos, más que la mitad de todas sus importaciones FV. Mientras el poder solar todavía ocupa una porción pequeña de toda generación energética en Chile, está a punto de expandirse rápidamente: más que la mitad de las 10,000 megavatios de nuevos proyectos eléctricos con licencias ambientales aprobadas son solares (Borregard et al. 2015).

Los Gráficos 6 y 8 miden las emisiones GEI en CO2 equivalente, incluidos los efectos del cambio de uso de tierras. En ALC, el cambio del uso de tierras es uno de los factores más importantes en los cambios de las emisiones netas de GEI. Según la FAO, el año 2010 la deforestación en ALC dio cuenta de 1.7 megatoneladas de CO2 equivalente en emisiones GEI, o un 41 por ciento del total regional para ese año. Nuestro estudio de caso sobre la relación China-Brasil muestra que las exportaciones a China son un impulsor estadísticamente significativo de la deforestación en la Amazonía brasileña, junto con el área total de siembra de soya. A su vez, China ha sido un importante impulsor para la expansión del área de soya: en 2013 China dio cuenta de tres cuartos de las exportaciones de aceite vegetal del Brasil.

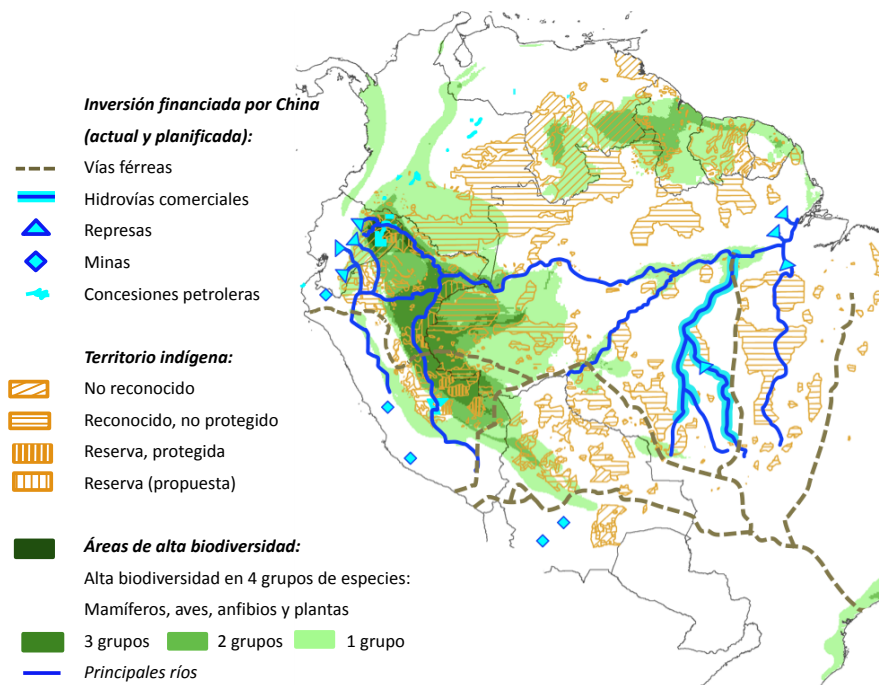
En términos de deforestación, los Gráficos 6 y 8 en realidad subestiman las emisiones GEI por causa de las relaciones de ALC con China, debido a que si bien dan cuenta de la deforestación directamente vinculada con las exportaciones, no dan cuenta de la causa más importante de la deforestación: caminos, canales y vías férreas para sacar tales productos a los puertos. Las investigaciones de Philip Fearnside (el autor del estudio de caso brasileño en este proyecto) y otros (2013) muestran que las vías de acceso son la causa más importante de la deforestación amazónica, en tanto dejan abierta la selva a los asentamientos humanos e interrumpen los patrones de migración de los animales. Por lo tanto, con el fin de dar cuenta adecuadamente del impacto GEO del “auge chino” en Latinoamérica, resulta importante la inclusión no solo de las exportaciones a China sino también los caminos, canales

y vías férreas financiados por China que están diseñados para sacar esos productos a los puertos, así como las represas para proveer de energía eléctrica a las minas y campos petroleros.

El Gráfico 9 muestra las áreas más biodiversas y los territorios indígenas de Sudamérica con infraestructura financiada por China y los proyectos con IED china añadidos. La biodiversidad de estas áreas se refleja en las diferentes gradaciones de verde: los sombreados en verde más oscuro (presentes solo en el Ecuador oriental y el extremo norte del Perú) representan áreas con la mayor biodiversidad en cuatro grupos diferentes de especies: mamíferos, aves, anfibios y plantas. El segundo sombreado más verde, presente cerca de la frontera Perú-Brasil, indica áreas con la mayor biodiversidad en tres de los cuatro grupos de especies, y así en adelante. Los territorios indígenas se reflejan en los diversos patrones marrones.

Tal como muestra el Gráfico 9, dos importantes inversiones chinas podrían plantear serios riesgos a áreas altamente biodiversas y a territorios indígenas: la mitad occidental de la vía férrea bi-oceánica y los campos petroleros en el Ecuador oriental. La vía férrea bi-oceánica se encuentra todavía en su etapa de planificación, de modo que todavía no tiene un trazo definitivo. Para la ruta en su extremo occidental existen dos posibilidades: una a través de Piura en el norte del Perú y otra a través de Puno en el sur peruano. La ruta norteña cruza el Brasil a través de un área con una extremadamente alta biodiversidad que cuenta con tres de los cuatro grupos de especies señaladas aquí (mamíferos, aves, anfibios y plantas), mostrada en verde oscuro en el Gráfico 9. La ruta sureña evita en gran medida esta región ambientalmente sensible. La ruta final elegida para esta vía férrea bi-oceánica será crucial para determinar el impacto ambiental.

GRÁFICO 9: Áreas de alta diversidad, Territorio Indígena e inversión China.



Fuente: Recopilado de Bass et al. (2010), Cruz Fiestas (2014), Fearnside y Figueiredo (2015), International Rivers et al., Ministério dos Transportes y Comunicaciones, y Red Amazónica de Información Sociambiental Georreferencial. Nota: las minas y algunas concesiones petroleras ya están en operación. El trazado del ferrocarril es aproximado, ya que la mayoría de los planes no son aún definitivos. La alta biodiversidad se define como el 6,4% superior del territorio Sudamericano en cuanto a riqueza en especies. El territorio indígena incluye tierras con y sin reconocimiento oficial.

La otra gran inversión china en un área altamente biodiversa es el desarrollo petrolero en el Ecuador oriental, gran parte del cual ocupa también territorio indígena tradicional. Las concesiones petroleras chinas ubicadas en el extremo sur son nuevas y todavía no han sido concluidas. Si se aprueban en efecto estas concesiones, serán importantes en extremo los términos de sus contratos tanto por sus impactos sociales como ambientales.

2.3 A la altura de los desafíos: innovaciones de salvaguarda social y ambiental

En vista de este apoteósico crecimiento en sectores intrínsecamente vinculados a elevados impactos ambientales y riesgos de conflictos sociales, encontramos que varios países latinoamericanos han desarrollado importantes políticas para minimizar estos riesgos. Tres de las más innovadoras de estas respuestas son las nuevas medidas brasileñas de supervisión ambiental, los nuevos estándares laborales ecuatorianos y las medidas peruanas de transparencia y de protección de los pueblos indígenas.

En 2008, el **Brasil** (Fearnside y Figueiredo 2015) incrementó drásticamente el poder de exigencia y puesta en vigor de sus regulaciones ambientales, sin necesidad de modificar las propias leyes vigentes. Así, el Banco Central del Brasil tan solo modificó sus normas para ya no permitir préstamos de los bancos públicos a operaciones que no han cumplido con pagar sus multas por irregularidades ambientales informadas por agencias del gobierno. Las multas impuestas por las agencias públicas debido a violaciones ambientales pueden ser postergadas mediante apelaciones, pero esta estrategia más proactiva tiene efecto inmediato.

El **Ecuador** (Ray y Chimienti 2015) promulgó una serie de protecciones laborales en 2008 y 2010 que conforman uno de los paquetes más avanzados de protección laboral en la región para el sector petrolero ecuatoriano. En 2008, el Ecuador restringió estrictamente el uso de mano de obra subcontratada, limitando esta posibilidad a la contratación de trabajo “complementario” —como seguridad y servicios de custodia. La Ley de Hidrocarburos de 2010 impulsó aún más las protecciones laborales en el sector de hidrocarburos, al exigir que los inversionistas extranjeros contraten trabajadores ecuatorianos hasta el 95 por ciento y el 90 por ciento de puestos de trabajo para mano de obra no especializada y especializada, respectivamente. Más aún, exigió la participación en las utilidades para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores contratados. Tomadas en conjunto, estas leyes eliminaron dos de las fuentes más importantes de conflictos laborales que encaran los proyectos de inversión chinos (y otros proyectos internacionales) a través de toda la región ALC: el empleo de trabajadores extranjeros y las diferencias en las condiciones laborales entre empleados directamente contratados y los subcontratados que laboran en el mismo proyecto.

El **Perú** (Sanborn y Chonn 2015) ha realizado importantes avances en términos de la transparencia y los derechos indígenas a lo largo de la última década. En 2007, el Perú se unió a la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) y en 2011 se convirtió en el primer país de las Américas en ser declarado “cumplidor” dentro de este marco. Igualmente, en 2011 pasó a ser el primer país de ALC que promulgó una legislación para implementar el Convenio 169º de la OIT, el cual le garantiza a las comunidades indígenas el derecho a la consulta previa sobre cualquier política de estado que les afecte directamente, incluidas las concesiones y permisos para proyectos extractivos dentro de sus territorios tradicionales. Para cumplir sus compromisos EITI, el gobierno peruano y las empresas participantes publican informes detallados de los flujos de ingresos relacionados con las industrias extractivas, los cuales están en línea a disposición de los ciudadanos interesados y la sociedad civil. Más aún, el gobierno peruano asignó personal del Ministerio de

Energía y Minas al proceso EITI, incluido el trabajo con empresas no-participantes para alentar su participación. Desde 2014, tres empresas chinas confirmaron su participación en el proceso: Shougang, China MinMetals y CNPC. En términos regionales, estas dos medidas colocaron al Perú en una posición de liderazgo por la participación pública en el auge de los recursos.

2.4 El progreso bajo fuego: desafíos para las protecciones existentes

El auge exportador ALC-China ha estado respaldado por los elevados precios mundiales para las materias primas involucradas, lo que ha impulsado el valor de las reservas de minerales e incrementado el poder de negociación de los países interesados en establecer estándares sociales y ambientales para su uso. Sin embargo, el mismo fenómeno ha impulsado el poder de sectores asociados con el auge, los cuales tienen incentivos para resistirse a estos estándares.

Dentro de los gobiernos, el auge extractivo ha priorizado los ministerios de minería e hidrocarburos, a medida que los Poderes Ejecutivos enfrentan la presión para acelerar el proceso de inicio de nuevos proyectos de inversión. Con este fin, el **Perú** recientemente ha recortado la autoridad del Ministerio del Ambiente con respecto a la aprobación y supervisión de los proyectos extractivos. El objetivo es el de aligerar el proceso de puesta en marcha de las nuevas inversiones extractivas y acelerar la producción en vista de la caída de los precios mundiales, pero este cambio no ha incorporado las salvaguardas para impedir que los conflictos de interés corrompan el proceso y disminuyan el poder de la supervisión ambiental (véase Sanborn y Chonn 2015 para más información sobre el Perú).

En el **Brasil**, el auge de China ha tenido también un impacto importante en el sector agrícola. Ahí, la demanda china ha enriquecido y facultado al bloque de electores “ruralistas”, que representan a grandes terratenientes en el Congreso. Este recientemente fortalecido bloque electoral ha ejercido una poderosa influencia en las posturas ambientales del actual gobierno (Santilli, 2014; Smeraldi, 2014). Por ejemplo, ha realizado un esfuerzo para dar marchas atrás con respecto a las nuevas regulaciones del Banco Central referidas antes, las cuales se han mostrado útiles para fortalecer la capacidad de exigencia y puesta en vigor de las salvaguardas ambientales.

Sección 3: EL DESEMPEÑO Y LOS INCENTIVOS DE LOS INVERSIONISTAS CHINOS EN LATINOAMÉRICA

Nuestra investigación muestra que las firmas chinas no se desempeñan significativamente peor en comparación con otras firmas domésticas o internacionales. En efecto, a pesar de los niveles relativamente más débiles de regulación en la propia China, y un conjunto incipiente de lineamientos y directivas para las empresas en el extranjero, nuestros estudios de caso hallaron algunas instancias de firmas chinas que aventajaban a sus competidoras, especialmente con incentivos adecuados de los gobiernos y la sociedad civil. Esta sección explora las lecciones extraídas de cada uno de estos estudios de caso. En general, muestran que las firmas chinas son flexibles, capaces de adaptarse a nuevos entornos y de desempeñarse a la altura de los estándares locales. Sin embargo, varios de los casos muestran que a medida que estas inversiones se siguen expandiendo, se avecinan nuevos e importantes desafíos.

Los reportes de cada país que acompañan este informe exploran cada uno de estos estudios de caso. Tres casos tienen que ver con la producción petrolera. Primero, el caso de estudio sobre **Argentina** involucra a la China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) y a la China Petroleum and Chemical

Corporation (Sinopec). El caso de estudio sobre **Colombia** le hace un seguimiento a las inversiones de Sinopec así como a la firma petroquímica china Sinochem. El caso de estudio sobre **Ecuador** incluye también a Sinopec, junto con la China National Petroleum Corporation (CNPC). Dos capítulos adicionales exploran las operaciones mineras chinas. En **Bolivia**, China ha estado presente a través de la minería de estaño, incluida Jungie Mining, y en el desarrollo planificado de las grandes reservas de litio del país. Tres proyectos mineros separados son perfilados en el capítulo sobre el **Perú**, incluidos la mina de hierro Marcona (conducida por la Shougang Corporation), la mina de cobre Toromocho (conducida por Chinalco) y la mina de cobre y molibdeno Río Blanco (conducida por el Zijin Mining Group). El capítulo sobre **México** es el único dedicado a una empresa manufacturera china, Golden Dragon Associates. Finalmente, dos capítulos adicionales no involucran a inversionistas chinos, sino más bien al comercio: las exportaciones agrícolas del **Brasil** a China y las importaciones de manufacturas chinas en **Chile**.

Entre las firmas chinas estudiadas, existe una que es analizada en nuestros casos de estudio en tres diferentes países latinoamericanos: Sinopec. Los casos de estudio muestran que esta firma ha tenido experiencias muy diferentes bajo diferentes regímenes regulatorios y con diferentes incentivos. Las relaciones laborales de **Sinopec** en la Argentina y el desempeño ambiental en el Ecuador han sido más positivos que en Colombia con respecto a ambos temas.

- Los desafíos laborales de Sinopec en **Colombia** (Rudas Lleras y Cabrera Leal, 2015) han involucrado a las juntas locales de acción comunal, las cuales son comunes en la Colombia rural y controlan la contratación de los trabajadores del petróleo. Abundan las acusaciones sobre poderosos personajes locales que negocian los puestos de empleo o incluso comisiones, o por favorecer injustamente a trabajadores de otras áreas por encima de los trabajadores locales, pero los funcionarios regionales del Ministerio de Trabajo señalan que estas quejas no han sido formalizadas por temor a poner en peligro los propios puestos de trabajo involucrados. El gobierno nacional colombiano está considerando el quitarles a las juntas de acción comunal la potestad de contratar, pero la propuesta enfrenta una vigorosa oposición de parte de las propias juntas, lo que no sorprende. En contraste, Sinopec no enfrenta estos asuntos en la **Argentina** (Donabauer et al. 2015) o el **Ecuador** (Ray y Chimienti 2015), debido al marco regulatorio en cada país. En la Argentina, Sinopec ha firmado un acuerdo con el gobierno garantizando que todos los trabajadores tendrán que ser residentes de la provincia de Santa Cruz durante por lo menos los dos años previos a ser contratados. En el Ecuador, la mano de obra subcontratada está estrechamente regulada, tal como se ha mencionado antes.
- En términos ambientales, Sinopec tiene un mejor récord en el Ecuador que la mayoría de sus competidores, con menos protestas locales por derrames que la mayoría de sus competidores, ya sean nacionales o extranjeros. Este récord se debe en parte a los incentivos que enfrenta ahí: adquirió concesiones petroleras que inicialmente fueron de propiedad de Chevron y que, por lo tanto, reciben una gran cantidad de atención. La habilidad de Sinopec de mantener un perfil bajo ha sido clave para su capacidad de continuar con sus operaciones por cerca de una década. En contraste, el Procurador General de Colombia citó a Sinopec en 2014 por no haber realizado la inversión de US\$500,000 en conservación requerida por ley y comprometida en 2008. Estos dos casos muestran la importancia de establecer —y exigir el cumplimiento de— un marco regulatorio efectivo para la inversión internacional. Afortunadamente, Colombia parece estar tomando esto en serio, tal como muestran sus pesquisas ambientales de 2014 y la reciente propuesta de modificación de su regulación laboral.

Otros resultados positivos en los casos de estudio muestran que los inversionistas chinos están en condiciones de cumplir altos estándares ambientales, especialmente cuando se dispone de incentivos adecuados. Estos estudios de caso muestran la importancia de la cooperación entre gobiernos, inversionistas, comunidades locales y los reguladores chinos para la creación de dichos incentivos. Las áreas donde esta cooperación puede ser de especial ayuda incluyen la supervisión por parte de

los prestamistas, la participación comunal desde el inicio de los proyectos y la capacitación de los inversionistas en el cumplimiento de las leyes locales.

3.1 Los incentivos desde casa: el rol de la vigilancia del prestamista

Se debe reconocer que China ha emitido lineamientos para sus actividades económicas en el exterior. Cuando los países occidentales se encontraban en un estatus de ingresos-medios, tales lineamientos no estaban en las pantallas de radar de los gobiernos. Otros países de ingresos-medios (como el Brasil, discutido antes) impiden los préstamos públicos a proyectos domésticos con multas ambientales prominentes, y los prestamistas multilaterales desde hace mucho han exigido que los prestatarios satisfagan los estándares de desempeño ambiental. Pero estos tipos de estándares para inversiones internacionales dirigidas al exterior colocan a China por delante de sus pares de ingresos-medios. No obstante, China es relativamente un “recién llegado” a la inversión internacional, y sus salvaguardas ambientales y sociales todavía están a la zaga de las de los prestamistas multilaterales tradicionales.

Existen tres niveles de salvaguardas para la inversión china en el exterior. Primero, el Ministerio de Comercio (MOFCOM, por sus siglas en inglés) ha publicado “Lineamientos sobre la Protección Ambiental en la Inversión y Cooperación Externa”, que son voluntarios, para todas las inversiones, independientemente de si son públicas o privadas, o de cómo se financian. Si bien estos lineamientos no son vinculantes, portan la autoridad moral para las empresas de propiedad del estado (Tao 2013). Para los proyectos financiados por bancos, la Comisión Reguladora de la Banca de China (CBRC, por sus siglas en inglés) ha establecido las “Directivas de Crédito Verde” para todos los bancos chinos que financian proyectos de inversión en el exterior, las cuales incluyen el requisito de que las inversiones satisfagan las leyes de los países anfitriones y las leyes internacionales. Finalmente, el Banco del Desarrollo de China (CDB, por sus siglas en inglés) y el Banco de Exportación-Importación de China (Ex-Im Bank), “bancos de políticas” de propiedad del estado que financian inversiones en ultramar a nombre del gobierno chino, han desarrollado prácticas de salvaguarda para los proyectos que forman parte de sus portafolios.

El Cuadro 1 compara los lineamientos y las directivas de China con los de los principales prestamistas multilaterales: el Banco Mundial, la Corporación Financiera Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo. Si bien los prestamistas y reguladores chinos tienen menos requisitos que los prestamistas multilaterales, existe una excepción notable: solo los “bancos de política” chinos exigen evaluaciones ex-post de impacto ambiental.

TABLA 1: Reguladores chinos y multilaterales comparados.

	Prestamistas multilaterales			Bancos y reguladores chinos			
	Banco Mundial	CFI	BID	MOFCOM*	CBRC	CDB	Ex-Im Bank
Evaluaciones de impacto ambiental ex-ante	X	X	X	X		X	X
Revisión de proyectos de EIA	X	X	X			X	X
Estándares sociales y ambientales específicos por industria	X	X					
Requiere el cumplimiento de las regulaciones ambientales del país anfitrión	X		X	X	X	X	X
Requiere el cumplimiento de las regulaciones ambientales internacionales	X				X		
Consultas públicas con las comunidades afectadas	X	X	X	X			X
Mecanismo de queja	X	X					
Monitoreo y revisión independiente	X						
Establece acuerdos vinculados al cumplimiento	X	X	X				X
Evaluaciones de impacto ambiental ex-post						X	X

Fuente: CBRC 2012; Gallagher et al. 2012; Leung y Zhao 2013; State Forestry Administration 2010.

Nota: las políticas de MOFCOM son voluntarias en naturaleza.

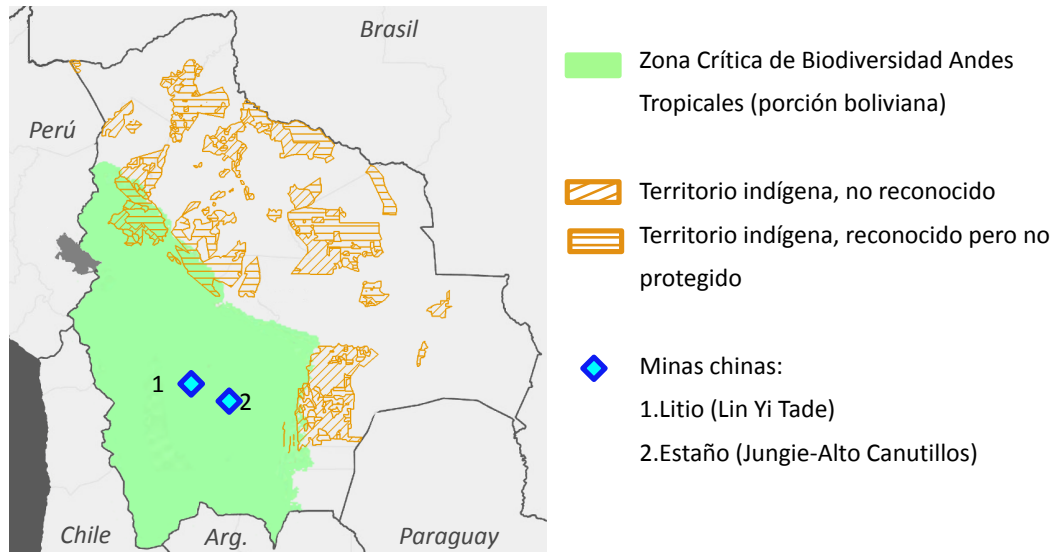
Las regulaciones mostradas en el Cuadro 1 demuestran un importante paso adelante de dado por los prestamistas chinos, pero tales prestamistas todavía enfrentan pronunciados desafíos para ponerlas en vigor. Por ejemplo, sin una política de reclamos, los prestamistas podrían no saber acerca de las violaciones de otros requisitos, como los referidos al cumplimiento de las leyes ambientales internacionales. Más aún, incluso requerir el cumplimiento de la ley del país anfitrión —posiblemente el menos desafiante de los requisitos en el Cuadro 1 en términos de exigir su puesta en vigor— puede ser desafiante si los gobiernos locales no están exigiendo el cumplimiento de sus propias leyes. Por ejemplo, en el caso Sinopec en Colombia discutido antes, el Contralor General citó no solo a Sinopec sino también a la agencia nacional que otorga permisos ambientales, por no exigir lo suficiente el cumplimiento de sus propias regulaciones. En una situación como esa, no queda claro que el MOFCOM tenga las bases para sostener que Sinopec está violando sus directivas. Los grupos de la sociedad civil latinoamericana han empezado a educar a las comunidades acerca de las Directivas de Crédito Verde y otras salvaguardas ambientales y sociales conectadas con los préstamos chinos; pero sin un método formal para recibir e investigar las quejas, tienen pocos incentivos inmediatos para realizar seguimientos a cualquier comunicación que reciban. Dada la dificultad para monitorear el comportamiento de los inversionistas en el exterior, podría ser de gran ayuda para los prestamistas chinos que estos se aproximen a la sociedad civil y a los gobiernos latinoamericanos considerándolos como socios que posibiliten que los inversionistas rindan cuentas sobre estas directivas, quizás mediante la introducción de un mecanismo formal de queja.

3.2 La importancia de la participación comunitaria

Nuestros estudios de caso muestran que la disposición de un inversionista para trabajar con los gobiernos y las comunidades locales desde el inicio de su presencia, especialmente cuando se decide dónde construir, es uno de los aspectos más importantes para el establecimiento de relaciones comunitarias positivas. Esta lección es resaltada particularmente bien por tres ejemplos: la mina de cobre Toromocho de propiedad de Chinalco en el Perú, la mina de estaño Jungie en Bolivia y Andes Petroleum en el Ecuador. Cada caso ilustra la importancia de los incentivos y asistencia del gobierno en el proceso de negociación.

En **Bolivia** (Saravia López y Rua Quiroga, 2015), la Jungie Mining de China y la cooperativa minera local Alto Canutillos formaron un empresa conjunta para extraer estaño en Tacobamba en 2010. Si bien la mina no se encuentra en las áreas de extrema biodiversidad mostradas en el Gráfico 9, sí se ubica dentro de tierras amenazadas: la zona crítica de Biodiversidad de los Andes Tropicales². El Gráfico 10 muestra en verde el segmento boliviano de esta zona crítica y el territorio indígena en anaranjado.

GRÁFICO 10: Bolivia: Zona crítica de diversidad, Territorio Indígena y Minas Chinas

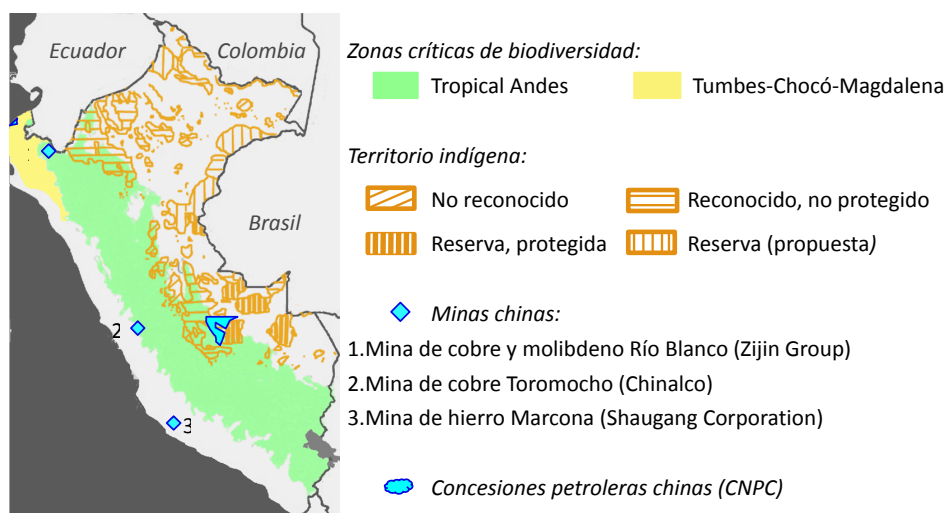


Fuente: Recopiado de la Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada y Zador et al. 2015.

Antes de que las operaciones pudieran empezar, las encuestas mostraban que la comunidad local estaba opuesta al establecimiento de una planta procesadora y una presa de desechos en Tacobamba. En respuesta, la empresa minera de propiedad del estado COMIBOL donó tierras a más de 40 kilómetros del complejo, en Agua Dulce, Villa de Yocalla, donde una consulta pública mostró que la comunidad aceptaba su presencia. Esta estrategia requirió de la cooperación entre los inversionistas, el gobierno y la comunidad local, y evitó una importante y potencial fuente de conflicto (véase el Capítulo 5 para más información acerca de este proceso).

En el **Perú**, la mina Toromocho de la EPE china Chinalco también bordea la Zona Crítica de Biodiversidad de los Andes Tropicales, tal como muestra el Gráfico 11.

GRÁFICO 11: Perú: Zona crítica de diversidad, Territorio Indígena y Minas Chinas



Fuente: Recopiado de la Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada y Zador et al. 2015.

En 2007, heredó el compromiso de reubicar a 5,000 residentes de la ciudad de Morococha con el fin de dejar el espacio libre para la construcción de la mina. Morococha es un antiguo campamento minero y su agua y suelo han sido gravemente contaminados por décadas de operaciones mineras en sus cercanías. Antes de que Chinalco adquiriese el proyecto, se esperaba que el gobierno peruano construyese un nuevo pueblo para sus residentes, pero Chinalco asumió la obligación como parte de la inversión. Mientras que la antigua Morococha tuvo letrinas comunales y un abastecimiento de agua limitado, la “Nueva Morococha” prometía un sistema moderno de agua y desagüe. Y lo que es quizás más importante, el traslado fue en gran medida voluntario y el producto de un diálogo y negociación entre los miembros de la comunidad, sus autoridades elegidas, el gobierno central y el inversionista —es considerado como el primer ejemplo de reubicación comunal voluntaria y participativa en la historia moderna peruana. Si bien no estuvo libre de problemas (por ejemplo, Chinalco le ofreció a cada familia que se mudaba el título de propiedad de sus casas, pero la municipalidad se ha estado demorando en emitirlos) y sigue habiendo un conjunto de demoras en el acceso, representa un paso adelante en las relaciones comunitarias de la minería peruana (Sanborn y Chonn 2015).

IMAGEN 1: Tacobamba, residentes bolivianos rechazados por la presencia de plantas procesadoras



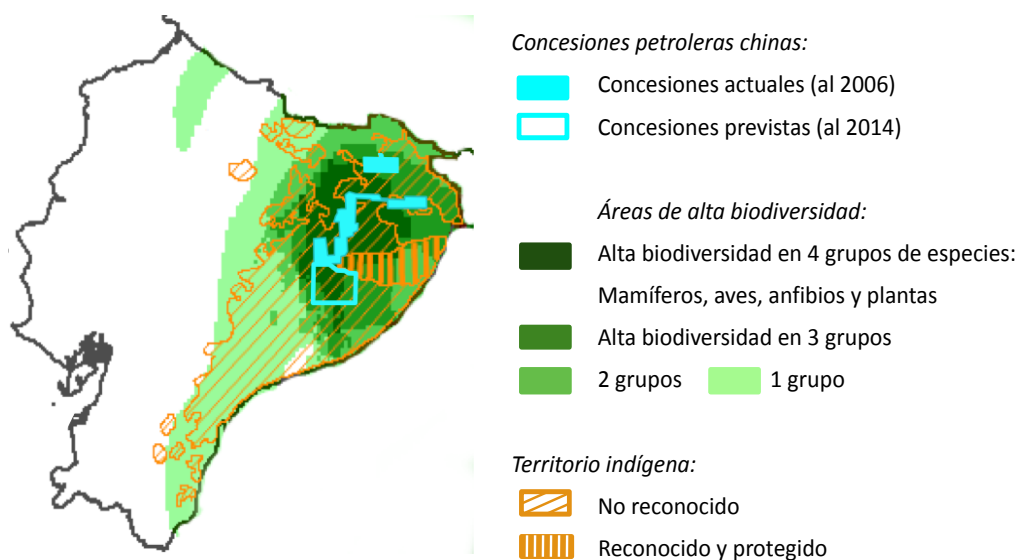
... y en COMIBOL tierras donadas para las plantas, mas de 25 millas alejadas de la mina.



Fuente: Saravia López y Rua Quiroga, 2015.

El proceso de consulta comunal no ha sido tan sencillo en el Ecuador, donde Andes Petroleum (una empresa compartida de las EPE chinas Sinopec y CNPC) ganó dos concesiones a inicios de 2014. Tal como se muestra en el Gráfico 9, el Ecuador es el único país sudamericano donde existen grandes inversiones chinas en un área con extremadamente alta biodiversidad, con cuatro grupos de especies así como territorios indígenas tradicionales (el mapa siguiente muestra esta situación con más detalle). Por lo tanto, su respeto a las salvaguardas sociales y ambientales es especialmente importante, quizás más que en cualquier otra inversión china en este proyecto. Hasta ahora, Andes ha tenido mejores relaciones comunitarias que la mayoría de sus competidoras (incluidas las EPE ecuatorianas), con menos protestas debido a contaminación u obligaciones sociales incumplidas. Pero su verdadero desafío está en el futuro, dado que su actual expansión está empezando bajo condiciones enconadas, sin la adecuada consulta a la comunidad.

GRÁFICO 12: Ecuador: Concesiones petrolíferas, Biodiversidad y Territorio Indígena



Fuente: Ray and Chimienti, 2015.

La legislación ecuatoriana requiere que la Secretaría de Hidrocarburos (SHE) gestione la aprobación de la mayoría dentro de la comunidad afectada, y en particular entre las naciones indígenas Sápara y Kichwa, cuya autoridad sobre los desarrollos en su territorio tradicional fue consagrada cuando Ecuador suscribió el Convenio 169º de la OIT. Sin embargo, la SHE eludió estas obligaciones consiguiendo la aprobación del presidente Sápara en vez de buscar la aprobación de la mayoría de las comunidades Sápara y Kichwa. La SHE abrió también oficinas temporales de extensión en las áreas afectadas, y sostiene que 16,469 personas participaron en talleres o presentaron comentarios —una cifra equivalente a un cuarto de la población indígena adulta local, o alrededor de un octavo del total de la población adulta en los nuevos lotes concesionados. Los líderes comunales Sápara y Kichwa han respondido montando una lucha internacional para reclamar su autoridad sobre sus tierras tradicionales y rechazar todos los desarrollos petroleros sobre ellas. Las posibilidades de que Andes Petroleum establezca una relación positiva con la comunidad local son extremadamente bajas en este momento, porque las negociaciones de buena fe que involucren al gobierno y a la comunidad local son casi imposibles (Ray y Chimienti 2015).

3.3 Las relaciones gobierno-firma y la importancia de la extensión y el aprendizaje

Otro espacio importante para la cooperación entre inversionistas, gobiernos y sociedad civil es el entrenamiento de los recién llegados en las regulaciones ambientales y sociales, las costumbres y los recursos locales disponibles. Ejemplos recientes en el Perú, la Argentina y México muestran que este es un área prometedora que los gobiernos latinoamericanos apenas empiezan a explorar.

En marzo de 2014, el proyecto minero Toromocho de Chinalco en el Perú (mencionado antes por su proceso de relaciones comunitarias) sufrió un importante revés cuando el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), dentro del Ministerio del Ambiente, le ordenó que suspendiera sus operaciones por causa de un derrame de agua residual ácida. El problema fue generado por inesperadas lluvias torrenciales, lo que aparentemente Chinalco no había tenido en cuenta. Tras la limpieza, que se

dio en un lapso de pocos días dada la rápida reacción de los reguladores y de Chinalco, la Asociación de Empresas Chinas en Perú le solicitó al gobierno la organización de una serie de conferencias para todos sus miembros acerca de las regulaciones ambientales peruanas. Esta fue una oportunidad para que el gobierno aborde preocupaciones ambientales de un modo proactivo así como para establecer relaciones de trabajo con el personal de las firmas inversoras encargado de la seguridad y para sentar las bases de futuras cooperaciones.

La Argentina es un caso único: las negociaciones sobre las regalías petroleras y los compromisos ambientales y sociales se dieron a nivel provincial. Este arreglo tiene importantes desventajas, en tanto que crea un incentivo para que los negociadores del gobierno provincial traten como intercambiables las regalías de corto plazo y los compromisos ambientales de largo plazo. Pero crea también una oportunidad para los grupos locales de la sociedad civil, los cuales tienen mucho más acceso a los negociadores que el que tendrían si las negociaciones se dieran a nivel nacional. Esto les ha permitido a los grupos de pequeñas empresas ejercer presión con éxito para que las empresas petroleras desarrollen más eslabonamientos con los abastecedores locales. Por ejemplo, Pan American Energy (una empresa conjunta de CNOOC con BP) ha desarrollado el programa de las “PYME del Golfo San Jorge” para construir capacidades para los pequeños negocios locales e incorporarlos en la cadena de suministros de PAE. Este tipo de cooperación requiere de la presencia de los funcionarios del gobierno provincial para ayudarles a los inversionistas extranjeros recién llegados a conectarse con las organizaciones locales. Otra oportunidad importante para la capacitación y construcción de capacidades en la Argentina incluye la facilitación del aprendizaje entre inversionistas más experimentados y más recientes: en este caso, CNOOC y Sinopec. Nuestro estudio de caso muestra que CNOOC tiene un mejor récord ambiental que Sinopec, en parte debido a que CNOOC colabora con BP, que tiene una larga historia de buscar inversión extranjera y de recibir el escrutinio global de su récord ambiental. Aun cuando tanto CNOOC como Sinopec son EPE chinas, una se beneficia de su cooperación con inversionistas más experimentados mientras que la otra no lo hace.

El estudio de caso de México es otra situación donde la capacitación podría ser muy útil. Hablando en términos generales, la empresa manufacturera de tubos de cobre Golden Dragon ha cumplido la legislación ambiental y laboral, e incluso ha introducido importantes innovaciones para el uso eficiente de energía. No obstante, se ha topado con dificultades laborales debido a barreras culturales. Un obstáculo importante emana del hecho de que los empleados chinos de la firma no hablan castellano, los empleados mexicanos no hablan chino, y muy poco miembros de ambos grupos hablan una tercera lengua común, tal como el inglés. Otro escollo importante ha provenido de la falta de familiaridad de los gerentes chinos con las costumbres mexicanas. Los salarios mínimos chinos son bastante bajos, y los trabajadores compensan esto trabajando largas horas adicionales. En contraste, los trabajadores mexicanos tienden a estar menos dispuestos a trabajar en fines de semana y feriados. Golden Dragon tiene una historia de exigir que sus trabajadores trabajen en esos días, y no los compensa adecuadamente por su sobre tiempo, en gran medida porque no están acostumbrados a que los trabajadores esperen ese tiempo libre. Es poco probable que estas diferencias culturales entre los trabajadores chinos y mexicanos de Golden Dragon se resuelvan si no se las aborda específicamente, puesto que los dos grupos de trabajadores no hablan las mismas lenguas ni socializan juntos. Pero estos son los tipos de incomprensiones que pueden ser abordadas más bien en forma directa con la capacitación y así garantizar que las leyes laborales mexicanas protejan a los trabajadores, y que los inversionistas chinos necesitan respetar las leyes laborales mexicanas.

Sección 4: LECCIONES PARA LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS

Nuestro estudio ha mostrado que el auge latinoamericano de las materias primas liderado por China ha acentuado el conflicto ambiental y social en la región. Si bien se puede reconocer que los gobiernos latinoamericanos, las firmas chinas y la sociedad civil han introducido algunas innovaciones durante el auge chino, en general los beneficios del comercio e inversión liderados por China han llegado con significativos costos ambientales y sociales. Estos costos pueden ser reducidos mediante una acción concertada de los gobiernos latinoamericanos, el gobierno chino y las firmas chinas, y por la sociedad civil en Latinoamérica, China y a través del mundo.

4.1 Los gobiernos latinoamericanos

Para que Latinoamérica se beneficie verdaderamente de este crecimiento liderado por las materias primas, los gobiernos latinoamericanos necesitarán captar e invertir más de los ingresos en protecciones sociales y ambientales. Las organizaciones de la sociedad civil en la región necesitarán lograr que los gobiernos rindan más cuentas. Nuestros estudios de caso encontraron numerosos ejemplos de gobiernos latinoamericanos que desarrollan innovadoras respuestas de políticas ante el auge chino. Las leyes laborales ecuatorianas, la implementación boliviana de la consulta a las comunidades y el liderazgo peruano en transparencia sobresalen como importantes avances de definición de políticas. Existe un amplio espacio para que los grupos de la sociedad civil latinoamericana saquen ventaja de estos ejemplos para presionar por estándares más elevados en todo lado.

En el Ecuador, las empresas petroleras chinas han mostrado que están en condiciones de operar con personal casi completamente ecuatoriano. Bolivia ha mostrado que es posible que las empresas mineras chinas y las EPE locales colaboren para honrar las decisiones de las comunidades acerca de dónde deben —y no deben— ubicarse las plantas procesadoras. El Perú ha mostrado que las firmas mineras y petroleras chinas están en condiciones de alcanzar altos niveles de transparencia. La sociedad civil y los gobiernos latinoamericanos pueden presionar para que estos estándares sean adoptados en países donde todavía no los tienen, sabiendo que estos estándares no solo son razonables, sino que los inversionistas chinos son perfectamente capaces de alcanzarlos.

Sin embargo, este proceso está siendo amenazado por los propios sectores que se han enriquecido con el auge chino, tales como los ministerios de minería y grandes bloques de terratenientes. Por ejemplo, las reformas regulatorias en el Perú están recortando la supervisión, a cargo del Ministerio del Ambiente, de los proyectos extractivos, sin establecer salvaguardas para prevenir los conflictos de interés en el proceso de aprobación. En el Brasil, el progreso en la exigencia de la legislación ambiental enfrenta una fuerte resistencia del bloque de los terratenientes “ruralistas”, que se ha beneficiado tanto de la demanda china de soya. Las protecciones para los trabajadores petroleros propuestas en la legislación laboral colombiana podrían no aprobarse debido a la presión de las juntas de acción comunal que han sido el blanco de muchas quejas de abuso. Para los gobiernos latinoamericanos es crucial no bajar la guardia ante estos esfuerzos de desregulación.

En términos específicos, recomendamos que los gobiernos latinoamericanos den prioridad a:

- La puesta en vigor y la actualización de las protecciones ambientales y sociales existentes.
- Defender y fortalecer la capacidad de los ministerios de ambiente y sociales para poner en vigor y actualizar las leyes, tal como con el programa de la Defensoría del Pueblo en el Perú.
- Unirse a la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas y alentar la participación

de las firmas chinas.

- Implementar el Convenio 169º de la OIT (suscrito por la mayoría de gobiernos latinoamericanos), emitiendo y poniendo en vigor requisitos para la consulta previa a los pueblos indígenas con respecto a las medidas de políticas de estado que afectan sus intereses y bienestar.
- Exigirles a los inversionistas extranjeros la contratación de trabajadores locales cuando sea posible, quizás mediante cuotas o sueldos, y limitar el uso de la mano de obra subcontratada.
- Encabezar la colaboración entre los gobiernos latinoamericanos, la sociedad civil local y los inversionistas extranjeros para procurar la consulta informada antes de que empiecen los proyectos extractivos, y encarar las preocupaciones locales de buena fe.
- Invertir en la construcción de capacidades para los negocios locales y alentar a los inversionistas extranjeros a incorporarlos en sus cadenas de suministros.
- Desarrollar mecanismos para que los gobiernos latinoamericanos, el gobierno chino y la sociedad civil local colaboren para conseguir que los inversionistas chinos cumplan los estándares establecidos en los lineamientos y directivas de China y las regulaciones locales.
- Crear oportunidades para que los nuevos inversionistas extranjeros aprendan las regulaciones y costumbres locales a partir de los gobiernos, la sociedad civil y los inversionistas que han estado presentes mucho más tiempo.
- Defender y fortalecer la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil dirigidas a la construcción de capacidades, establecimiento de redes y otras oportunidades, para que puedan servir como actores que estén en condiciones de monitorear el comportamiento social y ambiental de las firmas y los gobiernos por igual.

4.2 China y los inversionistas chinos

Salvaguardar los impactos sociales y ambientales de las inversiones chinas en el exterior les ayuda a las firmas chinas y al gobierno a identificar de mejor manera el riesgo y a expandir su participación en el mercado. Impulsando el auge Latinoamérica-China se encuentran miles de millones de dólares en inversiones chinas en minería, petróleo y gas, represas para darles energía eléctrica y vías férreas para sacar los productos a los puertos. Estos megaproyectos tardarán años en estar operativos e incluso más años en poder saldar su deuda. Para poder llegar a ese punto, los inversionistas chinos necesitarán mitigar los riesgos que afecten la longevidad de estos proyectos, especialmente los riesgos de daño ambiental o de conflicto social que podrían perjudicar sus relaciones con los países anfitriones.

Nuestros estudios de caso muestran que las firmas chinas son capaces de satisfacer —y superar— los estándares ambientales y sociales establecidos por sus países anfitriones. En efecto, hemos hallado algunas instancias de inversionistas chinos que superan a sus competidores locales e internacionales, especialmente cuando se les ofrece los incentivos y el marco legal correctos. China ha dado pasos importantes hacia garantizar que todos los inversionistas chinos actúen con responsabilidad social y ambiental empresarial, a través de la Directiva de Crédito Verde de CBRC y los Lineamientos sobre Protección Ambiental en la Inversión y Cooperación Externa del MOFCOM. Más aún, el lograr que estos procesos sean más transparentes es también de vital importancia para su éxito, para posibilitar que las empresas chinas, los gobiernos latinoamericanos y la sociedad civil tengan una mejor comprensión de los verdaderos beneficios y riesgos de las diversas inversiones. Sin embargo, es extremadamente difícil supervisar el comportamiento de las inversiones en el extranjero sin la colaboración de los gobiernos y la sociedad civil de los países anfitriones. Por tal razón, recomendamos especialmente que China y los inversionistas chinos den prioridad a:

- La implementación de los lineamientos sociales y ambientales existentes y que se logre que su uso sea más difundido a medida que las firmas y los bancos de desarrollo chinos aumentan su presencia en las Américas.
- Trabajar para que los resultados de los lineamientos sociales y ambientales sean más transparentes para los representantes de las empresas, los gobiernos y la sociedad civil.
- La actualización de los lineamientos actuales con un monitoreo independiente, un proceso formal de presentación de quejas, mecanismos para exigir el cumplimiento de parte de los inversionistas que están por debajo de los estándares y otras salvaguardas que han pasado a ser de uso corriente entre otros grandes inversionistas extranjeros a través de todo el mundo.
- La participación en programas de transparencia en sus países anfitriones, tales como los requisitos de presentación de información ambiental en Colombia o el programa voluntario EITI en el Perú.
- El establecimiento de relaciones de trabajo con los gobiernos y los grupos de la sociedad civil latinoamericanos para aprender las regulaciones y costumbres locales.

4.3 Sociedad Civil

Los avances en términos de políticas como estas —tanto en el lado chino como en el latinoamericano del Pacífico— solo se podrán impulsar mediante la participación de todos los sectores de la sociedad civil:

- Las acciones directas de las ONG que resaltan tanto los éxitos como las limitaciones de las políticas del gobierno y las empresas, pueden atraer la atención de los diseñadores de políticas y de los medios de comunicación. Las ONG deben ampliar sus redes para monitorear a los nuevos actores económicos en su región, así como vincularse con sus contrapartes en China y a través del mundo para llamar aún más la atención sobre estos temas.
- La investigación académica y los talleres pueden ayudar a elaborar una comprensión con más sustento empírico de estos temas complejos y servir como un espacio neutral donde los gobiernos, las empresas y la sociedad civil puedan dialogar. Los académicos pueden también formar redes internacionales para contrastar sus hallazgos con otros análisis y difundir su trabajo ampliamente.
- Los investigadores académicos y las universidades también pueden jugar un rol en la promoción del intercambio educativo y cultural, la investigación conjunta, y la capacitación de los gobiernos y otros miembros de la sociedad civil.
- Las ONG, la academia y otras organizaciones pueden colaborar con los gobiernos y las empresas para aprender las mejores prácticas y las lecciones de los errores del pasado.
- La colaboración de negocio-a-negocio, tal como la asociación de empresas chinas en el Perú, con el fin de aprender las mejores prácticas, la regulación pendiente y aprender de los errores.
- Finalmente, los medios de comunicación pueden ir más allá de las discusiones generales sobre la relación económica China-Latinoamérica y conducir esfuerzos de información con bases más empíricas para así pedirles más rendición de cuentas a los gobiernos y las firmas.

Los estudios en este proyecto subrayan la importancia —y la promesa— de la colaboración entre gobiernos, inversionistas chinos y la sociedad civil latinoamericana. Las historias más exitosas reveladas aquí son de estos grupos que trabajan juntos: el exitoso proceso de consulta comunal de Bolivia, las empresas chinas en el Perú que se han unido al programa EITI y el desarrollo de CNOOC de pequeñas empresas locales de abastecimiento en la Argentina. China necesita a los gobiernos y la sociedad civil de Latinoamérica como sus “ojos y oídos” para la implementación de las directivas

y lineamientos por parte de sus inversionistas en el extranjero. Los inversionistas chinos necesitan a los gobiernos y la sociedad civil de Latinoamérica para que los capaciten acerca de las regulaciones y costumbres locales, para ante todo prevenir que exploten los conflictos ambientales y sociales. Los gobiernos latinoamericanos necesitan que los inversionistas chinos y los grupos comunales se unan para encontrar soluciones que funcionen para todos los involucrados. Es imperativo para todas las partes interesadas que establezcan entre sí relaciones de trabajo, con el fin de que la relación China-Latinoamérica logre el mayor beneficio al menor riesgo.

NOTAS

1 Vale la pena notar que el Gráfico 5 incluye solo el empleo directo antes que el indirecto. La intensidad del trabajo directo a través de la región tiene un promedio de 60.1 puestos en la agricultura, 11.6 puestos en la extracción y 71.8 puestos en la manufactura por cada US\$ 1 millón de producción en cada sector. Los estimados de empleo indirecto varían drásticamente, incluso dentro de cada sector. Según la World Input-Output Database (Timmer 2012), por cada dólar de producción, la extracción crea cerca del doble de demanda para las industrias (indirectas) upstream, como es el caso de la agricultura en el Brasil, tan solo un tercio en México, y unos tres cuartos en los países no-OCDE. Sobre la base de estos estimados, es muy poco probable que el empleo total (directo e indirecto) proveniente de la extracción rivalice con los otros sectores aquí mostrados para la generación de empleo.

2 Las zonas críticas de biodiversidad se definen como áreas con por lo menos 1,500 especies endémicas de plantas, que han perdido por lo menos el 70 por ciento de su hábitat original. Para más información acerca de los puntos calientes de biodiversidad, y específicamente acerca del punto caliente de los Andes Tropicales, véase Zador et al. (2015).

REFERENCIAS

- Bases de Datos:
- ECLAC (UN Economic Commission for Latin America and the Caribbean). "CEPALStat", acceso 20 de enero, 2015 de <http://estadisticas.cepal.org>.
 - European Commission. "World Input Output Database", acceso 20 de enero, 2015 de http://www.wiod.org/new_site/home.htm.
 - Financial Times. "FDiMarkets", acceso 20 de enero, 2015 de <http://www.fdimarkets.com/>.
 - IMF (International Monetary Fund). "World Economic Outlook Database: October 2014 Edition", acceso 20 de enero, 2015 de <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/weodata/index.aspx>.
 - International Rivers, Fundación Proteger y ECOA. "Dams in Amazonia", acceso 20 de enero, 2015 de <http://dams-info.org/>.
 - Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada. "Amazon 2012 Protected Areas and Indigenous Territories", acceso 20 de enero, 2015 de <http://raisg.socioambiental.org/mapa-online/index.html>.
 - FAO (UN Food and Agricultural Organisation). "FAO Food Price Index", acceso 20 de enero, 2015 de <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/>.
 - FAO (UN Food and Agricultural Organisation). "FAOStat", acceso 20 de enero, 2015 de <http://faostat3.fao.org>.
 - UN Statistics Division. "UN Comtrade", acceso 20 de enero, 2015 de <http://comtrade.un.org/>.
 - Water Footprint Network, "WaterStat: National Water Footprints", acceso 20 de enero, 2015 de <http://www.waterfootprint.org/?page=files/WaterStat>.
 - World Bank. "GEM Commodities", acceso 20 de enero, 2015 de <http://data.worldbank.org/data-catalog/commodity-price-data>.
 - World Bank. "World Development Indicators", acceso 20 de enero, 2015 de <http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>.
 - World Resources Institute. "Climate Analysis Indicators Tool 2.0", acceso 20 de enero, 2015 de <http://cait2.wri.org/>.
- Obras Publicadas:
- Bass, Margot S., Matt Finer, Clinton N. Jenkins, Holger Kreft, Diego F. Cisneros-Heredia, Shawn F. McCracken, Nigel C. A. Pitman, Peter H. English, Kelly Swing, Gorky Villa, Anthony Di Fiore, Christian C. Voigt y Thomas H. Kunz (2010). "Global Conservation Significance of Ecuador's Yasuní National Park". *PLoS ONE* 5(1): e8767. doi:10.1371/journal.pone.0008767. <http://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0008767>.
 - Borregaard, Nicola, Annie Dufey, Maria Teresa Ruiz-Tagle y Santiago Sinclair (2015, En prensa), "Chinese incidence on the Chilean solar power sector". Boston: BU Global Economic Governance Initiative Working Paper 2015-5.
 - Cruz Fiestas, Darwin (2014). "Empresas Chinas se Interesan en el Tren que Unirá Brasil y Perú", *El Comercio*, 14 de agosto. <http://elcomercio.pe/economia/peru/empresas-chinas-se-interesan-tren-que-unira-brasil-y-peru-noticia-1749808>.
 - Donabauer, Julian, Andrés López y Daniela Ramos (2015, en prensa), "FDI and trade: is China relevant for the future of our environment? The case of Argentina". Boston: BU Global Economic Governance Initiative Working Paper 2015-2.
 - Fearnside, Philip, Adriano Figueiredo y Sandra Bonjour (2013), "Amazonian Forest Loss and the Long Reach of China's Influence", *Environment, Development and Sustainability*, 15:325-338.
 - Fearnside, Philip y Adriano Figueiredo (2015, en prensa). "China's Influence on Deforestation in Brazilian Amazonia: A Growing Force in the State of Mato Grosso". Boston: BU Global Economic Governance Initiative Working Paper 2015-4.
 - Hoekstra, A.Y. y Mekonnen, M.M. (2012). "The Water Footprint of Humanity", *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 109(9): 3232-3237.

Leung, Denise y Yingzhen Zhao (2013). "Environmental and Social Policies in Overseas Investments: Progress and Challenges for China". Washington, DC: World Resources Institute Issue Brief. http://www.wri.org/sites/default/files/pdf/environmental_and_social_policies_in_overseas_investments_china.pdf.

Lódola, Agustín, Rafael Brigo y Fernando Morral (2010). "Mapa de cadenas agroalimentarias de Argentina" en Cambios estructurales en las actividades agropecuarias: de lo primario a las cadenas globales de valor, Guillermo Anlló, Roberto Bisang y Guillermo Salvatierra, Eds. Santiago: ECLAC. <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3804/lcw350.pdf>.

Ministerio de Energía y Minas (2013), "Ministro Merino Destaca Importancia de Ciudad Nueva Morococha en Actividad Minera". Nota de prensa, 5 de septiembre. http://www.minem.gob.pe/_detallenoticia.php?idSector=1&idTitular=5659.

Ministerio de Transportes y Comunicaciones (sin fecha), "Ferrocarril Transcontinental Perú - Brasil (FETAB)". <http://www.mtc.gob.pe/portal/home/concesiones/FETAB.html>.

Ministério dos Transportes (2013), "Mapa Ferroviário PNV - 2013", <http://www2.transportes.gov.br/bit/03-ferro/6-mapas-ferro/ferro-tabela2013.pdf>.

Ojos Propios (2013). "Talleres en Morococha". <http://www.ojospropios.pe/index.php/talleres/item/156-talleres-en-morococha>.

Peters, Glen, Jan Minx, Christopher Weber y Ottmar Edenhofer (2011), "Growth in emission transfers via international trade from 1990 to 2008", *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 108(21): 8903-8908.

Ray, Rebecca (2015a, en prensa). "Working for the Panda: The Employment Impact of the China Boom in Latin America". Boston: BU Global Economic Governance Initiative Working Paper.

Ray, Rebecca (2015b, en prensa). "The Panda's Pawprint: The Environmental Impact of the China boom in Latin America". Boston: BU Global Economic Governance Initiative Working Paper.

Ray, Rebecca y Adam Chimienti (2015, en prensa), "A Line in the Equatorial Forests: Chinese Investment and the Environmental and Social Impacts of Extractive Industries in Ecuador". Boston: BU Global Economic Governance Initiative Working Paper 15-7.

Rudas Lleras, Guillermo y Mauricio Cabrera Leal (2015, en prensa), "Colombia and China: Social and Environmental Impact of Trade and Foreign Direct Investment". Boston: BU Global Economic Governance Initiative Working Paper 2015-6.

Sanborn, Cynthia y Victoria Chonn (2015, en prensa), "Chinese Investment in Peru's Mining Industry: Blessing or Curse?". Boston: BU Global Economic Governance Initiative Working Paper 2015-9.

Saravia López, Alejandra y Adam Rua Quiroga (2015, en prensa), "An Assessment of the Environmental and Social Impacts of Chinese Trade and FDI in Bolivia", Boston: BU Global Economic Governance Initiative Working Paper 2015-3. Smeraldi, Robert (2014). "Para sair da estaca zero", *Folha da São Paulo*, 26 de febrero. <http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2014/02/1417853-roberto-smeraldi-para-sair-da-estaca-zero.shtml>.

State Forestry Administration (2010). "A Guide on Sustainable Overseas Forests Management and Utilization by Chinese Enterprises". 26 de enero. <http://www.forestry.gov.cn/portal/main/s/224/content-401396.html>.

Tao, Hu (2013). "A Look at China's New Environmental Guidelines on Overseas Investments". Washington, DC: World Resources Institute. <http://www.wri.org/blog/2013/07/look-chinas-new-environmental-guidelines-overseas-investments>.

Timmer, Marcel P (2012). "The World Input-Output Database (WIOD): Contents, Sources and Methods", WIOD Working Paper N° 10. <http://www.wiod.org/publications/papers/wiod10.pdf>.

Zador, Michel et al. (2015). "Ecosystem Profile: Tropical Andes Biodiversity Hotspot". Critical Ecosystem Partnership Fund. http://www.cepf.net/SiteCollectionDocuments/tropical_andes/Tropical_Andes_Profile_Draft.pdf.

AGRADECIMIENTOS

Este informe es el producto de una colaboración internacional entre universidades, incorporando el trabajo de muchas personas y organizaciones. El informe se publica por el Grupo de Trabajo del Desarrollo y Medio Ambiente en las Américas, lo cual se coordina por el Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT) en Argentina, El Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP), la Iniciativa de Gobernanza Económica Mundial de la Universidad de Boston (GEGI), y el Instituto del Desarrollo y Medio Ambiente Mundial de la Universidad Tufts (GDAE).

La Fundación John D. y Catherine T. MacArthur y la Fundación Charles Stewart Mott proveyeron el mayor parte de los fondos para esta investigación, mientras la Fundación de los Hermanos Rockefeller proveó apoyo para el trabajo sobre México. Los editores de este proyecto agradecen en particular a Steve Cornelius, Jorgen Thompson, y Christopher Holz de la Fundación MacArthur, y Amy Shannon, Traci Romaine, y Sandra Smithey de la Fundación Mott por su apoyo.

Andrés Lopez (de CENIT) en Argentina y Kevin P. Gallagher (de GEGI) en los Estados Unidos sirven como co-directores de este proyecto. Agradecimiento especial se extienden a Cynthia Sanborn de la Universidad del Pacífico en Peru por organizar un taller en Lima donde cada autor presentó los resultados de su caso de estudio. Cynthia es la co-autora de este informe de política y será co-editora el libro que incorporar todo los casos de estudio.

Cynthia Sanborn agradece a Anthony Bebbington de Clark University y Fernando Romero (anteriormente de Oxfam) por inspirar su interés en la presencia creciente de inversionistas chinos en las industrias extractivas en la región, a Carol Wise de USC por alentar esta investigación en un contexto más amplio, y su co-autor Victoria Chonn por compartir su experiencia en China y por su paciencia infinita y su excelente trabajo. Tania Ramirez, asistente de investigación de CIUM, también contribuyó trabajo importante para este estudio, mientras el apoyo administrativo de Ingrid Vega fue indispensable para el desarrollo de este proyecto y para el taller de los autores en Lima en 2014.

Agradecemos a Glen P. Peters del Centro para Investigación sobre el Clima y Medio Ambiente Internacional en Oslo, Norway, que proveyó data esencial del contenido de carbón del comercio, y a Ian Sue Wing de la Universidad de Boston por dirigirnos hacia data esencial sobre el uso del agua que utilizamos en este trabajo. GEGI agradece a Yuechan "Luna" Lu por su esfuerzo meticuloso en confirmar los detalles de bases de data. También agradecemos a César Gamboa de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) de Peru, Denise Leung del Instituto de Recursos Mundiales (WRI) y Hu Tao del World Wildlife Fund (WWF). Cada uno de estos expertos tomó tiempo para asistir nuestro taller en Lima, donde ofrecieron su perspectiva valerosa sobre los borradores y la dirección de este proyecto.

Queremos agradecerle especialmente a Rebecca Ray, investigadora de GEGI para el esfuerzo increíble que hizo en este proyecto. Rebecca tuvo un papel crucial en cada aspecto de este proyecto: sirviendo como co-autora de uno de los estudios de país; haciendo la mayoría del análisis sirviendo como editora del libro que producirá este proyecto, mientras manejar muchos aspectos administrativos de esta colaboración. ¡Gracias, Becky!

GEGI agradece a Victoria Puyat, Christian Estrella, Jill Richardson, Isabel Álvarez Medina, y Noorjehan Khan por su trabajo sin cansar por manejar el trabajo logístico de esta colaboración internacional y de la comunicación por la página web de GEGI. También agradecemos a Erin Coutts, Casey Kennedy, Jeronim Capaldo, y Timothy Wise de GDAE por su apoyo y sus contribuciones a este proyecto.

Este proyecto se benefició mucho gracias a dos talleres donde presentamos nuestros resultados preliminares. Durante las negociaciones climáticas de la ONU en Perú en noviembre del 2014 pudimos presentar este trabajo para discusión entre organizaciones de la sociedad civil en Latinoamérica y China que trabajan en este tema, que se reunieron por primera vez. En enero del 2015 presentamos nuestros resultados en un taller con el WRI. Agradecemos a Denise Leung y Athena Ronquillo-Balles-tero por invitarnos a WRI, y a Paulina Garzón, Margaret Myers, y a otros que asistieron y contribuyeron sus comentarios sobre nuestro proyecto.

