



Revista de políticas y problemas públicos

Estado & comunes, revista de políticas y problemas
públicos

ISSN: 1390-8081

ISSN: 2477-9245

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Chávez, Nashira; Lee, Po Chun

Lo que el poder se llevó: la geoeconomía de los recursos energéticos entre China y América Latina

Estado & comunes, revista de políticas y problemas
públicos, vol. 2, núm. 9, 2019, Julio-Diciembre, pp. 211-227
Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

DOI: https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n9.2019.126

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=684272390010>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

UAEM
redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

Lo que el poder se llevó: la geoeconomía de los recursos energéticos entre China y América Latina

Gone with the power: the geo-economics of energy resources between China and Latin America

Nashira Chávez

Docente e investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador, Ecuador¹

Correo electrónico: npchavez@flacso.edu.ec

Po Chun Lee

Docente e investigador del Centro de Economía Pública y Sectores Estratégicos del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

Correo electrónico: po.lee@iaen.edu.ec

Recibido: 20-enero-2019. Aceptado: 12-febrero-2019.

Resumen

Este artículo analiza la relación geoeconómica del sector energético entre China y América Latina. Mediante los conceptos de Scholvin y Wigell y el marco conceptual coincidente de Blackwill y Harris, el presente estudio examina la política y la estrategia geoeconómica de China hacia los recursos estratégicos de la región latinoamericana. Evidenciando datos y patrones de consumo y producción de recursos energéticos, se observa que los instrumentos financieros para la inversión y adquisición de recursos energéticos tienen una lógica empresarial guiada por el cálculo de beneficios y una estrategia comercial de mejorar las oportunidades de las empresas chinas en mercados extranjeros. Esto lleva a que la aproximación de seguridad se relee a un papel secundario y desmiente la intención de China de monopolizar el abastecimiento de fuentes energéticas. La suma de un comercio en aumento, la escalada de la IED, la presencia de empresas nacionales chinas y la complementariedad de sus economías, han colocado a China entre los principales socios de América Latina, lo que presta atención a la manera que estos vínculos influirán en el comportamiento y normas de sus países socios. En tal contexto,

¹ También se desempeña como profesora invitada del National Taiwan University

se reviste un gran interés por el aumento de la participación económica de China en una región considerada como la esfera de influencia de Estados Unidos.

Palabras claves: geoeconomía, recursos estratégicos, energía, finanzas, China, América Latina.

Abstract

This article analyzes the geo-economic relationship of the energy sector between China and Latin America. Through the concepts portrayed by Scholvin and Wigell and the coinciding conceptual framework of Blackwill and Harris, this study examines China's geoeconomic policy and strategy towards the energy resources of the Latin American region. Evidenced by data and patterns of consumption and production of energy resources, this study observes that the financial instruments used to invest and acquire energy resources are guided by cost-benefit calculations in order to improve the opportunities of Chinese companies in foreign markets. This leads to the security approach being relegated to a secondary role and belies China's intention to monopolize the supply of energy sources. The sum of increasing trade, escalating FDI, the ascension of Chinese national companies and the complementarity of the Chinese economy makes China one of the main strategic partners in Latin America. Paying attention to the way these links develop will influence the behavior and standards of its partner countries. In this context, the increase of China's economic participation in a region considered under the sphere of influence of the United States gains weight and recognition.

Keywords: geo-economics, strategic resources, energy, finance, China, Latin America.

1. Introducción

Desde comienzos del siglo XXI, el crecimiento acelerado de Asia y el Sur global² en general, así como su demanda de materias primas, han sido el motor de la economía política mundial. Esta tendencia ha alterado las redes económicas transnacionales a medida que las relaciones transfronterizas gravitan hacia diferentes estados y mercados distintos de los países industrializados. La energía es un aspecto central de estas nuevas relaciones. A decir verdad, la energía, la seguridad y la diplomacia atraviesan múltiples áreas de la política internacional; con frecuencia, la seguridad energética se vincula a la geopolítica, la competencia de recursos, la dependencia y las relaciones de las grandes potencias. La nueva relación que está estableciéndose en el eje Este-Sur es un importante acontecimiento vinculado a los mercados energéticos.

China es un actor central de estas nuevas relaciones. La llegada de China a América Latina en particular reviste el debate de cierto nerviosismo en una región tradicionalmente asociada a la esfera de influencia de Estados Unidos. En los

² Los términos “Sur global” son usados por el Instituto del Banco Mundial para describir los flujos crecientes entre economías en desarrollo y desarrolladas. La mayoría de estos países se encuentran geográficamente ubicados en hemisferio sur.

últimos diez años, China ha desempeñado el papel de un mercado, inversionista y acreedor en Latinoamérica. En la última década, el comercio entre China y América Latina aumentó un 666 %, alcanzando los USD 250 mil millones en 2012, rivalizando con Estados Unidos y en muchos casos superando a este como principal socio económico (Ray, Gallagher & Sarmiento, 2016). China es el principal socio comercial para Brasil, Chile y Perú; el segundo para Argentina, México y Venezuela; además, es el principal acreedor de Ecuador (Jilberto & Hogenboom, 2010). La demanda China de productos primarios respalda el crecimiento extraordinario en el estado de relaciones entre China y los países latinoamericanos. A medida que se dispararon los precios de las materias primas, la región prosperó. La energía es central en estas relaciones. Más del 60 % de los USD 119 mil millones financiamiento chino en América Latina está dirigido al sector energético. El 96 % de este financiamiento relacionado con la energía se concentra en tres países: Brasil, Ecuador y Venezuela (Ray, Gallagher & Sarmiento, 2016).

Muchos han visto el auge de los *commodities* y la expansión de las relaciones que le siguieron con China como un desarrollo positivo para América Latina y, en este contexto, dichas relaciones han sido recibidas con entusiasmo. Sin embargo, existe una creciente preocupación sobre la naturaleza de las relaciones económicas de China en Latinoamérica, y de otros continentes en desarrollo como África, que ha traído la geoeconomía de vuelta al debate. La demanda de petróleo por parte de China ha provocado un debate controversial sobre la naturaleza de sus objetivos en el mercado petrolero internacional y el carácter de la creciente participación de sus compañías nacionales. Sin embargo, no se sabe mucho sobre cómo los instrumentos económicos contribuyen a la política económica exterior de China. Este artículo analiza la naturaleza y el carácter creciente de la participación económica de China en el sector energético internacional a partir del caso latinoamericano. A la par, ofrece una descripción sobre las principales tendencias de las relaciones entre China y América Latina.

2. Metodología investigativa

Intentamos responder la siguiente pregunta: ¿está China empleando la economía como instrumento con fines geopolíticos? Si es así, ¿cómo se reflejan las herramientas económicas empíricamente? Analizamos las perspectivas de que China esté empleando instrumentos geoeconómicos en América Latina en las áreas de proyección de empresas nacionales, financiamiento, comercio, e inversión con énfasis en el sector energético. En este contexto, la primera sección desarrolla el marco conceptual de la geoeconomía como punto de partida. A continuación, presentamos los objetivos geoeconómicos de China desde el ámbito doméstico e internacional a la luz de cuatro temas: la participación de las compañías transnacionales, el financiamiento, la inversión y el comercio.

2.1. La geoeconomía contraataca

Pocos expertos llegaron a considerar que la proliferación de los lazos económicos de finales del siglo XX se convertiría en un arma de doble filo. El fin de la

Guerra Fría fue el diagnóstico de un escenario global, exhausto de las tensiones militares que emanaron de la Segunda Guerra Mundial, que da paso a un nuevo paradigma basado, esta vez, en la economía. El flujo de capital, el intercambio comercial, las compañías transnacionales y el mercado internacional concebidos por el Consenso de Washington argumentaban la despolitización de la economía. El final de la Guerra Fría marcó la conclusión de las rivalidades ideológicas y adelantó el supuesto de que la economía y liberalismo político abrirían el camino a seguir. Ya sea desde un enfoque teórico —de la mano del *Fin de la Historia* de Francis Fukuyama (1989) y la *Tercera Ola* de Huntington (1993)— o el frente empírico —con el famoso aforismo de Margaret Thatcher "no hay alternativa"— resumieron el compromiso internacional de avanzar la economía de mercado neoliberal que prevalecía en las últimas décadas del siglo xx. El consenso fue que el mundo avanzaba hacia un orden de suma positiva en el cual los instrumentos económicos buscaban exclusivamente maximizar las ganancias y el crecimiento de los Estados.

No obstante, los expertos descubrieron rápidamente que las asimetrías de poder económico e interdependencia ofrecían útiles herramientas de política exterior. A decir verdad, la economía se convirtió en el medio preferido para enfrentar la rivalidad entre Estados en una era en la cual las guerras globales y las crisis militares eran bajas y susceptible al escrutinio. Edward Luttwak (1990), por ejemplo, alegó que la intensificación de conflictos estatales se ha trasladado a lo que acuñó como la esfera geoeconómica. Es decir, la política exterior y los intereses estratégicos de los Estados en la esfera internacional se basan en instrumentos económicos en los cuales el capital disponible es una brecha de poder tan material como un misil y el intercambio comercial desigual puede socavar perpetuamente la posición económica más que cualquier conflicto temporal. Después de todo, la naturaleza fundamental de la política no ha cambiado bajo condiciones de anarquía y la consecución de los intereses nacionales de los Estados incentiva un juego de suma cero; en el momento en que se trata de relaciones estatales, los incentivos económicos no se reducen automáticamente a las leyes de ventaja comparativa y la expansión de la riqueza.

La geoconomía no es, en todo caso, un arte de gobernar nuevo. La literatura sobre política exterior económica y la teoría de la dependencia ya advertían acerca de las “maldiciones” políticas del intercambio económico desigual. Para 1980, Albert Hirschman ya argumentaba que el poder económico desigual de un gran socio crea influencia política sobre el socio pequeño y puede afectar profundamente sus políticas nacionales e internacionales. La historia registra la trascendencia de la diplomacia económica. El tratado del carbón y el acero de la Comunidad Europea fueron concebidos como una innovadora estrategia de integración para restringir el comportamiento ofensivo entre las grandes potencias europeas. Los países en desarrollo, como la Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo, por su lado, emplearon el embargo petrolero para provocar un efecto inflacionista en los países industrializados aliados de Israel durante el conflicto de Yom Kipur.

El uso de la economía como instrumento estratégico tiene varios matices; sin embargo, sus diferentes líneas de pensamiento coinciden con la visión de la economía como un elemento de poder al servicio de los intereses del Estado. Tradicionalmente, la economía como instrumento afín a las acciones e intereses estatales está asociada con la visión realista de las relaciones internacionales. Dicha visión enfatiza una óptica mercantilista, definida por Gilpin (2016), como “la sumisión de la economía al Estado y sus intereses que van desde cuestiones de bienestar interno a las de la seguridad internacional”. No obstante, el debate de la geoconomía va más allá de una noción estrechamente relacionada con la intervención del Estado. El mercado liberal de los últimos cincuenta años y sus principios de *laissez-faire* no es menos apolítico. La economía liberal detrás de Bretton Woods, por ejemplo, estableció la dominación del dólar y las bases del orden económico global bajo los términos de la hegemonía estadounidense.

Trabajos recientes se han concentrado un desarrollar postulados inherentes a las características de la geoconomía independiente de la línea de pensamiento. Para propósitos de este trabajo, concebimos, al igual que Scholvin y Wigell (2018), a la geoconomía como “una estrategia de política exterior que se basa en el uso del poder económico por parte de los Estados a fin de lograr sus metas estratégicas”. Este marco conceptual coincide con otros argumentos contemporáneos desarrollados por Blackwill y Harris (2016: 20), que desagrega “el uso de instrumentos económicos para promover y defender el interés nacional, producir resultados geopolíticos beneficiosos, e influenciar los objetivos políticos de otros países”. La última dimensión del concepto de geoconomía está fuera del ámbito de este trabajo, por lo cual nos concentraremos en la dimensión doméstica, interés nacional e internacional, así como los resultados geopolíticos. Promover el interés nacional tiene que ver con una orientación hacia adentro destinada a fortalecer los sectores estratégicos de la economía doméstica, a su vez, crucial para la proyección internacional de una gran potencia como China. Simultáneamente, la persecución de fines geopolíticos implica una proyección internacional a partir de la economía. El empleo de la economía a escala internacional no se concibe con fines netamente comerciales, sino desde una concepción de poder que concibe a la economía como apalancamiento en la persecución de objetivos estratégicos y relaciones de negociación.

La geoconomía se define a partir de los instrumentos y prácticas económicas. En la interdependencia contemporánea, la asimetría en las relaciones económicas —en el ámbito financiero, comercial, inversión y recursos— establece una brecha de poder que define el peso político de un Estado. Los mecanismos son variados y pueden involucrar el apoyo del Estado a sus compañías y empresas transnacionales, inversión y control sobre sectores estratégicos, junto con el empleo de los excedentes de las relaciones comerciales como una oportunidad para constreñir o incentivar un comportamiento específico en el socio menor. En el sentido de que los instrumentos son de naturaleza económica y por ende pueden fomentar rentabilidad económica, la proyección geoeconómica puede alcanzar, además de objetivos geopolíticos, simultáneamente fines comerciales.

No obstante, el ámbito estratégico y de interés nacional predomina por encima del comercial. En tal contexto, China reviste un gran interés por el aumento de su participación económica en una región considerada como la esfera de influencia de Estados Unidos.

3. Una oferta que no se puede rechazar: intereses nacionales y estratégicos de China³

A partir de 2002, las inversiones chinas conquistaron yacimientos petroleros en los diferentes continentes. Desde Canadá hasta Tailandia y Kazajistán, la creciente inversión China en el mercado y producción de petrolero generó argumentos tanto para el optimismo como para la preocupación entre expertos y políticos. Hasta hace un par de décadas, los flujos económicos internacionales eran dominados por las grandes potencias y, hasta cierto punto, estaban subordinadas a intereses militares. La geopolítica petrolera se enfocaba en la competencia entre los principales países industrializados consumidores de petróleo, en el contexto de su injerencia en regiones productoras, así como su control de las rutas de transporte petroleras. Tradicionalmente, estos países diseñaron instrumentos económicos y militares para garantizar el suministro de petróleo provenientes de regiones en conflicto (Constantin, 2007).

Hoy, Pekín se sienta a la mesa como uno de los poderosos jugadores junto con Europa, Estados Unidos y, últimamente, India. Con la incorporación de potentes consumidores como China, los centros productores también han experimentado transformaciones con el reposicionamiento de África, la región del Mar Caspio y América Latina. A medida que avanza la globalización del siglo XXI, tanto la potencia económica de China como sus relaciones con estos pequeños productores de hidrocarburos ya no se encuentran al margen del debate del petróleo como instrumentos de política exterior. China está en el centro de la cambiante geopolítica petrolera (Zhao, 2014).

La seguridad del abastecimiento del petróleo marca el interés de China en fortalecer sus capacidades petroleras: el petróleo se destaca en el momento en que se trata su importancia estratégica para la vitalidad, o como mínimo, la estabilidad de su agenda económica y militar. Una economía saludable requiere de un flujo estable de petróleo, a fin de estimular el crecimiento; en este sentido, la literatura ha prestado considerable atención a la preocupación que trae los escasos recursos energéticos de China en el contexto de su rápida industrialización y urbanización (Median, Andrews-Speed & Xin, 2009).

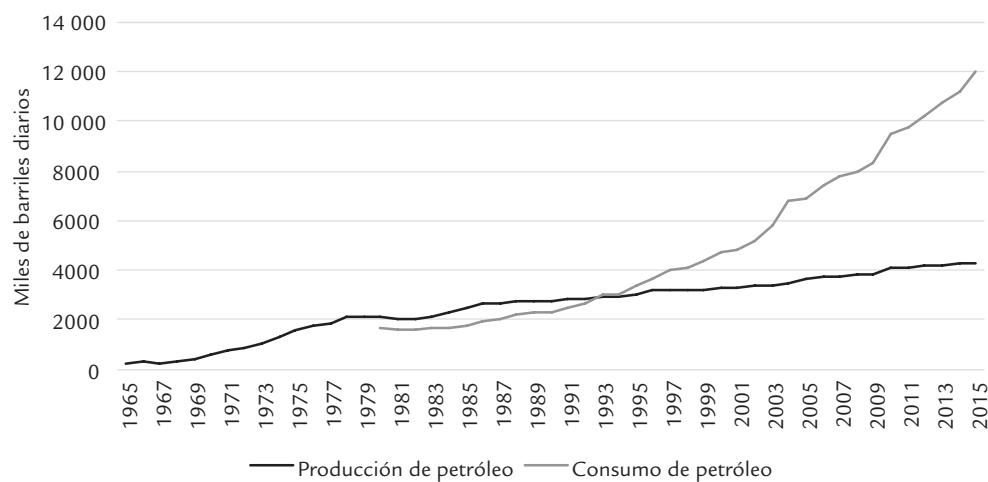
A comienzos de la década de 1990 la demanda petrolera de China superó su producción. Para una de las economías en alza —con un 10 % de crecimiento en promedio, una población en expansión y la formación de capital en auge— este

³ La investigación empírica de este trabajo se sustenta en la tesis doctoral de Nashira Chávez titulada “Energy Relations and Oil Politics Between China and Latin America: The Case of Ecuador” (2016), Universidad de Miami, Miami, Estados Unidos.

registro plantea desafíos de seguridad, desarrollo, así como sus capacidades como gran potencia (Bräutigam & Xiaoyang, 2012).

En simples palabras, China enfrenta un déficit de energía: mientras que la producción de energía aumenta un 40 %, el consumo superó un alza del 48 %. Su matriz energética se centra en los combustibles fósiles en un 90 %, con el carbón liderando el más del 70 % del consumo de energía. Los esfuerzos para cambiar hacia combustibles más limpios están disminuyendo el consumo de carbón en un 1,5% al año. Aun así, el consumo de petróleo está creciendo a tasas más rápidas que cualquier otra categoría de combustible en un 6,3 %, y para 2015, la demanda de petróleo aumentó en un 63 % (Len, 2015).

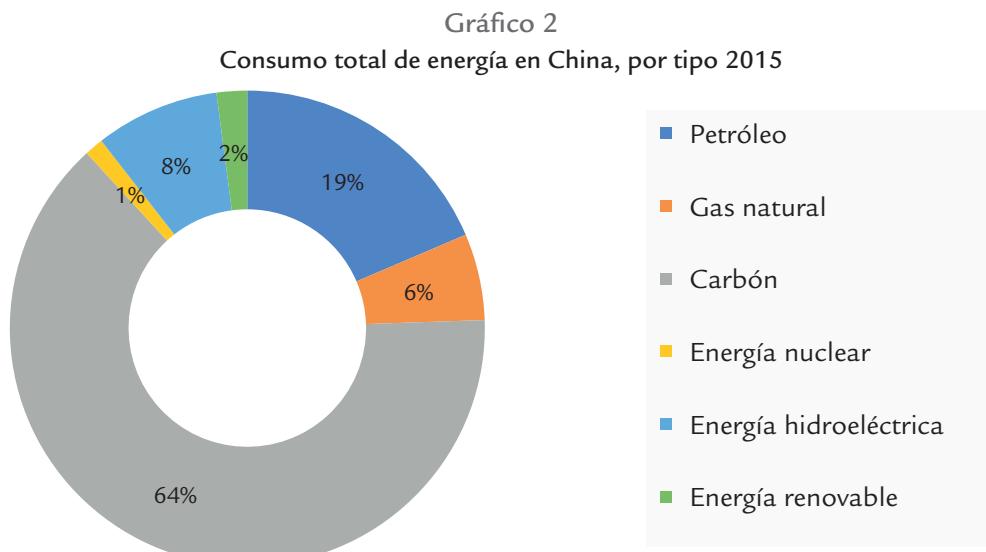
Gráfico 1
Producción y consumo de Petróleo en China



Fuente: BP Statistical Review of World Energy (2015). Elaboración: los autores.

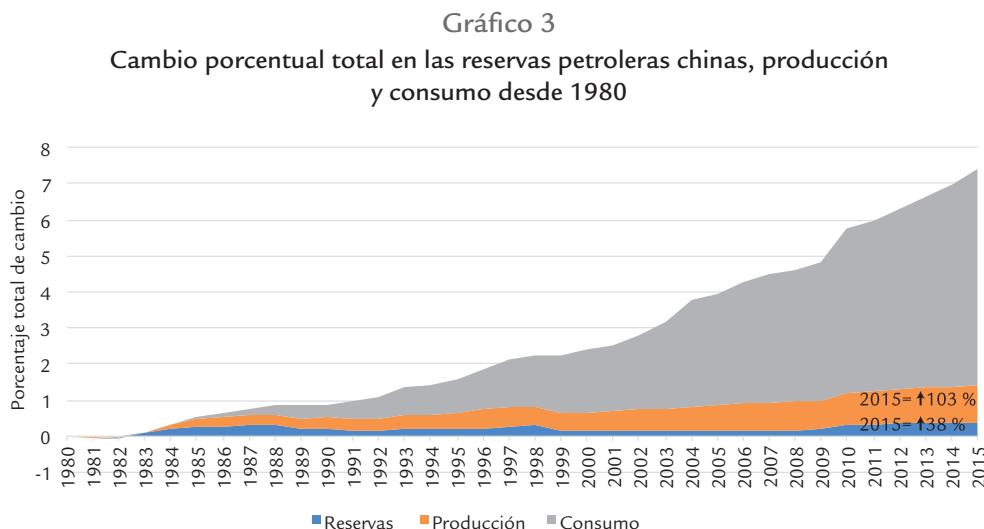
Mientras que la producción nacional de petróleo ha disminuido en un 5 %, la dependencia de importaciones de petróleo del país fue del 59 % en 2014 y las expectativas son que aumente al 76 % para el año 2035. Las importaciones de combustibles fósiles continuarán aumentando en general: el gas, por ejemplo, aumentará de 30 % a 42 % para 2035, pero no con la misma intensidad que la dependencia del petróleo (*ibid.*)

Tema central



Fuente: BP Statistical Review of World Energy (2015). Elaboración: los autores.

China actualmente controla la mayor parte del crecimiento del consumo mundial de petróleo —un 32 %—, lo cual seguirá aumentando durante los próximos quince años. Este patrón ampliará su presencia en los países productores (Conti, 2016). La escasez de reservas, su crecimiento anual sobresaliente y sus esfuerzos por asentar su posición en el mercado petrolero internacional determinarán la agenda internacional de China en el futuro. Hoy en día China es el mayor importador y el segundo mayor consumidor de petróleo del mundo (*ibid.*). Este hecho coloca al país asiático en una posición vulnerable en la medida de que su matriz energética continúa evolucionando hacia una mayor tasa de consumo petrolero.



Fuente: BP Statistical Review of World Energy (2015). Elaboración: los autores.

La respuesta de China a este contexto ha sido no abandonar sus necesidades energéticas a las fuerzas del mercado. En el ámbito nacional, Pekín regula estrictamente la producción, distribución y precio del petróleo. Entre sus recientes iniciativas, por ejemplo, se encuentra la construcción de una instalación de almacenamiento de petróleo para aprovisionarse de más de 500 millones de barriles para el año 2020 (Andrews-Speed & Dannreuther, 2011). China carece de suficientes reservas probadas para mantener el ritmo de la demanda interna, y mientras avanza programas para reducir el consumo de carbón, el empleo de energía alternativa es todavía limitado. La generación más cercana a sustituir el carbón y al petróleo, la energía hidroeléctrica, está rezagada con una participación del 6% de la matriz energética (*ibid.*).

4. El Oriente encuentra al Occidente: la participación de China en el hemisferio occidental

China tiene importantes razones para promover una política prudente de diversificación de abastecimiento de petróleo en América Latina. Según estimaciones, Latinoamérica posee el 17 % de las reservas mundiales de petróleo. En términos desagregados, Venezuela y Brasil son los principales actores con grandes reservas de petróleo de Venezuela y el descubrimiento de campos pre-sal en Brasil. México, Argentina, Colombia y Ecuador se suman a la cuenta petrolera regional (Wang & Li, 2016). En este contexto, las inversiones extranjeras directas de Pekín en la industria petrolera en América Latina y en África buscan diversificar su dependencia de los principales proveedores de Oriente Medio y Asia Pacífico. La política petrolera de Pekín en ese sentido mantiene una política exterior que promueve la presencia de sus compañías nacionales en Latinoamérica similar a la política exterior de Estados Unidos de la década de 1920, en la cual las transnacionales fueron un instrumento para proyectar las prácticas económicas preferidas y vínculos con Latinoamérica (*ibid.*).

En el caso de China, la participación de sus compañías en el ámbito petrolero busca un mayor apalancamiento en los diferentes aspectos de un mercado petrolero internacional, cuyo orden tendrá un efecto clave en la demanda futura de China. De hecho, en las relaciones con América Latina, el petróleo es la partida más importante de las exportaciones hacia China y la mercancía que domina las inversiones y préstamos de las compañías nacionales chinas. Por tanto, los intereses energéticos de China en la región han adquirido diferentes formas: mantener acceso estable al petróleo, adquirir ganancias comerciales, fortalecer su capacidad económica asimétrica —en el financiamiento y comercio— y expandir la participación de compañías petroleras y bancos nacionales chinas en un mercado tradicionalmente dominado por el orden establecido por Occidente.

Los pasos de China en Latinoamérica y mercado energético en general están encabezados por sus compañías estatales. Tras su emblemática entrada en la OMC bajo la política *Going Out* en 1999, el Gobierno chino encabezó la política *Go Global* en 2000, que apuntaba a la internacionalización de las empresas estatales.

Las empresas petroleras nacionales, China National Petroleum Corporation (CNPC), China Petroleum and Chemical Corporation (Sinopec) y China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) dominan la producción de los campos, el mercado nacional y mantienen un control estricto de las empresas privadas en el país. Estas compañías, junto con la banca nacional –China Export Import Bank (China Eximbank) y el China Development Bank (CDB)– ha sido claves en la presencia de China en Latinoamérica (Zhu, 2016).

Los acuerdos en el sector energético petróleo abarcan características institucionales particulares que reflejan la fuerza política para asegurar acuerdos bilaterales directos. La lógica de financiamiento vinculado al petróleo en países como Brasil, Ecuador y Venezuela, por ejemplo, implica que los países anfitriones y China otorguen a sus empresas estatales en el sector petrolero y bancario una ventaja competitiva para promover negociaciones bilaterales que incluyan el petróleo y las finanzas. Del lado de China, la empresa petrolera estatal CNPC y Sinopec se encargan de las transacciones procesales petroleras, mientras que los bancos estatales, el Banco de Desarrollo de China y el Banco de Exportación e Importación de China, claramente definidos como "bancos de políticas" por Pekín, se enfocan en el aspecto financiero (Hearn & León-Manríquez, 2011, p. 139). En este contexto, Las compañías petroleras chinas no participan en acuerdos petroleros de manera independiente y están involucradas siempre que las finanzas provengan de bancos chinos. Los ingresos de estos acuerdos se depositan en una cuenta del prestatario abierta en la institución financiera de China, el Banco de Desarrollo de China o el Banco de Exportaciones e Importaciones de China, que retira automáticamente los pagos de los préstamos. Usualmente la contraparte latinoamericana involucra las empresas petroleras nacionales como Petrobras, PDVSA y Petroecuador, así como los ministerios con potestades en el área de sectores estratégicos o finanzas. En el caso ecuatoriano, por ejemplo, el Ministerio de Finanzas y la compañía petrolera estatal Petroecuador actúan como contrapartes.

5. La gran apuesta: asegurando la inversión petrolera china

La naturaleza del régimen político en el que las empresas estatales actúan lleva a la percepción de que sus operaciones están expuestas a un apalancamiento político; es decir, implica cierto margen de coordinación con las agencias estatales para definir prioridades en las relaciones bilaterales (Johnson & Wasson, 2011). Las empresas estatales chinas participan en un cuerpo político más o menos unificado centrado en reforzar los instrumentos económicos con fines políticos, una perspectiva sintomática de la etiqueta de “poder emergente” adjudicada a China. En el caso de las relaciones de China con África, la evidencia sugiere que Pekín parece estar dispuesto a sobrellevar términos comerciales no rentables a fin de consolidar flujos de petróleo de los países ricos en recursos y de alto riesgo. China utiliza su poder financiero para canalizar incentivos económicos flexibles que incluyen grandes créditos de bajo interés, financiamiento subsidiado, o pago en especie (Wu & Wei, 2014). Sus objetivos de seguridad petrolera no son una fuente

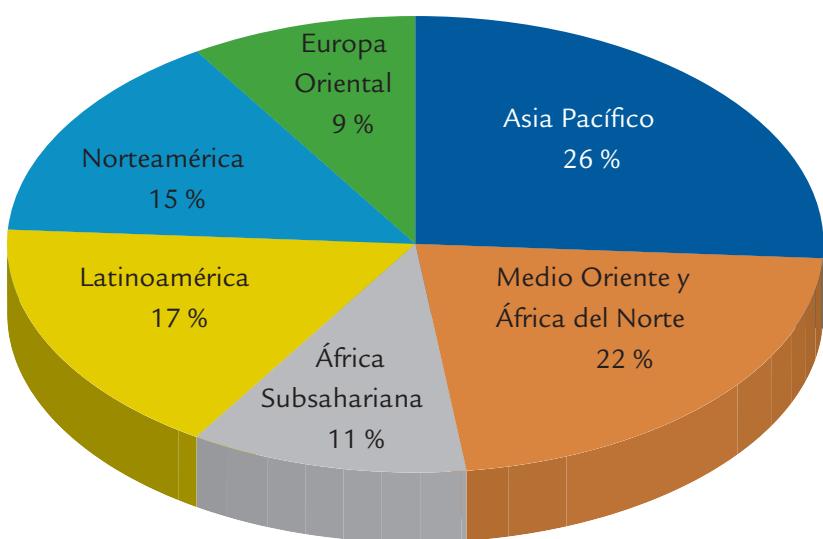
de conflicto en su énfasis hacia la diversificación, el flujo estable y acceso al mercado petrolero internacional. El uso de la fuerza militar o cualquier tipo de herramienta coercitiva para apropiarse del petróleo o controlar las rutas comerciales está ausente en la narrativa china.

La seguridad petrolera china convive con sus intereses comerciales. La dramática participación internacional de la economía China por medio de su política “Going Out” en la década de 1990 fue un paso por delante de cualquier debate de carácter ofensivo asociado con su ascenso económico. El enfoque comercial ha prosperado en la incorporación de las compañías petroleras chinas al mercado global al cotizar en el mercado sus operadoras internacionales mientras las compañías nacionales, CNPC, Sinopec y CNOOC, retienen el control sobre la mayoría de las acciones. A escala internacional, los pasos de China buscan asegurar su abastecimiento y expandir su peso en el mercado petrolero. En particular, desde el 2008, las compañías petroleras nacionales chinas han ampliado su suministro de petróleo por medio de inversiones en África, el avance de préstamos por petróleo con Latinoamérica y la construcción de una extensa red de oleoductos con Rusia, Kazajistán y Myanmar (Evers, 2014). En Latinoamérica, China ha buscado reducir estratégicamente su dependencia del petróleo mediante la diversificación de las importaciones, la inversión en campos en el extranjero, la participación en empresas conjuntas, así como la adquisición de acciones. Existe un interés material intrínseco para reducir su vulnerabilidad a una crisis petrolera deliberada provocada, ya sea deliberadamente por las naciones productoras o por la fluctuación de los precios del mercado. Las perspectivas de la expansión del papel de China en la economía global también encabezan los esfuerzos estratégicos para aumentar su participación en el mercado petrolero y su apalancamiento en la comercialización y negociación de energía con países productores.

Los datos sobre la inversión extranjera directa (IED) de China a escala internacional son incompletos. Sin embargo, el China Global Investment Tracker del American Enterprise Institute (2016) estima que China ha invertido USD 511 mil millones en el exterior o un abrumador 42 % en el sector energético en América Latina; las operaciones se concentran en los sectores de petróleo y gas en Argentina, Venezuela, Brasil, Colombia y Ecuador, así como en la minería en Perú. Las mayores adquisiciones de inversión en petróleo se encuentran en Brasil (USD 9,6 mil millones) y en Argentina (USD 5.5 mil millones). Solo en el año 2012, tres cuartas partes de las inversiones chinas se destinaron a la industria petrolera. En general, las inversiones y los préstamos en la región incluyen licitaciones para operaciones petroleras, adquisición de una parte de compañías petroleras internacionales ya establecidas en la región (Brasil, Argentina, Ecuador), construcción de infraestructura energética (oleoductos, refinerías en toda la región), participación en empresas mixtas con empresas petroleras locales (Venezuela) y préstamos respaldados por petróleo (Brasil, Venezuela y Ecuador) (Shapiro, Vecino & Li, 2018). Por supuesto, los productores de petróleo de América Latina varían en orientación política, ideología, el papel de la compañía petrolera estatal, la estructura económica y los recursos disponibles. Sin embargo, en general,

están interesados en expandirse a nuevos mercados, cultivar nuevos socios en el contexto de su dependencia del mercado estadounidense y el apalancamiento de Estados Unidos sobre la región, y seguir utilizando recursos extractivos para insertarse internacionalmente.

Grafico 4
Inversión directa extranjera china en petróleo por región, 2005-2015



Fuente: American Enterprise Institute, China Investment Tracker (2016).

Un tema que evidencia el aseguramiento de fuentes petroleras para China ha sido los instrumentos de financiamiento de China. Más del 60 % de los USD 119 mil millones de financiamiento chino en América Latina está orientado hacia el sector energético, el 96 % de dicho financiamiento relacionado con la energía se concentra en tres países: Brasil, Ecuador y Venezuela (*ibid.*)

Gran parte del financiamiento energético resultó como acuerdos conocidos como préstamos por petróleo y como el instrumento más aparente de la política exterior. El poder financiero y el petróleo coinciden en la estrategia de préstamos por petróleo. Las transacciones de petróleo para préstamos mantienen intereses subyacentes en el uso del petróleo para extender las líneas de crédito, obtener acceso a un suministro estable de petróleo, avanzar en los esfuerzos de seguridad energética y mejorar las relaciones internacionales. Estos nuevos matices aparecen en el contexto de la participación de China en la región junto con su creciente demanda de energía y los altos precios del petróleo. Los números son altos en el momento en que se trata de préstamos chinos en América Latina. El último informe de Gallagher, Irwin y Koleski (2013) estima que más de la mitad de los préstamos chinos en el exterior se destinaron a América Latina entre los años 2009 y 2010. Para fines de 2014, la base de datos de finanzas de China y América Latina estima que las cifras de finanzas de China en la región ascienden

a USD 119 000 millones. La evidencia muestra que los préstamos comenzaron en 2005 con montos récord entre los años 2009 y 2014 (excepto por una caída considerable en 2012). No hay información oficial sobre las finanzas chinas en América Latina, pero al menos dos tercios de los préstamos chinos incluyen privilegios incorporados para las compañías chinas, por medio de los cuales los préstamos financian proyectos construidos con materiales chinos y por compañías chinas en los sectores de infraestructura, minería y energía (Díaz & Florido, 2018). Hoy en día, Jin y Gallagher (2018) estiman que el 50 % de las finanzas chinas (USD 59 000 millones) fluyeron mediante mecanismos de préstamos para el petróleo.

La práctica de préstamos por petróleo entre China y los países latinoamericanos es un síntoma de las tendencias recientes de acuerdos energéticos de Estado a Estado centrados en la compra directa de petróleo y los créditos de exportación de petróleo. La evidencia tiende a contradecir los argumentos de los principales medios de comunicación, como los del *Wall Street Journal*, de que dichas transacciones financieras se pagan en especie. Los préstamos por petróleo consisten en transacciones entre compañías petroleras nacionales de países productores y China, mediante las cuales el país asiático proporciona anticipos en efectivo cuyos reembolsos se originan en los ingresos obtenidos de las ventas de petróleo a las empresas petroleras chinas. Los términos del acuerdo establecen varios envíos mensuales de un número determinado de barriles a las compañías petroleras nacionales chinas por un período de dos años. En Ecuador, por ejemplo, los préstamos se caracterizan por el gran tamaño de crédito, de USD 1000 millones, altas tasas de interés y un corto plazo de vencimiento. Los primeros acuerdos con Ecuador establecen negociaciones de suministro de petróleo a precios de mercado por dos años (renovable) y con una participación del 7 % en promedio (Herrera-Vinelli & Bonilla, 2018).

A diferencia de los acuerdos chinos con África, el petróleo para préstamos en América Latina no es concesional y sigue las tasas de interés del mercado. También es importante mencionar que ninguno de los contratos disponibles presenta cláusulas que requieren que los fondos se asignen a proyectos de infraestructura construidos por empresas chinas en el país. Sin embargo, el momento en que se llevan a cabo los acuerdos de petróleo para préstamos, las entrevistas con informantes informados hacen creer que los préstamos se entienden mejor en términos de la expansión de intereses y conexiones a otras dimensiones en el sector energético, incluida la infraestructura.

La estrategia de préstamos busca promover los vínculos bilaterales y diversificar los mercados. Sin embargo, desde la experiencia latinoamericana, la evidencia da cuenta de que el abastecimiento actualmente no se dirige a la demanda China ni tampoco a bloquear o reducir el flujo de suministro a Estados Unidos. Para el caso ecuatoriano, por ejemplo, los informes oficiales a la Asamblea Nacional del Ecuador revelan que, aunque el 80 % del suministro de petróleo se destinó a las compañías petroleras chinas, no llegó a China como destino final. Los informes de la Contraloría del Estado (2012) encontraron que los 120 envíos de petróleo bajo análisis llegaron a los puertos de Panamá y

EE. UU. En este contexto, ninguno de los acuerdos restringe las ventas de China al mercado más grande de Ecuador a lo largo del Pacífico norte, tomando en cuenta que más de dos tercios del petróleo ecuatoriano terminan en Estados Unidos. Los acuerdos petroleros con China parecen en todo caso agregar un actor más a la cadena comercial, ya que el suministro aún estaba vinculado a la costa oeste de Estados Unidos. En tal sentido, los acuerdos en cualquier caso proporcionaron a las compañías petroleras nacionales chinas reservas de petróleo para asegurar el acceso del país asiático en caso de futuras necesidades de petróleo y también la participación y proyección de las compañías chinas en el mercado petrolero del hemisferio occidental.

6. Conclusiones

La evidencia sugiere que las adquisiciones chinas de petróleo no se importan automáticamente al país y con esto atenúa los argumentos de seguridad de que China está intentado monopolizar el abastecimiento. A decir verdad, dos tercios de la participación de China en la producción petrolera se vendieron en el mercado internacional a fines de la última década; no hay evidencia de que las acumulaciones de importaciones petroleras del país asiático estén reduciendo el suministro en la misma cantidad que los grandes productores del país. Desde esta visión, Downs (2007) describe que las operaciones internacionales por tanto también son herramientas económicas en búsqueda de ganancias y participación en la exploración y producción de hidrocarburos (las dimensiones más rentables de la industria).

La aproximación de seguridad tiene un papel secundario en una lógica empresarial guiada por el cálculo de beneficios y una estrategia comercial para mejorar las oportunidades de las empresas chinas en el extranjero. En la política energética china predomina una orientación empresarial sin que esto excluya el fuerte papel rector del Estado. Las compañías chinas pueden tener acceso a capital subsidiado, pero la mayor parte del petróleo se valora a precios de mercado (*ibid.*) Los compromisos petroleros de China en el extranjero están marcados por los propósitos que Bräutigam y Xiaoyang (2012) ha calificado como “el estado de desarrollo”, que utiliza las adquisiciones y los préstamos como herramientas estratégicas para avanzar oportunidades económicas. Debido a estas razones, los intereses corporativos frustran cualquier visión política monólica china. Erica Downs (2007) va aún más lejos al afirmar que las relaciones energéticas de contrapartes chinas tienen una organización “de abajo hacia arriba” en la que el Gobierno chino se encuentra al margen de las decisiones en las operaciones petroleras, ya que las compañías son las principales responsables de la toma de decisiones y las administradoras de recursos. En tal sentido, la internacionalización de las empresas estatales es también una extensión natural de la globalización de la economía y la fuerza laboral china.

Por último, la diplomacia petrolera puede servir como un instrumento de poder blando. La posición de China como actor global y, en particular, su creciente expansión en África y América Latina suscita sospechas acerca de que no existe

división clara entre sus intenciones económicas y la política (Gill & Huang, 2006). Cualquier consideración política involucra más bien una estrategia de seguridad de abastecimiento en el largo plazo en sus iniciativas para posicionarse como un actor crucial en el mercado petrolero global.

Hay una falta de evidencia material de que las acciones de China en la arena petrolera sean ofensivas o de riesgo derivado de la acumulación de petróleo y, como tal, las intenciones del país asiático parecen ser benignas (Tokatlian, 2008). Muchos han visto la participación de China en la arena petrolera, sin embargo, como una prudente estrategia que pretende balancear la influencia que tiene Estados Unidos en el mercado petrolero.

La evidencia demuestra que el aumento de las exportaciones de petróleo de América Latina a China no ha disminuido el suministro a EE. UU. —el 27 % del suministro de petróleo estadounidense proviene de América Latina—; los acuerdos de América Latina con China han dado una señal de alarma como región que ha sido considerada la esfera de influencia de Estados Unidos (Ray, Gallagher & Sarmiento, 2016). La suma de un comercio en aumento, la escalada de la IED, la presencia de empresas nacionales chinas y la complementariedad de sus economías, han colocado a China entre los principales socios de América Latina, lo que presta atención a la manera que estos vínculos influirán en el comportamiento y normas de sus países socios. John Williamson (2012), el arquitecto del Consenso de Washington, ha planteado que los términos flexibles de los contratos chinos socavan los principios económicos liberales que sustentan el orden occidental.

El petróleo es parte de un portafolio de herramientas económicas de política exterior que incluye ayuda internacional, créditos subsidiados y otros paquetes generosos de asistencia para infraestructura a la luz de la importancia estratégica para el crecimiento de la economía nacional y, a su vez, su interés y proyección nacional. Sin embargo, las herramientas económicas también pueden tener un propósito económico, y el poder de Pekín proporciona un amplio conjunto de herramientas económicas para garantizar no solo el apalancamiento político sino también la ventaja económica. En verdad, la política económica de China a menudo es difícil de separar en el contexto de su régimen cerrado y secretismo detrás de sus actividades. Con todo, es posible afirmar que todos estos factores juegan en su estrategia económica.

7. Referencias bibliográficas

- American Enterprise Institute (2016). China Global Investment Tracker. Recuperado el 16/10/2018 de <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>.
- Andrews-Speed, P., & Dannreuther, R. (2011). *China, oil and global politics*. Routledge.
- Blackwill, R. D., & Harris, J. M. (2016). *War by Other Means*. Harvard University Press.
- Bräutigam, D., & Xiaoyang, T. (2012). Economic statecraft in China's new overseas special economic zones: soft power, business or resource security? *International Affairs*, 88(4), 799-816.
- Chávez, N. (2015). China and Latin America. *The Impact of Emerging Economies on Global Energy and the Environment: Challenges Ahead*, 101.
- _____. (2016). *Energy Relations and Oil Politics Between China and Latin America: The Case of Ecuador*. (Tesis doctoral). Recuperado de de <http://www.library.miami.edu>
- Constantin, C. (2007). Understanding China's energy security. *World Political Science*, 3(3).
- Contraloría General del Estado (2012). *Informe general*, ed. Dirección Auditoria de la Producción. Quito: Contraloría General del Estado.
- Conti, J. et al. (2016). *International energy outlook 2016 with projections to 2040*. No. DOE/EIA-0484. USDOE Energy Information Administration (EIA), Washington D. C. (United States). Office of Energy Analysis.
- Díaz, E. M., & Florido, E. R. (2018). Relaciones China-América Latina y el Caribe: por un futuro mejor/China-Latin America and the Caribbean Relations: for a Better Future. *Revista Economía y Desarrollo (Impresa)*, 158(2).
- Downs, E. (2007). China's quest for overseas oil. *Far Eastern Economic Review*, 170(7), 52-56.
- Evers, N. (2014). China's energy security policy in relation to the Myanmar-China crude oil pipeline project: How China's non-interference principle and pipeline diplomacy can bring crude oil imports at risk.
- Fukuyama, F. (1989). The end of history? *The national interest*, (16), 3-18.
- Gallagher, K. P., Irwin, A., & Koleski, K. (2013). *¿Un mejor trato?: análisis comparativo de los préstamos chinos en América Latina*. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, Centro de Estudios China-México (Cechimex).
- Gill, B., & Huang, Y. (2006). Sources and limits of Chinese 'soft power'. *Survival*, 48(2), 17-36.
- Gilpin, R. (2016). *The political economy of international relations*. Princeton University Press.
- Hearn, A. H., & León-Manríquez, J. L. (Eds.). (2011). *China engages Latin America: tracing the trajectory* (p. 139). Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Herrera-Vinelli, L., & Bonilla, M. (2018). Ecuador-China Relations: the Growing Effect of Chinese Investment on Ecuadorian Domestic Politics, 2007–2016. *Journal of Chinese Political Science*, 1-19.
- Hirschman, A. O. (1980). *National power and the structure of foreign trade* (Vol. 105). Univ of California Press.
- Huntington, S. P. (1993). *The third wave: Democratization in the late twentieth century* (Vol. 4). University of Oklahoma press.

- Jilberto, A. E. F., & Hogenboom, B. (Eds.). (2010). *Latin America facing China: South-south relations beyond the Washington consensus* (Vol. 98). Berghahn Books.
- Jin, J., & Gallagher, K. P. (2018). Slowing Down, Powering Up: 2017 Chinese Energy Development Finance. *GEGI Policy Brief, Boston University Global Development Policy Center, Boston*.
- Johnson, G. B., & Wasson, J. T. (2011). China, Latina America and the United States: The Political Economy of Energy Policy in the Americas. *CURRIER, CARRIE LIU and DORRAJ, Manochehr (ed)*.
- Len, C. (2015). China's 21st Century Maritime Silk Road initiative, energy security and SLOC access. *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*, 11(1), 1-18
- Leung, G. C., Cherp, A., Jewell, J., & Wei, Y. M. (2014). Securitization of energy supply chains in China. *Applied Energy*, 123, 316-326.
- Luttwak, E. N. (1990). From geopolitics to geo-economics: Logic of conflict, grammar of commerce. *The National Interest*, (20), 17-23.
- Meidan, M., Andrews-Speed, P., & Xin, M. (2009). Shaping China's energy policy: actors and processes. *Journal of Contemporary China*, 18(61), 591-616.
- Pipelines International (2011). The pipelines feeding China's burgeoning economy. Recuperado el 20/12/2018 de http://pipelinesinternational.com/news/the_pipelines_feeding_chinas_burgeoning_economy/055358/
- Ray, R., Gallagher, K., & Sarmiento, R. (2016). China & Latin America economic bulletin 2016 edition. *Boston University. Global Economic Government Initiative*.
- Shapiro, D. M., Vecino, C., & Li, J. (2018). Exploring China's state-led FDI model: Evidence from the extractive sectors in Latin America. *Asia Pacific Journal of Management*, 35(1), 11-37.
- Tokatlian, J. G. (2008). A New Doctrine of Insecurity? US Military Deployment in South America. *NACLA Report on the Americas*, 41(5), 6-10.
- Wang, Q., & Li, R. (2016). Sino-Venezuelan oil-for-loan deal—the Chinese strategic gamble? *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 64, 817-822.
- Wigell, M., Scholvin, S., & Aaltola, M. (Eds.). (2018). *Geo-Economics and Power Politics in the 21st Century: The Revival of Economic Statecraft*. Routledge.
- Williamson, J. (1993). Democracy and the “Washington consensus”. *World development*, 21(8), 1329-1336.
- Williamson, J. (2012). Is the “Pekín Consensus” now dominant? *Asia Policy*, (13), 1-16.
- Wu, F., & De Wei, K. (2014). From Financial Assets to Financial Statecraft: the case of China and emerging economies of Africa and Latin America. *Journal of Contemporary China*, 23(89), 781-803.
- Zhao, S. (Ed.). (2014). *China's search for energy security: domestic sources and international implications*. Routledge.
- Zhu, Z. (2016). *China's new diplomacy: Rationale, strategies and significance*. Routledge.