

# China y Uruguay: oportunidades y retos para vencer asimetrías<sup>1</sup>

Ignacio Bartesaghi, Susana Mangana<sup>2</sup>

Junio de 2012

## 1. Introducción

El presente trabajo busca analizar la evolución de las relaciones diplomáticas y comerciales entre Uruguay y la República Popular China (en adelante China), teniendo en cuenta las asimetrías existentes entre ambos, y en el marco de la evolución de la presencia de China en América Latina, dos actores que asumen un papel cada vez más relevante en la gobernanza global.

El artículo ponderará qué estrategia de inserción regional desarrolla China frente a América Latina y el Caribe (en adelante ALC) en general, comparándola con la dinámica de las relaciones comerciales con Uruguay en particular, un país con escasamente 3,2 millones de habitantes, donde la inversión extranjera directa y la cooperación parecieran resultar dos áreas más apropiadas que el intercambio comercial bilateral.

El objetivo del análisis es determinar qué estrategia, si la hubiere, ha adoptado Uruguay frente al coloso chino. Se determinó si dicha estrategia calibró solo las oportunidades derivadas del relacionamiento con China, tales como el aumento de las exportaciones de bienes y de servicios, la captación de

---

<sup>1</sup> Presentado en el Seminario Internacional "América Latina y el Caribe y China: condiciones y retos en el siglo XXI" en mayo de 2012 - Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, Ciudad de México. Publicado en versión reducida en el libro América Latina y el Caribe – China, Relaciones Políticas e Internacionales, Red ALC – China, UDUAL, UNAM y Cechimex. Primera edición, 2013. N° ISBN 978 – 607-8066. 06 – 03.

<sup>2</sup> Investigadores del Departamento de Negocios Internacionales e Integración de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Católica del Uruguay.

inversiones o la cooperación internacional, o si por el contrario, primó protegerse del eventual impacto en la industria nacional.

Se pretende con este artículo presentar un estudio de caso de la experiencia sino-uruguaya que pueda servir de modelo para otros países en la región con características productivas y tamaño similares al de Uruguay.

## **2. La importancia de China como actor global**

Como es sabido, China en los últimos años se ha transformado en una potencia mundial en prácticamente todos los ámbitos, desde el económico comercial hasta el militar. En efecto, dicho país asiático es el más poblado del mundo (seguido de cerca por India), es el cuarto más extenso del planeta y la segunda economía del mundo en términos de PBI (rebasando a Japón). Su economía es la que ha crecido más en promedio en los últimos 30 años y continuará siendo el gran responsable del crecimiento mundial de los próximos años<sup>3</sup>. De acuerdo a proyecciones de la CEPAL y del Banco Mundial se estima que supere a la economía estadounidense en los próximos años y que en el 2030 dos tercios de la clase media mundial estará en Asia Pacífico y representará el 60% del gasto de consumo.

En claves comerciales, es el primer jugador en el comercio mundial de bienes y ocupa los primeros puestos en el de servicios. A nivel de consumo, en la actualidad es el mercado de más rápido crecimiento y el primer importador en un gran número de productos: aluminio, cobre, hierro, níquel, carbón, plata, algodón, arroz y maíz. A su vez, se encuentra entre los principales productores mundiales de un número elevadísimo de manufacturas (por ejemplo, en 2011 fue el principal productor mundial de vehículos).

Por otra parte, China es el segundo consumidor de energía a nivel global, siendo en el presente el primer emisor de gases de efecto invernadero<sup>4</sup> y posee las reservas internacionales de dólares más abundantes del mundo.

---

<sup>3</sup> De acuerdo a proyecciones del BBVA, China será el responsable de cerca del 60% del crecimiento mundial previsto para el período 2011 – 2021 (Rosales, 2012).

<sup>4</sup> 16 de las 20 ciudades más contaminadas del mundo se encuentran en China.

Por todo lo anterior, China se ha constituido como un actor político de primera línea, teniendo además en consideración su calidad de miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. China es además líder indiscutido del fenómeno BRIC<sup>5</sup> y el país de mayor presencia en el Asia Pacífico, además de referente obligado en temas tales como la reforma de los organismos internacionales.

Asimismo, es considerada por todos los analistas como la potencia que liderará el escenario mundial junto con Estados Unidos en lo que Bergsten denomina “G2”. A modo de ejemplo, vale destacar que en el 2011, el comercio entre las dos naciones aumentó a 450 mil millones de dólares y 160.000 chinos estudian en universidades de Estados Unidos, lo que lo convierte en la primera población estudiantil foránea.

En contrapartida, más recientemente otros expertos entienden que el liderazgo internacional se ejercerá ya no solo por dos naciones, sino en un nuevo multipolarismo donde el fraccionamiento del poder individual de algunas naciones (sobre todo las que superan los 100 millones de habitantes) hacen que se esté frente a un “G cero” (Bremmer, 2012).

Más allá de su evidente importancia en el escenario internacional, existe coincidencia en que China es especialmente cuidadosa a la hora de elegir los escenarios internacionales en los que actúa sin ejercer todo su peso político y económico. Esto es así, indican todos los expertos entrevistados, por su propia cultura y filosofía pacifista que apunta a combinar intereses y objetivos económicos con el equilibrio en asuntos claves de su agenda internacional.

### **3. Las relaciones de China con los países de América Latina y el Caribe**

#### **3.1 Acercamiento diplomático entre China y América Latina y el Caribe**

En la década del cincuenta, tras la fundación de China, Beijing no fue la prioridad en materia de relaciones diplomáticas para los países de ALC, ya que luego de la Segunda Guerra Mundial, el gobierno de la isla fue reconocido en las Naciones Unidas como el representante de China, tomando un

---

<sup>5</sup> Más recientemente se la ha sumado Sudáfrica en algunas reuniones.

puesto como miembro permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, reconociendo a aquellos países que habían luchado contra el nazismo y el imperialismo en dicha confrontación bélica.

Esta lógica se vio potenciada con la llegada de gobiernos dictatoriales en buena parte de la región que fue capitalizada por Taiwán. Por su parte, la R.P China buscó ser reconocido como el único representante del pueblo chino, lo cual se ha traducido en la posición de "una sola China". A su vez, algunos países de la región no alineados a Estados Unidos, apoyaron a Moscú (Cuba y algunos países centroamericanos) o se manifestaron independientes.

A partir de la década del sesenta, China modificó su estrategia en materia de política exterior, brindando apoyo directo a los países que aceptaban establecer relaciones diplomáticas con Beijing, en detrimento de Taiwán. Por otra parte, esta lógica se enmarcó en lo que se conoció como “la política de los dos imperios” (Unión Soviética y Estados Unidos) y que en los hechos suponía la presentación de China como el legítimo representante de los países del “tercer mundo”.

En este punto, el proceso de descolonización en África fue un fenómeno que favoreció el despliegue diplomático de China a nivel global y que lo erigió en líder del “tercer mundo”. Su rol histórico era transformarse en Estado de referencia pero sin tomar partido por los otros dos mundos (“Primer y Segundo mundo”) y sin fomentar la intervención en los asuntos nacionales, lo que progresivamente lo llevó a acercarse a los Estados de ALC y de África.

Dicha retórica tercermundista insistió en los principios de no injerencia en los asuntos internos y de respeto a la soberanía de cada Estado, la separación de poderes, la igualdad entre los ciudadanos y la mejora del mecanismo macroeconómico a través de la descentralización (Bello, 2008).

La presencia diplomática e influencia económica de China como “soft power” (Cardozo, 2005)<sup>6</sup> en todo el mundo en desarrollo ha crecido desde entonces, a través del financiamiento de obras de infraestructura y proyectos para la extracciones de recursos naturales y la participación de empresas estatales chinas<sup>7</sup> en *joint ventures* en varias economías emergentes.

---

<sup>6</sup> Soft power se ha enfocado desde el punto de difusión de la cultura y características sobresalientes de la civilización china y sus aportes científicos al desarrollo mundial.

<sup>7</sup> En la década del ochenta el 78,3% de la producción nacional china estaba controlada por empresas públicas.

Esta estrategia desplegada por el país asiático, se daba en paralelo con el distanciamiento entre China y Rusia por el conflicto a lo largo de la frontera entre ambos países, que entre otras cosas dio paso al acercamiento diplomático iniciado por Estados Unidos con China en la época de Richard Nixon y denominada política del “ping pong” (Kissinger, 2011) y que culminó con el restablecimiento de las relaciones diplomáticas en la administración de Carter en 1979.

Las conversaciones diplomáticas comentadas se intensificaron a partir de la admisión de la República Popular China a las Naciones Unidas en el año 1971, espacio que era ocupado por la República de China en Taiwán (China recuperó el asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la mencionada organización internacional).

Naturalmente, este hecho motivó el progresivo reconocimiento diplomático de China por parte de los países de ALC, y como resultado, la ruptura de las relaciones diplomáticas con Taiwán. En efecto, Chile<sup>8</sup> y Perú reconocieron a China en 1971 y Argentina y México en 1972. Brasil lo hizo en el año 1974<sup>9</sup> junto con Venezuela y Uruguay más tardíamente en el año 1988. Paraguay mantiene hasta la fecha relaciones con Taiwán.

De acuerdo a la opinión del Embajador Cassio Luiselli Fernández, las rupturas de los países de la región con Taiwán estuvieron cargadas de gran pragmatismo, ya que seguir ese camino era natural dado el cambio en el escenario internacional. En el caso de Paraguay, su decisión de continuar manteniendo relaciones con este país es un “*anacronismo*”, ya que en la actualidad a ningún país le conviene seguir manteniendo relaciones con Taiwán. Solo puede entenderse dicha relación en el siglo XXI si se tiene en cuenta la importante cantidad de proyectos y obras de infraestructura que Taiwán financia en ese país, sin olvidar las dádivas que reparte entre legisladores, militares etc.

Las relaciones de China en la región pueden dividirse en tres categorías. Por un lado los socios denominados estratégicos donde se encuentran Brasil (1993), Venezuela (2001), México (2003) y Argentina (2004). En un segundo nivel, se encuentran las relaciones de asociación de cooperación

---

<sup>8</sup> Cronológicamente, Chile fue el primer país de ALC en establecer relaciones con China. A su vez, fue el primer miembro de la OMC en apoyar el ingreso de este país a la organización.

<sup>9</sup> Si bien Brasil fue el primer país de la región que envió una misión comercial a dicho país, concretada en el año 1961 (Urdínez, 2011).

integral, caso de Chile (2004) y Perú (2005)<sup>10</sup>. El resto de los países no cuentan con una clasificación especial, si bien a algunos de ellos se los define como una relación de nivel estratégico, caso de Costa Rica y Colombia.

El Prof. Xu Shicheng<sup>11</sup> “entiende que China ve a ALC como una región con relativa estabilidad política y crecimiento económico sostenido, formando parte importante del conjunto de los países en vías de desarrollo. América Latina y el Caribe constituyen una fuerza relevante en el actual escenario internacional. Las nuevas circunstancias traen renovadas oportunidades de desarrollo para las relaciones sino-latinoamericanas y sino-caribeñas. Contando con una larga historia, inmensa extensión geográfica, abundantes recursos naturales y excelentes bases de desarrollo socio-económico, América Latina y el Caribe están dotados de un gran potencial de desarrollo.”

En la actualidad, las relaciones entre China y ALC atraviesan un buen momento político<sup>12</sup>, reforzándose con algunos países (Brasil, México, Argentina, Chile, Perú y Venezuela) la comunicación y coordinación de posiciones con ALC en temas como el cambio climático, la seguridad alimentaria, la energía, los aspectos financieros y las organizaciones internacionales. En efecto, China ha aumentado su cooperación en el seno de las organizaciones internacionales multilaterales, tales como la ONU (en particular los Objetivos del Milenio), OMC (en particular en la Ronda Doha), el G20, en el BRICs, el foro de la APEC y en el Foro de Cooperación del Asia del Este – América Latina, FOCALAE (Xu Shicheng, 2012).

Ya atendiendo al caso de las relaciones de China con algunos de los países de la región, en el caso de Brasil, como se mencionó anteriormente desde el año 1993 China considera a este país como un socio estratégico. Por ejemplo, buscando alianzas que le permitan a Brasil concretar su aspiración de lograr un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

En la década del ochenta los dos países suscribieron más de veinte acuerdos bilaterales, destacándose acercamientos en el área de la ciencia y tecnología, generación de energía nuclear, cooperación

---

<sup>10</sup> Perú cuenta con una tercera generación de peruanos de origen chino con una colectividad de 1,3 millones de personas, lo que favoreció el acercamiento con China.

<sup>11</sup> Director del Instituto de América Latina Academia de Ciencias Sociales de China, de acuerdo a la presentación realizada en el Primer Seminario de América Latina y el Caribe (mayo de 2012).

<sup>12</sup> Favorece esta relación el hecho de que no existen conflictos fronterizos ni marítimos entre China y ALC.

cultural, educación y creación de consulados (Urdínez, 2011). En el plano económico comercial China es el primer mercado para Brasil, sustituyendo a su principal socio comercial, Estados Unidos.

Cabe mencionar que si bien el modelo agroexportador se encuentra muy presente, Brasil ha intentado identificar nichos de mercado para exportar a China productos con mayor contenido tecnológico pero con diferente éxito, mismo camino seguido por México y Costa Rica en los últimos años.

En cuanto al establecimiento de las relaciones diplomáticas de Argentina con China, las mismas se tornaron estratégicas a partir del gobierno de Alfonsín, cuando Argentina necesitó reinsertarse internacionalmente tras el impacto que produjo la guerra de las Malvinas<sup>13</sup>. Los primeros acuerdos suscritos entre Argentina y China luego de restablecidas las relaciones datan del año 1977 y 1978, un convenio comercial y un acuerdo sobre exención recíproca de impuestos a las empresas de transporte marítimo.

A partir de inicios de la década del ochenta, ya como país líder del Movimiento de los No Alineados y a impulso de la cooperación Sur - Sur, China se transformó en un socio estratégico de Argentina, incluso con el apoyo del país asiático al reclamo argentino por las Islas Malvinas, que se mantiene hasta el presente, lo que tiene relación con la aspiración de integridad territorial de China.

A cambio, China sumaba un nuevo socio de importancia regional, con el cual profundizaría su relación comercial en la década siguiente y quién mantendría una posición favorable a sus intereses en Naciones Unidas (Cesarin, 2007).

También en el caso argentino se visualizan contactos con China que van más allá de lo meramente comercial (si bien en un lapso de ocho años China pasó de ser un socio marginal a ser determinante, siendo hoy el segundo mercado en importancia para Argentina), en particular en áreas tales como el intercambio cultural y la investigación científica.

Desde el punto de vista económico y comercial, más allá del acercamiento político que se dio entre los países de ALC y China (incluso con gobiernos dictatoriales en gran parte de los países), en la década

---

<sup>13</sup> Años después Argentina retribuyó el apoyo chino mediante la visita del Presidente Menem, como el primer mandatario de un país occidental en visitar China luego de la tragedia de Tiananmen.

del ochenta el país asiático vuelve a cambiar la estrategia con los países tanto de África como de ALC. Esto se debe a que ya en plena apertura económica impulsada por Deng Xiaoping, este país competía con ALC por la captación de inversiones y transferencia tecnológica, lo que lo alejó del denominado “tercer mundo” y terminó de profundizar sus lazos en el plano económico y comercial con los países desarrollados.

La actual crisis económica que azota a varios países de la Unión Europea y la lenta recuperación en Estados Unidos han incentivado una nueva estrategia geopolítica de China hacia América Latina que se enmarca en una lógica de potenciación de las relaciones Sur-Sur que es reconocida con la publicación del “*Libro Blanco de las relaciones entre China y América Latina*” del año 2008.

Según declaraciones vertidas por la actual Consejera Política de la Embajada de China en Uruguay Wang Zhaoquin, la política exterior de su país ha sido coherente con lo anunciado en el Libro Blanco. Ello se conoce como los cinco principios de coexistencia pacífica resumidos como, “*la creación de una asociación de igualdad, beneficio mutuo y desarrollo compartido, no intervención en asuntos internos, respeto mutuo a la soberanía, integridad territorial y la no agresión*”.

Al respecto de la aprobación de este documento, de acuerdo a los expertos consultados su sola divulgación marca un hito en la política exterior de China con respecto a la región, a partir del cual se cuenta con una definición estratégica general, hasta ese momento inexistente. Si bien hay elementos comunes a todos los países, de acuerdo a lo expresado por el Dr. Marcelo Magnou<sup>14</sup>, China posee una estrategia para cada país, lo que permite que naciones de porte pequeño como Uruguay posean una relación diplomática privilegiada con este país.

Por otra parte, el Prof. Xu Shicheng entiende que el documento:

*“enfoca las relaciones con América Latina y el Caribe desde una altura estratégica, el Gobierno chino se esforzará por establecer y desarrollar con los países latinoamericanos y caribeños la asociación de cooperación integral”.*

---

<sup>14</sup> Subdirector de la Regional Asia, África y Oceanía del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay y cumplió misión en China entre el año 2003 y 2010. Entrevistado en mayo de 2012.



A su vez, el Embajador Cassio Luiselli entiende que México, Centroamérica y Suramérica son tres casos bien distintos para el caso de China. Ya que estos tienen intereses diferentes. Mientras que en el sur hay alimentos, en el norte y en Centroamérica no los hay. En ese sentido opina que a la hora de negociar con los chinos el reto para ALC es negociar en conjunto, ya que las estrategias de los países son distintas lo que impide presentarse ante China como un solo bloque negociador. Sin embargo, otros analistas opinan que se debe profundizar la regionalización como una vía para negociar con China mejores condiciones para ALC.

La discusión sobre la posibilidad de que ALC negocie en conjunto con China sigue hasta el presente. Previo a la definición de una estrategia conjunta, parece necesario que los países de la región definan el rumbo de ALC y conocer qué quiere China. De allí la importancia de dar respuesta al Libro Blanco sobre América Latina ya mencionado<sup>15</sup>.

De cualquier forma, existe coincidencia desde la óptica latinoamericana en que ALC no está dentro de las prioridades de la agenda externa de China, que como lo asevera el Embajador Cassio Luiselli tiene su mira puesta en el eje Asia Pacífico y en su estrategia con África, que presenta claras diferencias con la sostenida en América Latina<sup>16</sup>.

Con respecto a las relaciones de China con otras regiones, son conocidas las críticas desde organismos internacionales y agencias medioambientales a la actitud depredadora de China en África, donde encuentra un clima más laxo y permisivo en estas cuestiones. Dichas críticas se repiten en materia laboral donde no se respetan los derechos laborales ya no solo de la fuerza laboral propia en África, sino de los mismos africanos.

La Consejera Wang Zhaoquin aseveró que China tiene un mismo criterio de amistad para todos los países, y que si bien cada región es diferente (en clara alusión a África y América Latina), su país tiene interés en incrementar la cooperación en nuestro continente. Por ejemplo, destacó que no por ser pequeño un país hay que desmerecerlo o marginarlo, más bien lo contrario.

---

<sup>15</sup> El desarrollo del Primer Seminario China, América Latina y el Caribe: condiciones y retos para el siglo XXI organizado por la Universidad Autónoma de México entre los días 28 y 30 de mayo de 2012 es parte de la primera reacción de ALC frente al documento.

<sup>16</sup> Un claro ejemplo de lo anterior es que los barcos chinos tienen trabas para faenar en los caladeros de Argentina, puesto que su actividad es controlada mucho más que en los caladeros africanos Mauritania.

La importancia otorgada por China a países pequeños se ve reflejada en el número de visitas de autoridades de este país que arribaron a Uruguay en los últimos años. Al respecto, Magnou opina que las visitas al más alto nivel que recibe cada año Uruguay pueden ser una demostración velada hacia Paraguay, a fin de que este último pueda calibrar si le interesa seguir manteniendo relaciones con Taiwán.

El acercamiento progresivo de China a ALC le permite, por un lado, acceso a materias primas de calidad que abastecen su industria en constante desarrollo, y por el otro, incrementar la demanda internacional de sus productos, paliando así la caída de sus exportaciones por la crisis desatada en las principales economías. Estas acciones desafían el poderío de Estados Unidos, su rival comercial e ideológico, en su vecindario más próximo (Malena, 2011).

No obstante, todos los latinoamericanos entrevistados coinciden en que a China no le interesa molestar a Estados Unidos o generar una relación típica de Guerra Fría. Los entrevistados coinciden en que Estados Unidos vigila de cerca la acción exterior de China en ALC, llegando incluso a intercambiar información sobre las estrategias desplegadas en el marco del “Diálogo Económico Estratégico” entre ambos países, el cual cuenta con un sub diálogo sobre América Latina (el último celebrado en 2010).

Según el profesor de la Universidad de Beijing, especialista en relaciones sino – estadounidense, Niu Jun, si bien defienden posiciones totalmente diferentes ya que la sociedad estadounidense valora el Estado de Derecho, la democracia, libertad y el respeto a los derechos humanos, China considera importante la estabilidad social, el beneficio colectivo y la autoridad central. El discurso oficial del gobierno de China argumenta que su país no exporta revolución, hambre o pobreza, y no se entromete en asuntos de terceros (Time, 2012).

La influencia de China se extiende también a ALC en su incursión en las organizaciones regionales, como lo demuestra su participación en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), su estatus de observador en la Organización de los Estados Americanos (OEA), es observador del Parlamento Latinoamericano, firmó un acuerdo de asociación con la Corporación Andina de Fomento (CAF), mantiene un diálogo con el Grupo de Río, hoy transformado en la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC<sup>17</sup>), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur

---

<sup>17</sup> En 2011, a través del Presidente chino Hu Jintao este país apoyó la creación de esta comunidad, en particular debido a la posibilidad de que el mismo logre mayor unidad y coordinación. China mostró interés en trabajar con la CELAC.

(Mercosur) y la CEPAL. También participa en la Misión de Paz en Haití (Minustah). Todas estas asociaciones permiten la intervención de China en la región sin necesidad del shock cultural.

Asimismo, en el plano comercial ya posee acuerdos de libre comercio con Chile (2005), Perú (2009) y Costa Rica (2010). Cabe aclarar que China y Colombia negocian actualmente un acuerdo de libre comercio. Con el Caribe, China cuenta con un Foro de Cooperación China – Caribe.

Hasta la fecha se llevan realizadas cinco Cumbres Empresariales China – América Latina. La VI reunión será en el mes de octubre del año 2012 en la ciudad de Hangzhou<sup>18</sup>.

#### **4. El caso de Uruguay**

##### **4.1 Breve reseña del inicio de las relaciones**

Uruguay inicia relaciones diplomáticas con China en febrero del año 1988 en momentos donde gran parte del continente (a excepción de Paraguay y algunos países de Centroamérica) ya poseían relaciones diplomáticas con el gigante asiático, y por tanto, habían roto relaciones con Taiwán.

Podría aseverarse que las relaciones entre Uruguay y China se asumieron de forma algo tardía, ya que luego del conflicto fronterizo que enemistó a China con la Unión Soviética en 1969, se gestó la diplomacia del llamado por algunos autores “triángulo estratégico”, que se reflejó principalmente por el acercamiento entre Estados Unidos y China a partir de la visita del Presidente Nixon en 1972.

Dicha visita fue precedida por la resolución de las Naciones Unidas en 1971<sup>19</sup> de expulsar a la República China en Taiwán y restituir a la República Popular China como única representante del Estado chino ante Naciones Unidas.

Si bien persiste la discusión sobre si Estados Unidos se acercó a China tras el reconocimiento internacional de Naciones Unidas, o bien el mismo tuvo lugar como consecuencia de las reformas y

---

<sup>18</sup> La V Cumbre Empresarial China America Latina fue desarrollada en la ciudad de Lima, Perú y contó con la participación de más de 1000 empresarios de ambas partes.

<sup>19</sup> Resolución 2758 de la Asamblea General de Naciones Unidas, 25 de octubre de 1971.

proceso de apertura económica iniciada por Mao Zedong y luego consagradas por Deng Xiaoping, lo importante es que a partir de ese momento se produjo una seguidilla de reconocimientos de China y el consecuente aislamiento de Taiwán. En efecto, se calcula que China posee relaciones diplomáticas con unos 200 países, mientras que poco más de veinte países reconocen a Taiwán.

Las conversaciones para concretar un acercamiento diplomático entre Uruguay y China se iniciaron incluso antes que se restableciera la democracia. De cualquier forma, no fue hasta el primer gobierno democrático que se pudo avanzar ya definitivamente hacia el establecimiento de las relaciones.

Esta decisión concretada en febrero de 1988 no fue sencilla, pues significó un largo proceso de consultas, coordinación y negociación tanto en la interna de los partidos políticos de aquella época, como en el Parlamento y con los pares ya no solo de China sino también de Taiwán.

La relación de Uruguay con Taiwán, aunque se mantuvo sólida hasta último momento ya no podía justificarse toda vez que la comunidad internacional había decidido años atrás reconocer a China. El gobierno de facto de Uruguay había construido su vínculo con Taiwán, no tanto por las ganancias obtenidas por el intercambio comercial entre ambos países, sino por razones ideológicas de rechazo al comunismo y las prebendas y generosos viáticos que ofrecía a parlamentarios y representantes varios de la clase política uruguaya de ese tiempo.

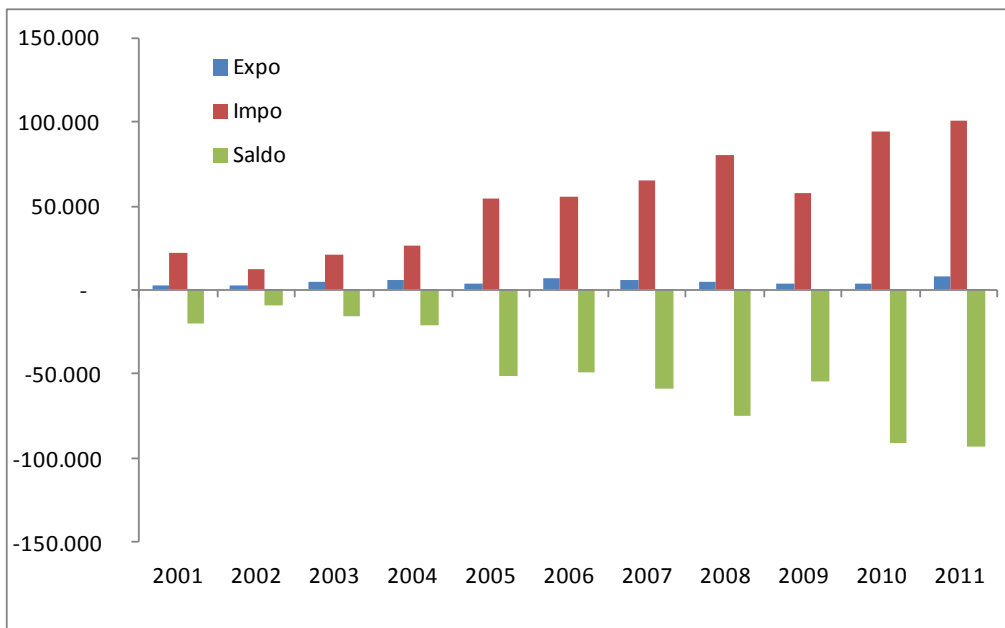
En el plano comercial, en el 1984 las exportaciones uruguayas con destino a Taiwán no superaban los US\$ 24 millones, mientras que las importaciones apenas alcanzaban los US\$ 13 millones, lo que implicaba un flujo comercial de escasa importancia. En 2011, las colocaciones hacia Taiwán no superaron los US\$ 8 millones mientras que se alcanzaron más de US\$ 90 millones de importaciones.

Respecto de las implicancias de la ruptura de las relaciones diplomáticas con Taiwán, el Dr. Julio María Sanguinetti, Presidente de la República en momentos en que Uruguay reconoce diplomáticamente a China, expresó:

*“no medió ninguna coordinación especial con los vecinos. Se atendió simplemente al interés nacional. La relación con Taiwán era muy poco equilibrada, primitiva si se quiere, basado en un lobby de parlamentarios invitados a viajar y donaciones específicas para escuelas u otros establecimientos sociales. Su flujo comercial era muy flojo. Se les explicó claramente a los taiwaneses pero no lo entendieron, o no lo quisieron entender”.*

## Gráfico 1 – Evolución del comercio entre Uruguay y Taiwán

(En miles de US\$)



Fuente: elaboración propia en base a Trade Map.

Por otra parte, diversos análisis concluyen que el hecho de que Uruguay optase finalmente por China en detrimento de Taiwán después de largas consultas se debe también a la cerrazón de Taiwán que no supo calibrar lo que estaba en juego y no mejoró a tiempo su oferta.

En lo que refiere a la estrategia seguida por Uruguay, parecen existir diferentes opiniones en la visión de largo plazo a la hora de optar por China. Al respecto, si bien un ala de Cancillería próxima al entonces Presidente Sanguinetti y que podemos concentrar en la figura del Canciller Enrique Iglesias<sup>20</sup>, impulsó el acercamiento a China por su convicción de un cambio de paradigma en las relaciones internacionales, otro sector del espectro político se debatía presionado por el lobby taiwanés.

En términos de estrategia, consultado sobre en qué basó Uruguay la decisión de establecer relaciones diplomáticas con China, el Dr. Julio María Sanguinetti estableció:

*“la relación con China se fundamentó claramente en un diseño de política internacional que no la podía ignorar. El tema fue muy cuestionado, pero esos planteamientos críticos respondían a un lobby taiwanés sin ningún argumento válido. Si EE.UU. y Rusia tenían relaciones con China, ¿qué hacíamos*

---

<sup>20</sup> Cabe reconocer otras figuras destacadas de este proceso, como los embajadores Carlos Pérez del Castillo, Guillermo Vallés y Luis Barrios Tassano.

*nosotros con Taiwán? ¿Ignorábamos la significación que tendría ese inmenso país? A la luz de los acontecimientos posteriores es evidente que fue aquella una decisión estratégica fundamental. China devino una potencia mundial y Uruguay quedó bien insertado en el cuadro de sus relaciones”.*

Por otra parte, China prestó especial atención en comunicar al gobierno uruguayo de la época que estaba dispuesta a absorber los costos que pudiera traer aparejada para Uruguay la ruptura con relaciones con Taiwán. En dichas circunstancias, en 1984, una delegación china<sup>21</sup> visitó Uruguay como muestra del progresivo acercamiento entre los dos Estados. De cualquier forma, la discusión sobre la ruptura con Taiwán siguió generando intensos debates incluso después de tomada la decisión. De hecho, en 1998, se planteó en el Parlamento y con adhesiones numerosas la propuesta de retorno a las relaciones diplomáticas con Taiwán (ORT, 2007).

La Cancillería uruguaya tuvo la firme convicción de que se debía establecer relaciones con China e impulsó exitosamente dicha estrategia emprendiendo incluso misiones de carácter reservado (para evitar enemistar a Taiwán<sup>22</sup>).

Sin embargo hay que destacar que este Ministerio (como ocurre en otros países), no tiene el control exclusivo de la política exterior. Otros actores políticos e institucionales intervienen en la toma de decisiones, tales como los sectores políticos, empresariales, la opinión pública, lo que junto a otros factores como la lentitud de los procesos diplomáticos, puedan hacer primar el corto plazo en las decisiones estratégicas de las relaciones internacionales.

Como se mencionó anteriormente, Taiwán mantiene relaciones con algunos países centroamericanos y el vecino Paraguay. Consultados respecto de la significación de Taiwán en la actualidad, los expertos en Asia opinan que: *“China y Taiwán ya no están en competencia porque llegaron a un statu quo. Finalmente se dieron cuenta de que no les beneficiaba seguir compitiendo entre sí y financiar a regímenes corruptos en África, por ejemplo, mientras dilapidaban ingentes sumas de dinero”*<sup>23</sup>.

Por su parte, el Embajador Cassio Luiselli opina que:

---

<sup>21</sup> Encabezada por el Director del Buró para Asuntos Regionales del Ministerio de relaciones Económicas y Comerciales con el Extranjero (ORT, 2007).

<sup>22</sup> Misma modalidad que años después siguió Costa Rica con el Presidente Arias a la cabeza.

<sup>23</sup> Entrevista realizada al Dr. Marcelo Mangou, mayo de 2012.

*“Taiwán ya no es un tema importante para la agenda de China, ya que naturalmente ha integrado cada vez más a este territorio de ultramar a su desarrollo”.*

De cualquier forma Taiwán sigue siendo un asunto sensible, como lo prueba la molestia generada en China por la venta de armas de Estados Unidos a Taiwán en el 2010 por valor de 6.500 millones de dólares y que significó la suspensión temporal en el intercambio de visitas militares. A su vez, cabe recordar el interés de Estados Unidos en la ASEAN especialmente desde que China suscribió el denominado ASEAN + 1. Asimismo, existe cierto consenso en que la iniciativa del *Trans Pacific Partnership* (TPP) es un instrumento para contener a China en la región.

#### 4.2 Estrategia implementada

Naturalmente, las relaciones entre Uruguay y un país del tamaño de China implican un gran desafío en las relaciones diplomáticas. Si bien son la gran mayoría de los países que enfrentan esta limitante, en el caso de países pequeños como Uruguay (vale decir también para todos los de Centroamérica), la definición de una estrategia clara resulta trascendental para equilibrar la relación y potenciar las ganancias.

La decisión capital adoptada por el gobierno del Dr. Sanguinetti que contó con el asesoramiento e impulso de una Cancillería liderada por el Cr. Iglesias, no fue debidamente acompañada por una estrategia de largo aliento. La misma debió haber sido compartida por todos los actores involucrados, especialmente por los potenciales beneficiarios por la apertura a un mercado de las proporciones de China. En particular, cámaras empresariales y varios otros intervinientes que en su momento no dimensionaron lo que significaba realmente el giro tomado por Uruguay mediante su decisión de establecer relaciones con China.

En la década siguiente a la toma de dicha decisión, Uruguay no supo aprovechar todas las posibilidades del éxito diplomático alcanzado en 1988, que inició con un acuerdo comercial favorable a los intereses exportadores. China se comprometió a la compra de productos nacionales por un monto anual de US\$ 150 millones comenzando por US\$ 80 millones en el primer año, a partir del establecimiento de las relaciones diplomáticas (ORT, 2007). Efectivamente, en 1989 las estadísticas indican que China

importó desde Uruguay por valor de US\$ 110 millones, promedio de importación que se mantuvo hasta el año 2003 (US\$ 90 millones). A partir del año 2004 y hasta el año 2011 inclusive, el promedio importado saltó a US\$ 600 millones.

El empresariado salvo por contados casos, como los productores de tops de lana, fue lento o si se quiere poco arriesgado a la hora de acercarse a China o explorar las oportunidades. En la década de los noventa hubo una seria falta de dinamismo de las empresas nacionales con posibilidades de exportar a China y Uruguay se limitó a seguir colocando sus productos tradicionales, lana, cuero y pesca. En cambio, las importaciones fueron creciendo fuertemente.

Debe tenerse en cuenta que la posición de gran parte del empresariado en lo que refiere a visualizar a China como mercado potencial, estuvo signada por el natural temor de pérdida de mercado interno, mucho más si se tiene en cuenta que a fines de la década del ochenta, Uruguay no tenía prácticamente relaciones comerciales más allá de la región y recién daba sus primeros pasos hacia el Mercosur.

Sobre el tema de la relación con China desde una óptica de oportunidad o amenaza, el Dr. Julio María Sanguinetti expresó:

*“se daban las dos posiciones. La del gobierno fue clara en cuanto a que se trataba de una oportunidad fundamental y que Uruguay no podía seguir esperando para resolver lo que a mediano plazo sería inevitable”.*

Sin lugar a dudas, la visión comercial en clave de oportunidad pesó más que los eventuales impactos negativos a la hora de tomar la decisión.

En suma, a pesar de las expectativas iniciales Uruguay parece haber aprovechado modestamente las óptimas relaciones que mantiene con China desde el inicio. En definitiva, si se quiere aprovechar las ventajas que esta relación brinda, hay que replantearse la estrategia y reconducirla.

En ese sentido, la omisión, negligencia o lentitud en reaccionar a las señales que China envía constantemente a sus socios, no pueden seguir ocurriendo. Las asimetrías no podrán evitarse, pero puesto que se apostó a esta relación sería coherente ahora desplegar toda la energía y esfuerzos en profundizar la relación, como por ejemplo buscando nuevos nichos de mercado.



No obstante, las relaciones diplomáticas entre los dos países presentan un vigor que demuestra que China, no se ha guiado en el caso de Uruguay por el relativo tamaño de este país, su principal asimetría.

En referencia a los convenios firmados entre Uruguay y China<sup>24</sup>, se constató que el número de acuerdos es en efecto muy amplio, abarcando un gran número de temáticas. Al respecto, el desafío para Uruguay y se supone otros países de la región, es dotar de contenido y operatividad a los citados convenios.

En la visita del Primer Ministro Wen Jiabao a Uruguay, de acuerdo a la información proporcionada para la elaboración de este documento por la Cancillería uruguaya se firmarían los siguientes acuerdos:

- Proyecto de Memorando de Entendimiento entre el MGAP y la AQSIQ<sup>25</sup> (a ser firmado durante la visita del Primer Ministro Wen Jiabao, 22 y 23 de junio de 2012).
- Proyecto de Memorando de Cooperación Agrícola entre el MGAP y el Ministerio de Agricultura de la R.P.China.
- Existe interés en avanzar en la negociación en un Acuerdo en Materia de Medio Ambiente y en Materia de Servicios Aéreos (Cielos Abiertos).

Los acuerdos sanitarios han sido los que adquirieron mayor importancia y en los cuales Uruguay ha desplegado con acierto sus mayores esfuerzos. De acuerdo a lo mencionado por el Embajador Pelayo Díaz<sup>26</sup>:

*“al amparo de los primeros acuerdos suscritos, comenzó un largo peregrinaje de años para que dichos acuerdos no quedasen solo en papel mojado y poder lograr los certificados sanitarios de sanidad vegetal y animal”.*

---

<sup>24</sup> En el transcurso de la investigación se accedió a la lista completa de los acuerdos bilaterales firmados desde 1988 hasta mayo de 2012, así como el registro del intercambio de visitas de autoridades de ambos países. Por razones de extensión de este trabajo no fueron anexadas.

<sup>25</sup> Administración general para la supervisión de la calidad, inspección y cuarentena.

<sup>26</sup> Fue embajador uruguayo en China en el período 2001 – 2005. Entrevistado en mayo de 2012.

Entre los certificados sanitarios aprobados a partir de esta fecha se encuentran los vinculados con la soja, si bien se comenzó a exportar más adelante, ganado en pie, óvulos y semen congelado dado que China necesita ganado lechero.

En efecto, en el año 2002 con Uruguay inmerso en una de las peores crisis de su historia resultó vital la apertura de nuevos mercados. El embajador Díaz se abocó a la tarea de cultivar las relaciones con el Partido Comunista chino dada la súper- concentración de competencias y de acuerdo a lo expresado por el propio Presidente Batlle, le transmitió a altas autoridades de ese país que *“Uruguay no quiere créditos sino mercados”*.

A su vez, debe tenerse en cuenta que todos los Presidentes uruguayos desde el restablecimiento de la democracia en adelante, han visitado China en cada período. En el caso de la Presidencia actual, si bien ya viajó el Vicepresidente Astori, de acuerdo a versiones de prensa está planificado que lo haga el Presidente Mujica. A finales de mayo de 2012, el Canciller Almagro participó en la inauguración de la Primera Feria Internacional de Comercio de Servicios (CIFTIS), donde se prevén oportunidades para Uruguay, dada su competitividad en la producción del software, audiovisual y otras categorías de servicios<sup>27</sup>.

Debe tenerse en cuenta que todas las visitas presidenciales fueron retribuidas al más alto nivel por la parte china.

De acuerdo a lo comentado por la Consejera Wang Zhaoquin, desde que se establecieron relaciones diplomáticas en 1988 ambos países se han abocado a generar confianza recíproca y desde la parte China se tiene la percepción de que en los últimos años se ha dado un salto cualitativo, especialmente y como se verá en el próximo capítulo a impulso del comercio bilateral de bienes. Asimismo, si bien explicado por el intercambio comercial y en menor medida por cooperación y turismo, desde el inicio de las relaciones diplomáticas hasta la fecha se ha registrado un notable incremento en la emisión de visados por parte de la Embajada China en Uruguay. En 2011, se concedieron cerca de 3.000 visas para viajar a China<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Opinión con la cual coincide el actual Embajador chino en Uruguay, Qu Shengwu.

<sup>28</sup> De acuerdo a información proporcionada por el Agregado Cultural de la Embajada China en Uruguay Sr. Kou Zegang. Entrevistado en mayo de 2012.

### 4.3 Características del comercio bilateral<sup>29</sup>

El comercio exterior entre Uruguay y China se ha incrementado notoriamente desde la apertura de las relaciones diplomáticas hasta el presente. En efecto, en 1988 Uruguay exportaba a China en el entorno de 120 millones, mientras que China solo exportaba a Uruguay US\$ 2 millones.



De todas formas, las exportaciones uruguayas con destino a China se han incrementado a una tasa sustancialmente menor que las importaciones desde China. Como lo muestra el Cuadro 1, mientras las ventas con destino a China aumentaron a una tasa anualizada del 15%, las adquisiciones desde China lo hicieron al 37% (período 1988 – 2011).

**Cuadro 1 – Comercio exterior Uruguay - China**

Año	En millones de dólares	
	Importaciones	Exportaciones
1988	123	2
2011	1.414	2.001
Variación anualizada 2011/1988	15%	37%

Fuente: elaboración propia en base a WITS.

<sup>29</sup> A los efectos de incluir el comercio desde zonas francas instaladas en Uruguay, salvo mención contraria todo el capítulo fue realizado con datos proporcionados por China y no por Uruguay.

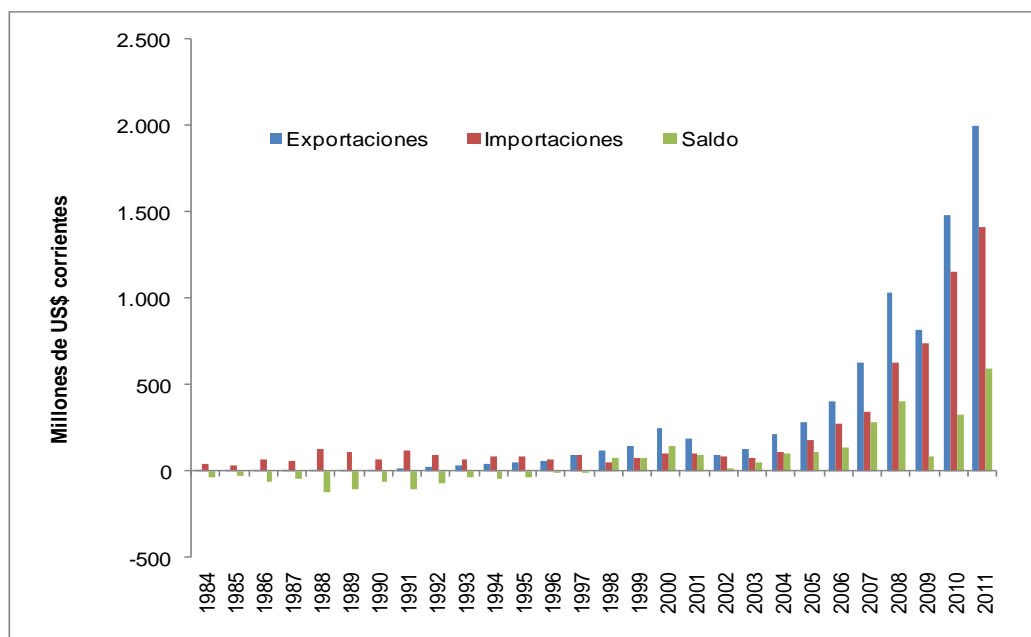
En lo que refiere al saldo comercial de bienes entre los dos países, hasta el año 1997 se mostró cierto equilibrio con algunos años con déficit para China y otros con superávit. A partir del mencionado año y hasta el año 2011 inclusive, Uruguay no volvió a registrar superávit con China y muestra un progresivo aumento en el déficit comercial, misma tendencia que la registrada por otros países de la región.

Al respecto del balance comercial de ALC con China, especialmente desde los últimos años, China mantiene un superávit con la región, también mostrando una tendencia creciente. El saldo favorable a China está mayormente explicado por México y Centroamérica, ya que América del Sur presenta una relación más equilibrada, aunque mostrando una tendencia claramente a favor de China (CEPAL, 2011).

Más allá de esta realidad, la visión de China sobre la relación económica comercial parece indicar otra estrategia. En ese sentido, el Prof. Xu Shicheng entiende que:

*“China quiere ser seguro socio de beneficios mutuos y ganancia compartida de ALC. China está profundizando la cooperación económica y comercial mutuamente beneficiosa con ALC, pone empeño en optimizar su estructura comercial, amplía la magnitud del comercio y promueve el desarrollo equilibrado de sus relaciones comerciales; aumenta con empeño su inversión priorizando la cooperación de inversión en manufacturas, infraestructuras, energía, minería, agricultura, altas y nuevas tecnologías, apoyándola y orientándola con políticas de mayor fuerza; construye plataformas y ofrece más facilidades para estimular la cooperación estratégica en comercio e inversión entre empresas de ambas partes; perseverar en solucionar adecuadamente los temas concretos en la cooperación por medio del diálogo entre iguales y consultas amistosas”.*

Gráfico 2 – Comercio bilateral de bienes entre China y Uruguay



Fuente: elaboración propia en base a WITS.

A nivel de producto, Uruguay mantiene con China una relación basada en la exportación de productos fundamentalmente primarios y basados en recursos naturales (soja y pasta de celulosa) y en la importación de manufacturas de baja, media y alta tecnología. De cualquier forma, en los últimos años se han registrado algunos cambios de importancia en la estructura.

En 1992, las exportaciones de China con destino a Uruguay ascendieron a un monto cercano a los US\$ 18 millones de dólares, registrando operaciones por un total de 53 Capítulos del S.A. (de un total de 97). En ese momento, 11 Capítulos explicaron más del 80% de las colocaciones, destacándose en los dos primeros lugares las prendas de vestir, Capítulo 62 y 61 que en conjunto explicaron más del 40%. En importancia le siguieron los vehículos automóviles y sus partes (ya era el tercer producto en importancia de exportación a Uruguay en esa fecha), las máquinas y aparatos mecánicos y las máquinas y aparatos eléctricos.

En 2011, las exportaciones de China con destino a Uruguay superaron los US\$ 2.000 millones y se registraron operaciones para un total de 87 Capítulos del S.A. En este año son 13 los capítulos que alcanzan a explicar el 80% del total de lo adquirido por Uruguay desde el país asiático. A nivel de producto, se destaca que las primeras posiciones pasan a ser ocupadas por las máquinas y aparatos mecánicos y por las máquinas y aparatos eléctricos.

Entre los años considerados, la participación de dichos productos en las importaciones uruguayas pasó del 13% al 33%, en detrimento de las prendas de vestir que pasaron de explicar más del 40% a menos del 10% del total adquirido por Uruguay desde China.

Los cambios presentados muestran la evolución en el desarrollo productivo de China, donde inició su industrialización a través de la industria denominada liviana (textil – vestimenta) y años después se transformó en un competitivo productor de máquinas y maquinarias eléctricas y electrónicas. Cabe resaltar que Uruguay era un productor de textil y vestimenta de cierta importancia a nivel regional, que naturalmente se resintió por la competencia china, dificultad también enfrentada por Brasil y Argentina.

Otros productos además de los mencionados, ocupan hoy lugares de privilegio en las importaciones uruguayas desde China, ganando participación en el período considerado, como son: juguetes, caucho, muebles y asientos, plásticos, productos textiles y manufacturas de cuero.

En el caso de las exportaciones uruguayas con destino a China, en 1992 las colocaciones externas nacionales hacia dicho país alcanzaron los US\$ 93 millones y se registraron operaciones en tan solo 9 Capítulos del S.A.

De esta manera, más del 90% de las colocaciones estaban explicadas por las ventas de lana, seguido de pescado y cuero. Replicando el análisis pero para el año 2011, Uruguay colocó más de US\$ 1.400 millones, registrándose operaciones en un total de 47 Capítulos del S.A. Si bien se registran cambios de importancia en las categorías exportadas, se sigue mostrando una elevada concentración en las ventas con destino a China, ya que tan solo 5 capítulos superan el 90% del total colocado.

En 2011, los dos principales productos de exportación de Uruguay a China pasaron a ser la soja y la pasta de celulosa, dos productos no exportados a China en 1992 y que en la actualidad representan el 76% del total comercializado con China.

Cabe tener en cuenta que los nuevos productos de exportación con destino al país asiático se encuentran en gran parte asociados a factores ajenos a la producción nacional. En el caso de la soja, el incremento en la exportación de este producto se explica por las inversiones argentinas realizadas en

Uruguay en ese sector en los últimos años, debido a las políticas internas aplicadas por Argentina en el sector agrícola (aplicación de detracciones a las exportaciones). En el caso de la celulosa, la importancia en la participación de la oferta exportable de este producto está explicada por la inversión extranjera directa (inversiones de Botnia hoy UPM<sup>30</sup>) en el sector forestal, si bien las razones tras esta inversión deben buscarse en la exitosa política pública implementada por Uruguay en incentivos en el sector forestal<sup>31</sup>.

En tercer lugar se ubica la lana, que pasó del 90% al 8% del total colocado en China, seguido por los cueros que ganaron participación con respecto al año 1992, mismo caso que los pescados. Como nuevos productos de exportación entre los dos períodos se destacan la importancia adquirida por los animales en pie, la carne y despojos comestibles, la madera, los lácteos, los residuos de la industria alimenticia y las piedras semi - preciosas (productos que computados en conjunto alcanzaron a explicar el 10% del total importado por China desde Uruguay en 2011).

Como puede observarse, así como ocurre con otros países de ALC a excepción de México y Costa Rica, las ventas uruguayas de bienes con destino a China, más allá de los cambios mencionados, continúan muy concentradas en productos primarios y basada en recursos naturales (celulosa). La importancia detentada en el pasado por la lana fue sustituida por la soja.

Igualmente, debe reconocerse que la aparición de nuevos productos de exportación tales como la pasta de celulosa, la carne<sup>32</sup> y los lácteos<sup>33</sup>, elevaron el nivel de proceso de los productos exportados con destinos a China, lo que permite proyectar la captación de nichos de mercado, estrategia de comercialización más apropiada para un país de esta dimensión<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> Las instalaciones de Montes del Plata en Uruguay potenciarán aún más las ventas de celulosa desde Uruguay y probablemente la importancia de este producto en las exportaciones a China.

<sup>31</sup> Régimen implementado a partir de fines de la década del ochenta y principios del noventa.

<sup>32</sup> China consume principalmente carne desosada y madurada, así como menudencias, mondongo, tráquea, pezuñas etc.

<sup>33</sup> Cabe señalar que China demostró interés en negociar con Conaprole un contrato de exclusividad, pero la cooperativa no lo entendió conveniente.

<sup>34</sup> Algunos entrevistados insistieron en la necesidad de buscar nichos de mercado, pero esto plantea desafíos importantes. En el caso concreto del vino uruguayo, es difícil colocar vino fino en China pues el paladar no distingue de calidades y a la hora de pagar montos superiores, el chino prefiere pagar un vino que le otorgue status, como por ejemplo el francés. Recuérdese que Shanghái producía antaño vino con tradición francesa. Uruguay ha colocado vino embotellado y a granel en China pero en montos todavía irrelevantes.

En el caso de la carne y los lácteos, hay que tener en cuenta que el mayor consumo en el continente asiático (China e India) se explica por una creciente clase media, que ante la posibilidad de mejorar sus ingresos demanda productos antes prohibitivos (caso de la carne vacuna) y exhibe por tanto patrones de consumo que incluyen estos dos productos. (FAO, 2011).

Además, no se debe olvidar que solamente China recibe cada año la visita de cerca de 60 millones de turistas, muchos de los cuales exigen carne de calidad, *“la carne vacuna que se puede encontrar en China no solo es escasa sino de poca calidad, pues no formaba parte de la dieta y no podíamos pagarla antes”*, explica la diplomática Wang Zhaoquin.

Para el ingreso de cualquier alimento en China, además de tener en cuenta las cuotas que en algunos casos establece el gobierno, hay que prestar atención a los certificados sanitarios exigidos. El embajador Pelayo Díaz hizo especial hincapié en resaltar el ingreso durante su período de misión de todos los cítricos exportables desde Uruguay<sup>35</sup>.

Más allá de que el aumento de las importaciones de China no está obstaculizado por medidas proteccionistas, sería incorrecto pensar que esto es así para todos los sectores sin excepción. Hay casos específicos de especial importancia para ALC y ya desde el 2009 hasta el presente, China aumentó las barreras sanitarias y fitosanitarias que afectan a algunas exportaciones agrícolas. Esta política comercial se enmarca en el interés de China de fortalecer el desarrollo productivo de su sector agrícola y que necesariamente impactará en sus intercambios internacionales en dicho sector (INTAL, 2010).

Si bien el debate sobre la profundización de las exportaciones con destino a China sigue vigente, en el caso de Uruguay debe observarse que la diversificación señalada anteriormente, aunque todavía incipiente, permite avizorar nuevas posibilidades de exportar progresivamente productos que requieren mayor proceso productivo, por más que dichos bienes siguen sin contar con niveles de tecnología.

Si se atiende a la evolución registrada por el número de empresas uruguayas que comercian con China, es notorio el crecimiento. Hay una clara preeminencia del número de empresas importadoras, lo que se debe en parte al grado de diversificación a nivel de producto alcanzado por las compras desde China.

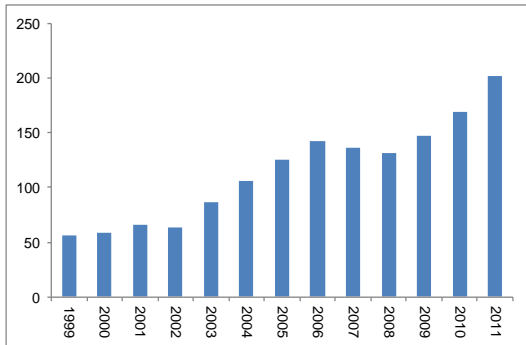
---

<sup>35</sup> En lo que refiere a las habilitaciones sanitarias no es un dato menor que otros países competidores no han logrado la autorización de todos sus productos, caso de los cítricos de Argentina.

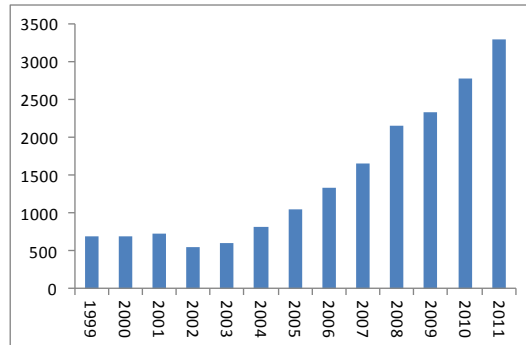


### Gráfico 3 – Evolución del número de empresas uruguayas exportadoras e importadoras

#### Exportadoras



#### Importadores



Fuente: elaboración propia en base a SmartDATA.

#### 4.4 Recomendaciones posibles para reformular la estrategia

Constatadas las numerosas y profundas diferencias culturales entre Uruguay y China, en primer lugar se debería atender esta realidad.

Se impone por tanto un cambio de mentalidad a la hora de emprender negocios con China y para ello resulta necesario conocer su cultura. Este esfuerzo ha de ser colectivo e impregnar a todos los sectores de la sociedad, desde las instituciones hasta los ciudadanos de a pie. En virtud de lo anterior, entendemos que Uruguay debe evaluar la posibilidad de establecer un Instituto Confucio que permita una aproximación permanente a la cultura y el idioma chino<sup>36</sup>.

No es menor la percepción de la consejera Wang Zaoqin de que *“actualmente no se percibe en Uruguay un clima o quórum que permita la creación de este centro cultural”* (México, Argentina o Chile por citar solo algunos ejemplos ya cuentan con varios institutos Confucio. (En ALC existen un total de 23).

Por otra parte, sería recomendable instalar cátedras de estudio sobre distintos aspectos de la civilización y trayectoria actual de China.

<sup>36</sup> No obstante el idioma no debe ser barrera a priori pues los chinos que negocian con ALC dominan el idioma español.

El fomento del turismo nacional entre China y Uruguay es un vehículo para cumplir con los objetivos mencionados, ya que los uruguayos que viajen a China puedan visitar distintas regiones del país asiático y comprender la magnitud de este país y a su vez promover la cultura uruguaya, de la cual hasta hace poco solo se conocía el fútbol.

Otro mecanismo de acercamiento cultural es a través de producciones audiovisuales. Si bien existe ya un convenio firmado a este respecto entre los dos Entes televisivos estatales de ambos países, no se aprecia por ahora presencia de documentales y programas culturales que sensibilicen a la población de las dos naciones<sup>37</sup>.

Siendo la china una civilización milenaria que atrae a todos aquellos interesados por cuestiones tales como la medicina alternativa o las artes marciales y en momentos en que se intensifica el debate sobre la supuesta pérdida de valores en nuestra sociedad occidental, este tipo de programas pueden ser muy bien valorados por la población.

En el plano educativo, es necesario fomentar aún más los intercambios. Un camino iniciado por otros países de la región es el reconocimiento mutuo de diplomas y títulos académicos, aumentar el número de becas gubernamentales. También sería necesario generar un mayor vínculo entre las universidades uruguayas y chinas, especialmente en el intercambio de docentes y alumnos.

Para atender los desafíos que plantea la relación con China desde todo punto de vista, se necesita de una mayor especialización por parte del personal diplomático y otros funcionarios (por ejemplo del Ministerio de Economía, Ganadería, Turismo, Transporte) que puedan profundizar los vínculos con este país.

Se sugiere mantener las visitas al más alto nivel tal y como se ha hecho hasta ahora, sin descuidar los trabajos de la Comisión Mixta Económica Comercial<sup>38</sup>. Ello no significa que no se busque ampliar el

---

<sup>37</sup> Un ejemplo podría ser la difusión del Libro Blanco para ALC ya comentado, así como todas las acciones desplegadas por China no solo en la región próxima sino a nivel de toda Latinoamérica. La misma podría hacerse entre legisladores, medios de comunicación, instituciones académicas y otros que puedan influir positivamente en la toma de decisiones.

<sup>38</sup>La Comisión Mixta de Ciencia y Tecnología mantuvo su primera reunión en Beijing, en marzo de 2009.

intercambio de visitas a otros niveles como por ejemplo legisladores, ya que especialmente con este país es importante cultivar la amistad parlamentaria antes de concretar los negocios.

Sin embargo, más allá del rico intercambio y de la firma de acuerdos en diversas áreas, se cree necesario focalizar las acciones diplomáticas en un portfolio de acuerdos diversos que fomenten el trabajo de *clusters* para incorporar tecnología e innovación, de lo contrario se seguirá manteniendo una relación basada en la exportación de recursos naturales, de lo cual se desprende una escasa visión.

En términos comerciales, no se puede pensar en China solo como proveedor de mercadería barata, sino también como fuente de tecnología y conocimiento. Por otra parte, debido a los elevados niveles de competitividad sostenidos por China, en algunos casos se justifica la aplicación de instrumentos de política comercial de corte defensivo que contemplen una estrategia de desarrollo de más largo plazo.

Desde el punto de vista del exportador, las transformaciones internas mencionadas en esta investigación indican que China ya no solo es un comprador de productos básicos, lo que permite la identificación de nuevas oportunidades comerciales, más allá del reto que eso supone en productos con alto valor tecnológico.

Uruguay debe buscar *joint ventures* creativas con China, mientras que actores como Uruguay XXI, Instituto Nacional de Carnes (INAC), Instituto Nacional de la Leche (INALE) y las cámaras empresariales deben ser proactivos y profundizar su participación en las ferias organizadas por China<sup>39</sup>.

Se debe fomentar el trabajo de inteligencia comercial que permita identificar nichos (segmentación) de mercado en China y cadenas productivas en la región, a las que Uruguay pueda sumarse como por ejemplo el sector farmacéutico<sup>40</sup>. La información comercial permitiría adelantarse a los “cuellos de botella” de China, lo que supone conocer qué demandará en el futuro. Para tales efectos sería conveniente el establecimiento de oficinas comerciales al estilo de las que ya tienen Chile, México, Argentina y Perú.

---

<sup>39</sup> Un logro fue la participación de Uruguay en la Expo de Shanghái, así como el Pabellón de Uruguay en la Feria SIAL, donde en los dos casos se verificó interés en las carnes y otros productos uruguayos.

<sup>40</sup> En 2012, el Ministro de Industria del Uruguay, Ing. Roberto Kreimerman acordó con su par chino, Miao Wei la cooperación entre ambos países en la investigación y desarrollo de la industria farmacéutica.

Por la dimensión<sup>41</sup>, Uruguay debe idear su estrategia comercial con China en clave de cadenas productivas vinculadas con Brasil y con Argentina, ya que Uruguay, salvo en contados productos, no está en condiciones de atender la oferta china ni si quiera en los denominados nichos de mercado.

A juicio del experto de la CEPAL Osvaldo Rosales<sup>42</sup>:

*“ALC no acaba de sacar conclusiones estratégicas de este cambio de matriz del mercado y se han dejado llevar por el viento de cola sin tomar medidas adecuadas para potenciar este intercambio comercial”.*

Se deberá por tanto relanzar el diálogo regional a fin de discutir sobre las dificultades que afectan a sectores productivos de Argentina, Brasil y Uruguay. Sería necesario debatir cómo valorizar los activos que tiene la región frente a China para incluirlos en la agenda de ALC.

De cualquier forma, Uruguay no debe descuidar el bueno momento que atraviesan sus exportaciones nacionales con destino a China, ya que las mismas permiten seguir beneficiándose de su carácter de productor competitivo de commodities, ya que estas ganancias pueden permitir las reformas estructurales aún pendientes.

Aunque Uruguay cuenta con las condiciones necesarias para convertirse en la puerta de entrada de China a los países de la región, ello requerirá de una muy fina diplomacia regional para sortear escollos, tales como las restricciones que Brasil impone en la actualidad al ingreso a su territorio de productos uruguayos producidos con insumos chinos, por ejemplo en el sector automotriz y textil<sup>43</sup>. Además, se aprecia escaso interés por parte del Mercosur de negociar un acuerdo comercial con China.

---

<sup>41</sup> Al respecto, el Dr. Sanguinetti planteó que: “naturalmente Uruguay debe trabajar muy seriamente con China, que será cada día más importante como potencia. Nuestra pequeña escala, obviamente, no nos ubica en ninguna prioridad económica de ese enorme Estado. De modo que debemos buscar con inteligencia los aspectos que más nos puedan favorecer, sobre la base de una diplomacia política y comercial muy fina y aguzada, que despierte por algún lado intereses mayores que los que nuestra dimensión provoca”.

<sup>42</sup> Primer Seminario Internacional China, América Latina y el Caribe: Condiciones y retos en el siglo XXI, UNAM, Ciudad de México, mayo de 2012.

<sup>43</sup> Tanto Brasil como Argentina aplican una política comercial con China de corte totalmente defensivo. Al respecto de la misma, el Dr. Sanguinetti opinó que: “Sin duda Brasil tiene hoy una gran limitante en su industria, cuya competitividad es baja, salvo en algún tema específico, como la aeronáutica por ejemplo. En el resto no pueden con la fabricación china, ni

Si bien el nivel de inversiones de China en Uruguay es todavía de bajo monto en relación a otros orígenes, el mismo ha aumentado en los últimos años. Cabe recordar que en la actualidad existen en Uruguay capitales chinos en 5 sectores de actividad (comercial, agencia marítima, automotriz, comunicación, pesquería y alta tecnología<sup>44</sup>). En este punto es esperable un aumento en las inversiones en el futuro y sería conveniente re direccionarlas hacia obras de infraestructura como puertos y el ferrocarril, así como en el desarrollo de energías renovables, por ejemplo la energía eólica diversificando la canasta energética<sup>45</sup>.

El comercio de servicios es otro sector a fomentar en el intercambio con China, especialmente en aquellos subsectores donde Uruguay ha mostrado un buen desempeño, como es el software<sup>46</sup>. En ese sentido, se valora positivamente la asistencia del Canciller Almagro a la Primera Feria Internacional del Comercio de Servicios de China. Pero es de suponer que a su regreso se concreten medidas que destraben el ingreso de este servicio en China.

La estrategia global de Uruguay con China, deberá ser consensuada por todos los actores intervinientes de manera que se trabaje en una sola dirección. La misma ha de trascender al gobierno de turno y comprometer a todos los ciudadanos.

En síntesis y a la luz de lo recabado en todas las entrevistas y bibliografía especializada consultada se debe cultivar la relación bilateral, dejando atrás prejuicios y prácticas desleales que resten seriedad a la negociación. Perseverancia, tesón y reglas de juego claras son las claves para alcanzar el beneficio mutuo.

---

aun en automóviles. Brasil hoy es potencia agrícola y no industrial, como soñó en su tiempo. Naturalmente Brasil le da mucha importancia a la relación con China y hace bien, pero no será tan sencilla como parecía al principio por esa competitividad tan distinta que mencionamos”.

<sup>44</sup> Empresas Bitefar, Cosco Uruguay, Chery Socma, Effa Motors, Huawei Uruguay, Ultimar, ZTE Uruguay (Búsqueda, jueves 12 de abril de 2012).

<sup>45</sup> Este último sector en pleno crecimiento en Uruguay.

<sup>46</sup> El sector servicios es uno de los mayormente potenciados por China en la actualidad. En el caso del software, dicha actividad presenta gran dinamismo en China.

## 5. Conclusiones

A partir de la década del setenta China inicia su proceso de reformas que logra sacar de la pobreza a más de 300 millones de personas. Naturalmente, esta transformación impactó en la relación de China con la comunidad internacional, no solo desde el punto de vista comercial sino elevándolo a la categoría de actor global. Sin embargo, la sociedad china también acusó los cambios mejorando su ingreso medio y conectándose con el mundo exterior. Lo que en los hechos se traduce en reivindicaciones salariales y de mejora de la calidad de vida.

Desde el punto de vista histórico, podría aseverarse que la relación de ALC con China discurrió por similares canales a los transitados por otros países, como Estados Unidos que esperaron a que Naciones Unidas aceptase a la República Popular China como la única representante de este país. No será hasta después de 1971 que las naciones latinoamericanas reconozcan progresivamente a China.

La relación entre China y ALC se ha intensificado exponencialmente en la última década. China aprovecha en la actualidad el vacío de poder político y comercial de una Unión Europea en plena crisis. A su vez, la economía estadounidense se recupera pero más lentamente de lo esperado. En esta coyuntura, China cuenta con viento a favor. Dada su todavía excesiva dependencia de la importación de recursos energéticos y agro commodities, los países de ALC productores netos de materias primas visualizan oportunidades de negocio que por el momento no parecen mermar y que de alguna manera los ha conformado, impidiendo así subir la apuesta.

En cuanto a las amenazas, la relación con China plantea el enorme desafío de saber congeniar las ganancias provenientes de dicha exportación con un proceso de transformación de su industria local (en ALC), que evite la primarización. Sin duda ALC en su conjunto y en especial países como Brasil y Venezuela cuentan con fortalezas que resultan interesantes y necesarias para China, como es el petróleo. No hay que olvidar que China necesita el abastecimiento de energía a un ritmo constante y sostenido a fin de mantener su crecimiento.

Otra amenaza en la relación con China, se observa en el impacto negativo que la misma tiene para los mercados internos, toda vez que asfixia la producción local, afectando en muchos casos la política de industrialización.

En el caso específico de Uruguay vale recordar que el inicio de las relaciones diplomáticas demoró más que en el resto de los países de ALC (salvo Paraguay y otros países de Centroamérica), en virtud de la amplia red de contactos que Taiwán había tejido en base a un sistema de dádivas y prebendas.

Una vez tomada la decisión de acercarse a China el gobierno uruguayo de aquel momento (fines de la década del ochenta), recurrió a una diplomacia refinada para obtener beneficios tangibles de China, que contrarrestasen la pérdida del apoyo taiwanés, cuando ya el comercio bilateral era poco significativo. Esta negociación, considerada exitosa hasta hoy, fue impulsada desde la Cancillería uruguaya con una clara visión internacionalista.

Sin embargo, tal como se ha explicado en este documento, dicha estrategia no fue acompañada por un vigor empresarial más allá de sectores puntuales. Seguramente, esto último se debió a la limitada apertura con el exterior que tenía el país en 1988.

Desde el principio, Uruguay contó con el apoyo tácito y el reconocimiento del gobierno chino que envía regularmente visitas de altísimo nivel a este país, algo inusual si se tiene en cuenta su tamaño relativo y lo limitado de su oferta exportable. Por ello, la estrategia que Uruguay deberá seguir de aquí en más habrá de valorar este apoyo chino e intensificar la relación a todos los niveles, desde el meramente institucional, pasando por el educacional, y sensibilizando a una población que todavía desconoce mayoritariamente qué representa China hoy día.

En términos comerciales, Uruguay muestra una relación complementaria con China. Exportando productos agro-industriales e importando manufacturas. Este hecho, sin duda favoreció al crecimiento del país, pero debe evaluarse el impacto que el mismo tiene en su modelo productivo. Para ello, es imperativo diversificar todavía más la oferta exportable, que necesariamente debe incluir productos con un mayor proceso tecnológico.

Por último, no debe subestimarse el capítulo servicios y el trabajo sistemático a desarrollar en pos de captar inversiones en infraestructura necesaria para el desarrollo del país.

Finalmente y tras haber hecho hincapié en la centralidad de la cultura y la filosofía milenaria china de la que ALC también puede nutrirse, es importante no olvidar que China, como cualquier potencia de

primer orden, priorizará su propio interés. Que ALC y en concreto Uruguay planifiquen mejor dicha relación solo podrá redundar en un mayor beneficio para ambas partes, evitando situaciones de riesgo y desbordes que se han suscitado en otras regiones.



## 6. Referencias bibliográficas

- Agencia Peruana de Noticias (2012); “Uruguay y China trabajarán en desarrollo de industria farmacéutica y energía renovable”. [www.andina.com.pe](http://www.andina.com.pe)
- Altemani de Oliveira, H (2012): “La asociación estratégica de Brasil y China”.
- ALADI (2011): “El Debate sobre el Rol de china en la Región”. Primer Seminario Internacional China, América Latina y el Caribe: Condiciones y retos en el siglo XXI, UNAM, Ciudad de México.
- Albrieu, R (2012): “La bonanza latinoamericana y el efecto China”.
- Altemani de Oliveira, H (2006): “China – Brasil: perspectivas de cooperación Sur – Sur.
- Avendano, R (2012): “Shifting Wealth, China and The Latin American Challenge”. Primer Seminario Internacional China, América Latina y el Caribe: Condiciones y retos en el siglo XXI, UNAM, Ciudad de México.
- Bello, I (2008): “China en África: entre la cooperación y el neocolonialismo”, revista digital Pueblos.
- Bergsten, F (2005): “The United States and the World Economy”.
- Bergsten, F (2008): “A Partnership of Equals: How Washington Should Respond to China’s Economic Challenge”. Peter Institute for International Economics.
- Bergsten, F (2009): “Two’s Company”.
- Bisley, N (2011): “China’s Rise and the Making of East Asia’s Security Architecture”. Journal of Contemporary China.
- Boragni, C (2012): “¿Qué aportará China a América Latina?”, revista digital BIDAMÉRICA.
- Botton Beja, F (2010): “Historia mínima de China”. Colegio de México.
- Bregolat, E (2011): “La segunda revolución China”.
- Bremmer, I (2012): "Every Nation for Itself. Winners and Losers in a G-Zero World", Portfolio/Penguin, New York.

- Cardozo, G (2005): “China y América Latina ¿un nuevo frente ideológico?” en [www.igadi.org](http://www.igadi.org).
- CEI (2011): “China: las medidas de respuesta a la crisis económica internacional y su lugar en el comercio mundial”.
- CEPAL (2010): “La República Popular China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica.
- CERA (2012): “Pensando diferente a China”.
- Cesarin, S (2012): “China, trayectoria histórica, capitalismo y restauración del poder. Impactos en América del Sur”. Primer Seminario Internacional China, América Latina y el Caribe: Condiciones y retos en el siglo XXI, UNAM, Ciudad de México.
- Cesarin, S (2007): “China – Argentina: reflexiones a 35 años del establecimiento de relaciones diplomáticas.
- Checa-Artasu, M (2008): “¿Qué quiere China de África?” en Observatorio de la Economía y la Sociedad china” núm. 8.
- De la Siega, V (2010): “¿Cuál es el interés de China en América Latina?”, en revista digital Rebelión.
- Dierechich, H (2009): “La Estrategia militar china para el Siglo XXI y América Latina (segunda y última parte), en [aporrea.org](http://aporrea.org).
- Economy, E, Segal, A (2009): “The G-2 Mirage”. Foreign Affairs.
- Fierro, R (2011): “México y la estrategia china” en Expansión.
- Firoze Manji y Stephen Marks (Eds.), (2008): “China en África ¿ayuda o arrasa?”.
- González García, J (2009) “La política económica en México y China”. Universidad de Colima.
- Houser, T y Rosen, D (2007): “China Energy A Guide for the Perplexed”.
- Hughes, C (2011): “Reclassifying Chinese Nationalism: the geopolitik turn”. Journal of Contemporary China.

- Inconciencia Blog (2008): “Relaciones China-África”
- INTAL (2010): Nuevas tendencias en las políticas comerciales y productivas de la República Popular China.
- Jacques, M (2009): “When China Rules the World: The End of the Western World and the Birth of a New Global Order”.
- Joon Ahn, B (2010): “The Rise of China and the future of East Asian integration”. Asia – Pacific Review, Vol.11.Nº2. 2004.
- Kissinger, H (2011): “On China”.
- Kitano, M (2011): “China’s Foreign Strategy”. Asia – Pacific Review, Vol.18.Nº2.
- Kitaoka, S (2011): “The New Asian Order and the Role of Japan”.
- Lardy, N (2010): “Chinomics: Yes, China Does Need that Infrastructure”. Peter Institute for International Economics.
- Lardy, N (2010): “A Growing US-China Rift”. Peter Institute for International Economics.
- Li, M (2010): “China and the Maritime Cooperation in East Asia: recent developments and future prospects”. Journal of Contemporary China.
- McDougall, D (2011): “Responses to “rising China” in the East Asian Region: soft balancing with accommodation”. Journal of Contemporary China.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay (2012): “Perfil político de la República Popular China”. Dirección General de Asuntos Políticos, Dirección Regional Asia, África y Oceanía.
- Moran, T (2010): “China's Strategy to Secure Natural Resources: Risks, Dangers, and Opportunities”. Policy Analyses in International Economics 92.
- Ong, R (2010): “Taiwan`s Strategic Options and the US”. Asia – Pacific Review, Vol.17.Nº2. 2010.

- Oropeza García, A - Coordinador (2008): “China-Latinoamérica. Una visión sobre el nuevo papel de China en la región”, UNAM, México 2008.
- Pérez Le – Fort, M (2006): “China y América Latina: estrategias bajo una hegemonía transitoria”, Nueva Sociedad 203.
- Presidencia de La República (2008) y (2012), comunicados de prensa.
- Red Mercosur de Investigaciones Económicas (2012): “El impacto de China en América Latina: Comercio e Inversiones”.
- Red Mercosur de Investigaciones Económicas (2012): “Los retos de China para América Latina”.
- Revista Times (20 de febrero y 23 de abril de 2012).
- Ríos, X (2012): “Evolución de las relaciones entre China continental y Taiwán durante el mandato de Hu Jintao”. Simposio Electrónico Internacional sobre Política China.
- Rosales, O, Kuwayama, M (2012): China y América Latina y el Caribe Hacia una relación económica y comercial estratégica.
- Rosales, O (2012): “China y América Latina: hacia una relación estratégica”. Primer Seminario Internacional China, América Latina y el Caribe: Condiciones y retos en el siglo XXI, UNAM, Ciudad de México.
- SELA (2010): “Evolución reciente de las Relaciones Económicas entre la República Popular China y América Latina y el Caribe”.
- Sevares, J (2011): “El ascenso de China: oportunidades y retos para América Latina” en Nueva Sociedad 235.
- Sevares, J (2010): Por qué crecieron los países que crecieron.
- Universidad ORT Uruguay (2007): “Un caso exitoso de negociación diplomática: el reconocimiento de la República Popular China.

- Urdínez, F (2011): “Argentina y Brasil: sus relaciones comerciales con China, similitudes y diferencias.
- Shixue, J (2011): “La triangulación China-España-América Latina desde una perspectiva china”, en Real Instituto Elcano.
- Shixue, J (2006): “Una mirada china a las relaciones con América Latina” en Nueva Sociedad 203.
- Torres Mello, V (2011): “China pasado y presente: similitudes entre dos modelos de modernización”.
- Wang, E (2010): “Rise of the great Powers’ = Rise of China? Challenges of the advancement of global history in the People’s Republic of China. Journal of Contemporary China.
- Xu Shicheng (2012): “China: Seguro socio Estratégico de América Latina y el Caribe”. Primer Seminario Internacional China, América Latina y el Caribe: Condiciones y retos en el siglo XXI, UNAM, Ciudad de México.

## **7. Entrevistas realizadas**

- Entrevista al Dr. Julio María Sanguinetti (Ex – Presidente de Uruguay, mayo 2012).
- Entrevista a la Consejera Política Wang Zhaoqin (Embajada de China en Uruguay, mayo 2012).
- Entrevista al Agregado Cultural de la Embajada de China en Uruguay Kou Zegang (Embajada de China en Uruguay mayo 2012).
- Entrevista al Emb. Cassio Luiselli (Representante Permanente de México ante ALADI, mayo 2012).
- Entrevista al Emb. Pelayo Díaz (Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, mayo 2012).
- Entrevista al Dr. Marcelo Magnou (Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, mayo 2012).