

La política exterior de China desde la perspectiva e intereses de América Latina¹

Ignacio Bartesaghi²

Introducción

El presente artículo explora el estado actual de las relaciones diplomáticas entre la República Popular China (en adelante China) y América Latina (en adelante AL), justo en momentos en que el país asiático está llevando adelante transformaciones que algunos expertos definen de la magnitud de las impulsadas por Den Xiaoping en 1978. Concomitantemente, AL podría estar mostrando cierto agotamiento en su modelo de desarrollo, el cual, a expensas del crecimiento chino, le ha permitido crecer a tasas históricamente altas en la última década.

En un contexto global que parece estar todavía definiendo el nuevo marco de relacionamiento por los rebalances de poder, ¿es posible pensar en puntos de contacto entre la política exterior china y la de AL?

La pregunta de investigación planteada hace necesario la determinación de la importancia que para China tiene AL, el tipo de relación en cuanto a su componente político y económico – comercial, y su capacidad para desarrollar estrategias regionales por sobre las bilaterales. Por otra parte, las mismas cuestiones son revisadas para el caso de AL, región por cierto muy heterogénea, que no ha logrado alcanzar consensos en cómo relacionarse con China.

En cuanto a la estructura del artículo, en un primer capítulo se hace una breve reseña histórica de la política exterior de China, identificando sus desafíos actuales en un mundo todavía cambiante y en plena transformación. Seguidamente, se desarrollan las características de las relaciones entre los dos actores, haciendo énfasis en los intereses estratégicos de cada parte y analizadas en dos etapas y bajo distintos ángulos como el diplomático, el económico – comercial y el de las negociaciones comerciales.

Por último, previo a las conclusiones, se tratan algunos de los intereses centrales de cada parte, arriesgando algunos puntos de contacto para el desarrollo de una agenda común entre China y AL.

¹ Publicado como capítulo de libro en Política Exterior China: relaciones regionales y cooperación, primera edición. 2015. Disponible en <http://www.observatorioasiapacifico.org/data/OBSERVATORIO.Images/Publication/temp/20150225103349Polu00EDticaExteriorChina-RelacionesRegionalesyCooperaci00F3n-electru00F3nico.pdf>

² Con la colaboración de María Eugenia Pereira como Asistente de Investigación.

1. Breve reseña de la política exterior de China

1.1 Historia reciente de la diplomacia china

Desde la posguerra hasta el presente, en uno de los hechos de mayor importancia en las relaciones internacionales, China y Estados Unidos deciden acercarse en el marco histórico de la Guerra Fría, lo que provocó efectos sistémicos que modificaron la lógica de las relaciones internacionales de los últimos 50 años.

Algunos de los hechos más destacados fueron: la reincorporación de China a las Naciones Unidas (ONU), recuperando su asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, el reconocimiento diplomático de Estados Unidos, lo que fomentó el restablecimiento de las relaciones diplomáticas de muchos países de AL con China y el inicio de una nueva etapa en las relaciones con la Unión Soviética (URSS), lo que tuvo implicancias tanto en el plano interno como internacional.

Atendiendo a los hitos señalados anteriormente, caben algunas precisiones sobre los impactos en la política exterior de China. Inicialmente y previo al desarrollo de los acontecimientos diplomáticos de mayor importancia, debe atenderse al contexto del poder occidental en la década del setenta, donde se da lo que algunos autores definieron como el “ocaso occidental”. Cabe recordar que en la década del setenta, Estados Unidos enfrentaba diferentes frentes que lo debilitaron económica y políticamente. En el plano económico, se destaca el abandono de la convertibilidad del dólar con el oro, la crisis económica interna (elevadas tasas de crecimiento y estanflación), mientras que en el político pero también con efectos económicos, las dos crisis del petróleo y el desgaste de la Guerra de Vietnam (Cataldo: pp. 54, 2013).

En cuanto al reingreso de China a la ONU, cabe recordar que la organización fue el instrumento adecuado para este país en un escenario internacional dominado por la descolonización en África (a partir de la Conferencia de Bandung, 1955), que lo posicionó como el representante del denominado “tercer mundo” a través del despliegue de lo que se conoció como “la política de los dos imperios” (URSS y Estados Unidos). El rol histórico de China era transformarse en un 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 un acercamiento con los Estados de AL, el Caribe y África. La ONU fue considerada por los líderes chinos como el medio adecuado para relacionarse con las zonas periféricas del mundo y romper con el aislamiento internacional en búsqueda del reconocimiento diplomático (Cornejo y Navarro, 2010).

En definitiva, a partir de la década del setenta, 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, que hasta la fecha era apoyada por el mundo occidental y en particular por muchos países de AL. El cambio señalado no hubiera sido posible sin su reingreso al sistema de Naciones Unidas, pero también por las transformaciones políticas internas, en especial por la profesionalización del servicio exterior de China y por un mayor involucramiento del Partido Comunista en las decisiones de política exterior (Delage, 2003). Ahora bien, el reingreso de China a la ONU no puede analizarse de forma independiente al acercamiento de

Estados Unidos hacia dicho país. La diplomacia desplegada entre China y Estados Unidos en la década del setenta fue muy activa y conocida como la política del “ping pong”. La misma alcanzó su punto cúlmine con la visita de Richard Nixon a China y con el posterior restablecimiento de las relaciones diplomáticas bajo la administración de Carter en 1979 (Kissinger, 2011).

Entre tantos efectos, el acercamiento entre China y EEUU permitió la implementación del proceso de apertura económica planteado por Deng Xiaoping, el que naturalmente es indivisible de los sucesos diplomáticos recién señalados, pues el principal beneficiario del modelo de apertura económica de China (implementación de Zonas Económicas Especiales y otras agresivas políticas para la captación de inversiones) fue justamente Estados Unidos. En los hechos, como resultado este país logró la concreción de una corriente de deslocalización de inversiones a impulso del aprovechamiento de las ventajas comparativa chinas (abundancia de mano de obra), favoreciendo la producción en masa en dicho país para luego ser exportada a su propio mercado³. En consecuencia, cerca del 60% del total colocado por China en el exterior está a cargo de multinacionales estadounidenses instaladas en el país asiático, guarismo que cambiará en los próximos años debido a las políticas internas promovidas por el gobierno chino.

Otro de los claros impactos del hecho histórico señalado, tiene que ver con AL, ya que como se verá en el siguiente capítulo, salvo contadas excepciones, el hecho de que China haya sido aceptada en la ONU y que Estados Unidos la reconozca diplomáticamente, motivó una reacción en cadena en parte del continente americano, pues se estaba en momentos en que la influencia de Estados Unidos era notoria en la región. Como resultado, entre los años 1971 y 1980 12 países AL establecieron relaciones con China (Shixue, 2005).

Respecto a la importancia de la URSS en el fenómeno señalado. Debe tenerse en cuenta que en la década del setenta este país, que era militarmente superior a China, suponía una amenaza para la integridad territorial del país asiático, riesgo que se potenció con los problemas fronterizos entre ambos actores. A su vez, las diferentes percepciones del modelo comunista entre China y la URSS, especialmente desde que Deng Xiaoping asume el poder, fomentaron las desavenencias entre las dos partes debido a la incomodidad presentada por los soviéticos respecto a la consolidación de una nueva corriente comunista no alineada a sus intereses.

En definitiva, en un período relativamente corto de tiempo China comenzó a construir una nueva política exterior, definiendo estrategias específicas a partir de una profesionalización e institucionalización, todas iniciativas que se profundizan con la llegada de Deng Xiaoping y fueron mantenidas y ajustadas por sus predecesores (Jiang Zemin, Hu Jintao y Xi Jinping).

En síntesis, la política exterior de China podría enmarcarse en cuatro pilares: el mantenimiento de su integridad territorial, el reconocimiento por la comunidad internacional como la única China, el fomento del desarrollo

³ Además, hasta el presente, la producción en China no cumple con los mismos estándares medioambientales y laborales que los exigidos en Estados Unidos, lo que favorece aún más la competitividad de la producción foránea en China (Napoleoni, 2011).

económico en el país y el incremento de su prestigio internacional (León de la Rosa, 2013), todos pilares que comienzan a identificarse con políticas concretas especialmente desde la década del setenta en adelante. Otros autores resumen en dos los pilares de la política exterior de China, resolver la cuestión de la integridad territorial y continuar con la competitividad internacional de sus productos, lo que podría resumirse en resolver la cuestión de Taiwán y en alcanzar el reconocimiento de una economía de mercado (Oviedo, 2004).

1.2 La diplomacia china en un nuevo orden mundial

Con el derrumbamiento del modelo soviético, se cierra un escenario que estuvo marcado por un sistema internacional basado en la bipolaridad de las relaciones internacionales, dando paso a un sistema unipolar en términos de una indudable supremacía militar y estratégica global de Estados Unidos (Manrique de Luna Barrios, 2010). Sin embargo, en términos económicos, Estados Unidos comienza a compartir su supremacía con otros actores como la Unión Europea y China que se integra de forma acelerada a la economía internacional, lo que termina provocando un nuevo orden mundial (Bernal – Meza, 2004).

En el mismo tiempo histórico, China atravesaba momentos de dificultad por la censura internacional debido a la dureza con la cual reprimió las manifestaciones de Tiananmen en el año 1989. Igualmente, más allá de las mencionadas dificultades políticas y su respectiva condena internacional, debe tenerse bien presente que en la última década del siglo XX este país siguió desplegando una política exterior bien definida, tanto en el ámbito de la ONU, como en un nuevo acercamiento con Rusia, incluso estabilizando las relaciones bilaterales y actuando en conjunto como contrapeso de algunas de las propuestas de la OTAN. A su vez, potenció esfuerzos diplomáticos en Europa, América Latina y África. Es a partir de ese momento que apostó al impulso de la multipolaridad, defendiendo una estrategia basada en intereses económicos que deberían respetar el sistema internacional, el cual China asume sin señales de revisionismo.

El cambio en la política exterior de China tiene que ver, no solo con las reformas políticas ya comentadas e iniciadas con Deng Xiaoping, sino también con las económicas que permitieron una transformación de impactos inéditos en la historia reciente. En efecto, como lo demuestran la serie de indicadores económicos y comerciales presentados a continuación, los réditos económicos por el proceso de apertura de la economía, pronto deslumbraron al mundo y posicionaron a China como una indiscutida potencia regional (en detrimento de Japón), pero también mundial. Este milagro económico, llevó a que el Banco Mundial concluya que “China ha hecho en una generación lo que a otros les ha costado siglos”, indicando que “ningún país y menos aún de proporciones continentales se ha propuesto hacer tanto en tan poco tiempo...” (Bregolat: pp 23, 2013).

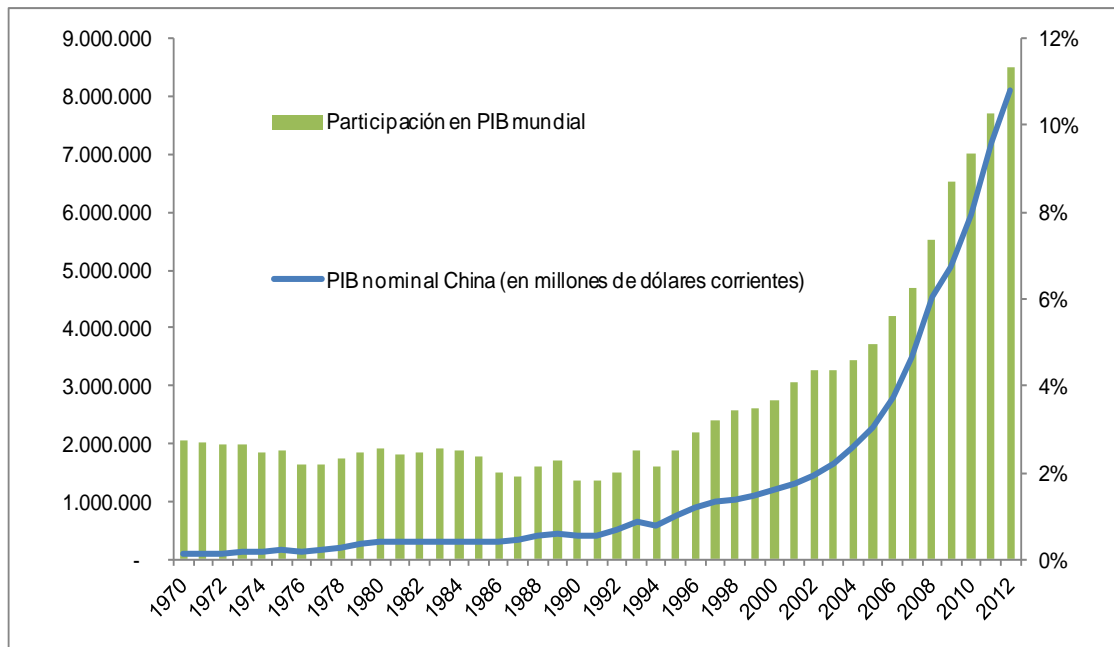
Este fenómeno (que cabe recordar en parte fue posible por Estados Unidos), transformó el orden económico y político internacional, cuyos impactos son todavía inciertos y están siendo asumidos por los diferentes actores internacionales. Cabe señalar que los distintos líderes que sucedieron a Deng Xiaoping continuaron con la profundización de las reformas económicas ratificando la política económica. Más recientemente, la visita de Xi

Jinping a Shenzhen, donde se ubica la primera y más exitosa Zona Económica Especial, una vez fue investido como Secretario del Partido Comunista Chino y Presidente de la República, tiene un importante simbolismo en cuanto al apoyo de un modelo que transformó al país asiático en menos de dos décadas (Bregolat, 2013).

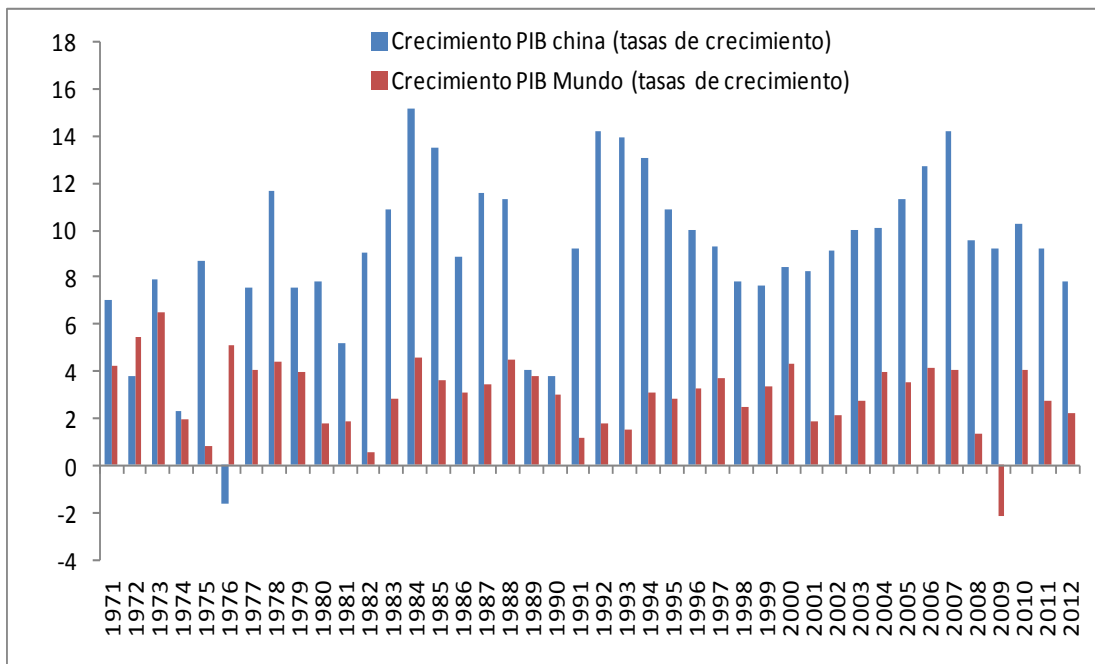
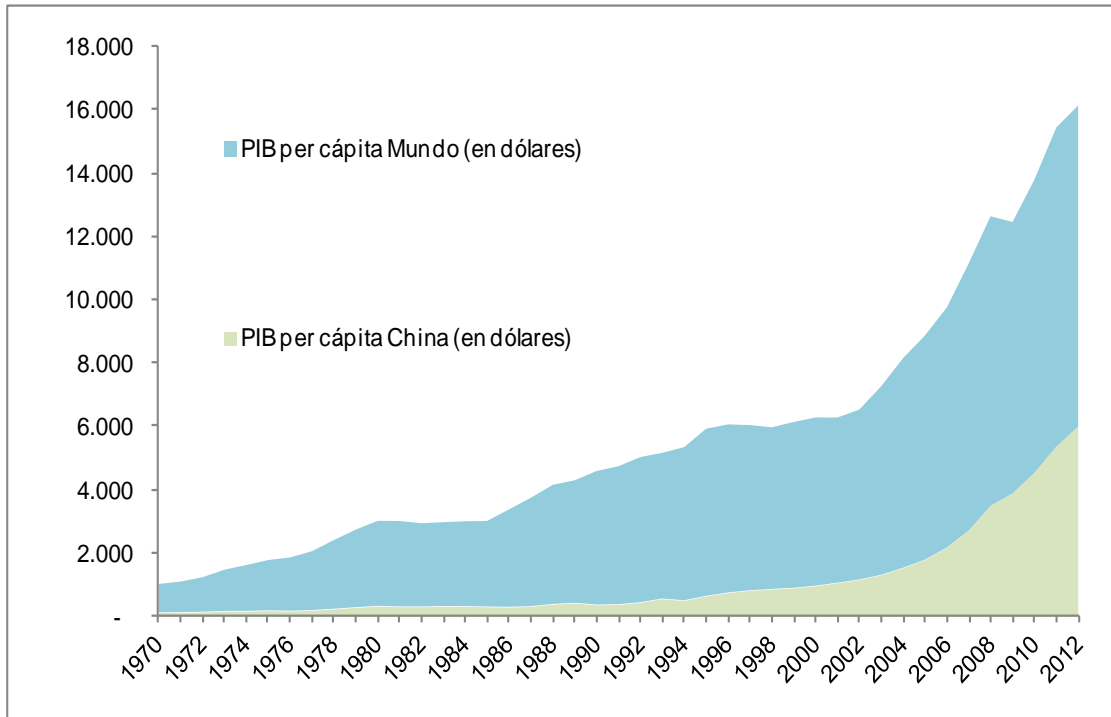
Los primeros tres indicadores presentados tienen que ver con el frente interno, esto es la evolución del PIB. Como puede observarse, la evolución nominal del producto presenta una explosión en la década del noventa pasando de explicar el 2% del PIB mundial en 1994 al 12% en 2012 y creciendo a tasas que duplican y triplican la media mundial. Si bien aún por debajo del promedio per cápita mundial, China ha mejorado sustantivamente los niveles del PIB bajo dicha medición (de US\$ 114 en 1970 a US\$ 5.989 lo que supone cerca del 60% del ingreso promedio mundial⁴).

En cuanto al frente externo, como se comentó anteriormente, la importante captación de inversiones de origen estadounidense hicieron posible la evolución del PIB recién señalada. En efecto, la evolución de las exportaciones de bienes de china registran una explosión en la década del noventa (al igual que el PIB), mismo comportamiento que el presentado por la captación de la inversión extranjera directa, que tiene que ver con el éxito de las Zonas Económicas Especiales y la instalación de multinacionales estadounidenses.

Figura 1 – El salto de China como potencia económica

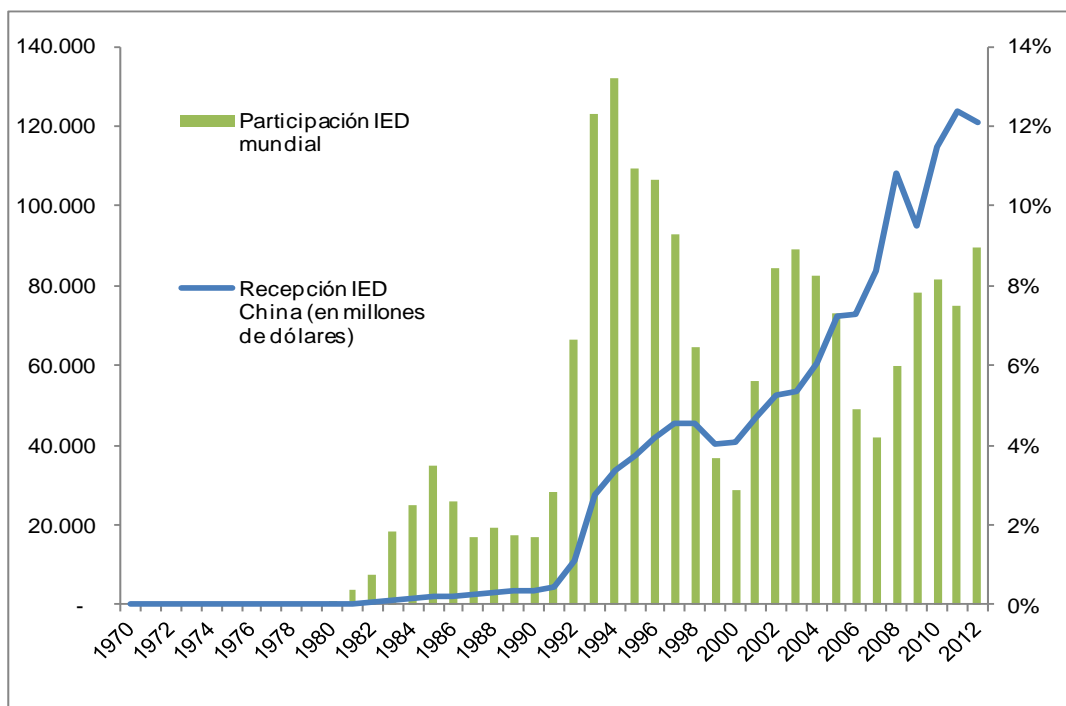
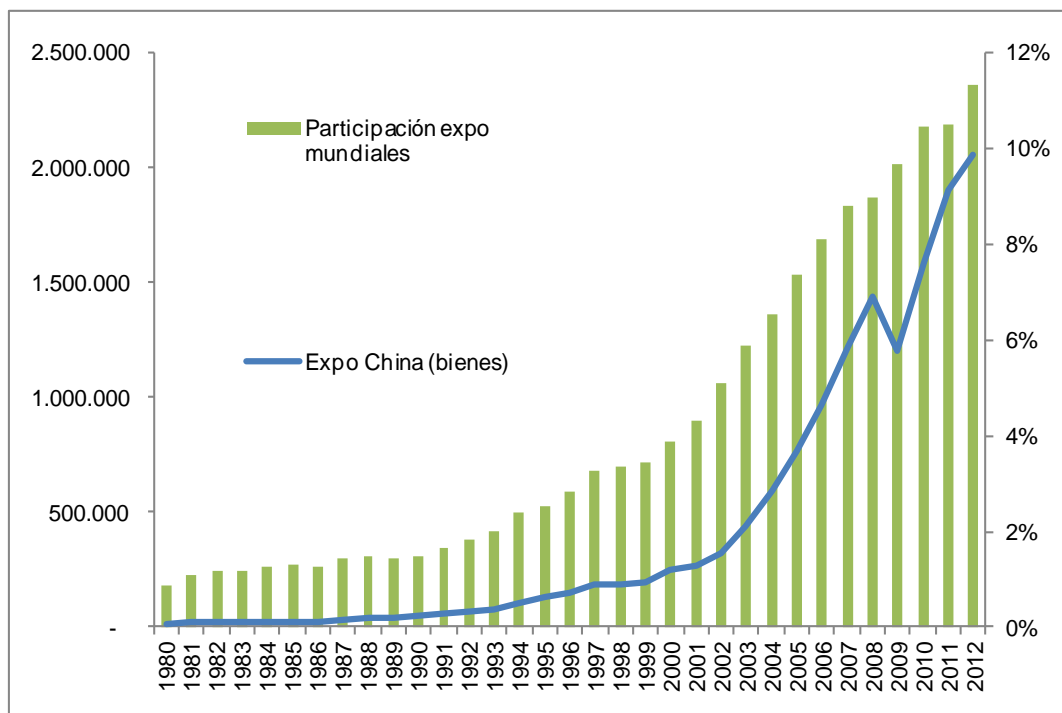


⁴ Lo que repercutió en que millones de personas salgan de la pobreza extrema en China y se generara una clase media y alta que ha modificado los patrones de consumo del país asiático.



Fuente: elaboración propia en base a la UNCTAD Stat.

Figura 2 – La importancia del sector externo



Fuente: elaboración propia en base a la UNCTAD Stat.

En el plano económico, la integración de China a la APEC, su ingreso a la OMC y el dinamismo en la negociación de acuerdos comerciales, ya no solo en Asia Pacífico, así como su activa participación en los organismos internacionales, ratificaron la estrategia multipolar de China (Pérez Le – Fort, 2005).

Asumiendo que se está frente a un nuevo orden mundial, el enfoque militar no puede quedar excluido. Sobre dicho punto, si bien China insiste en defender las características centrales de su política exterior, basadas en el denominado “ascenso pacífico” (León de la Rosa: pp. 34, 2013), término que luego fue sustituido por el de “desarrollo pacífico”, algunos sucesos recientes demuestran la importancia que el país le está otorgando a la potenciación de aquellos componentes que lo transforman en un Estado fuerte en términos de la teoría realista de las relaciones internacionales. Para Estados Unidos y sus socios estratégicos en Asia Pacífico, como Japón o República de Corea, sí existen dudas respecto a la política desplegada por China en la región, especialmente por la reacción china frente a las disputas limítrofes que lo han enfrentado con Japón, Filipinas o Vietnam (Xie, 2013).

En ese sentido, un análisis del presupuesto militar de China puede aportar datos significativos. En 2012, el gasto militar de China superó los 157 mil millones de dólares, lo que es un 325% más que el monto correspondiente al año 2000 en términos constantes, si bien dicho gasto sigue siendo una porción menor en comparación con el de EEUU, (25% del gasto anual de Estados Unidos en 2012)⁵. En términos comparados, China se ubica junto con Estados Unidos, India y Corea del Sur en el grupo de países que muestran un mayor dinamismo en el aumento del gasto militar. En efecto, el presupuesto militar de China creció a una tasa anual del 10% entre los años 1989 – 2012 (misma tasa promedio que la registrada por el PIB en ese mismo período).

Si bien no se han desatado conflictos de magnitud, sí es cierto que las tensiones en Asia Pacífico van en aumento y preocupa la posible escalada armamentista. Desde que China desplazó a Japón como potencia regional de Asia Pacífico, la presencia de Estados Unidos en la región se hace cada vez más visible, en particular a través de mecanismos de negociación que si bien a priori parecen de origen económico (como el TPP), tienen un indudable componente geopolítico (Bartasaghi, 2014). A su vez, la Administración de Obama ha hecho explícito su interés en la región de Asia Pacífico profundizando sus alianzas con Japón, República de Corea y Singapur, ha mejorado notoriamente sus relaciones con Myanmar, Vietnam, Tailandia y Filipinas, posee buenas relaciones con India y Pakistán y cuenta con un socio estratégico en Oceanía, Australia, incluso donde desplegó un número simbólico de marines (Xie: pp 140 – 141, 2013).

Por otra parte, China profundiza sus relaciones comerciales a través de sus acuerdos con la ASEAN, las negociaciones en el marco del RCEP, que lo vincula con Oceanía e India y despliega una estrategia particular con Japón y Corea del Sur. Las estrategias cruzadas entre China y Estados Unidos en Asia de Este, que involucran a otras potencias regionales como Corea del Sur, Japón o India, tienen un componente económico y de seguridad (Dadush, 2013). A modo de ejemplo, en el caso de China, este país participa muy activamente de los foros regionales y comienza a distanciarse de su “pasividad diplomática” participando de los conflictos que considera pueden poner en riesgo su seguridad, lo que le permite consolidar una “auge pacífico” y una política de “buena vecindad” en una región donde siguen muy marcadas las desconfianzas (Delage, 2007).

⁵ Consultado el 20 de febrero de 2014 en: <http://www.sipri.org/>

La estabilidad de la región depende fundamentalmente del buen estado de salud de las relaciones entre Japón y China, que vale resaltar no atraviesan su mejor momento debido al conflicto por el control de aguas territoriales en la zona. Recientemente, ambos actores se enfrentaron con intercambios de corte nacionalista que fueron incluso más allá de lo esperado, ya que provocaron el despliegue de maniobras militares en el mar de la China Oriental, lo que posteriormente fue respondido por maniobras japonesas (se barajó incluso maniobras en conjunto con Estados Unidos). Este aparente distanciamiento entre China y Japón fue aprovechado por Estados Unidos que pretende relanzar y potenciar su asociación estratégica con Japón y avanzar en una mayor presencia en Asia Pacífico, misma estrategia que sigue con Corea del Sur.

Además de las mencionadas, entre las tensiones que enfrenta y continuará enfrentando China en Asia Pacífico (en algunos casos pueden verse acrecentadas), se destacan sus relaciones con Taiwán y Macao, las protestas anti - Chinas en Hong Kong, el programa nuclear de Corea del Norte y la delicada relación con Rusia.

Como resultado de los cambios suscitados en la década del noventa (explosión económica de China) y en la primera del siglo XXI (debilitamiento político de Estados Unidos), las relaciones internacionales actuales muestran un escenario liderado por dos potencias en lo que algunos autores han definido como “G2” (Bergsten, 2009). Otros especialistas le otorgan a esta relación bilateral suma importancia en términos de la estabilidad política global, ya que consideran un escenario posible el enfrentamiento directo entre las dos principales potencias del Orbe (Goldstein, 2013). Por el contrario, también se plantea la posibilidad de un escenario denominado por un “G0”, donde ningún país posee el poder de liderazgo suficiente en la política internacional, dándose como resultado un fraccionamiento cada vez mayor del poder estatal (Bremmer, 2012).

Al respecto del presente debate, el profesor indio Parag Khanna, otorga importancia a lo que denomina “mapas de poder”, reconociendo que hay realidades regionales que trascienden a los países que las integran, entorno donde comienza a girar la economía y la política mundial. Es por eso que el mencionado autor entiende que se está frente a un mundo multipolar (cada vez más caótico⁶) y no en uno unipolar liderado por Estados Unidos. En consecuencia, existe un nuevo orden internacional que no depende de un hegemon, sino que se “auto regula”. A su vez, la visión de Khanna, a diferencia de los dos autores anteriormente mencionados, reconoce la debilidad del Estado frente a fenómenos que le superen en el ámbito de acción, ya sea la tecnología o lo denominado por el autor como “conciencia global”. Allí, reconoce la importancia de otros actores como las empresas, los emprendedores, los académicos, los gobernantes o líderes, entre otros (Khanna, 2011).

Más allá del debate, sí existen coincidencias en que el nuevo siglo enfrenta desafíos para China, en especial en su relación con Estados Unidos, las relaciones con sus vecinos, pero también la gestión de las tensiones internas que deberá afrontar por los necesarios cambios demandados por su modelo económico (Núñez, 2013).

⁶ Para el mencionado autor, se trata de un mundo caótico pero con patrones, donde existe lo que denomina el “multi – alineamiento”, donde los países cuentan con muchas alianzas y los países las utilizan a su propio beneficio. El autor entiende que en la actualidad, las Relaciones Internacionales encuentran similitudes con la Edad Media, donde existían múltiples actores con áreas de influencia bien delimitadas.

3. Características de las relaciones entre China y América Latina

Las relaciones diplomáticas entre China y AL serán analizadas a través de distintos canales, el diplomático, el comercial y el de las negociaciones. A su vez, se definieron dos períodos para el análisis de las mismas, donde los canales comentados varían sustancialmente.

La denominada primera etapa inicia en la década del setenta con el acercamiento de China a Cuba, pero que se ve potenciado con el reingreso de China a la ONU. La segunda etapa puede ubicarse en la década del noventa, pero más notoriamente con el ingreso de China a la OMC en el año 2001.

3.1 Primer período de las relaciones entre China y América Latina

Como se comentó anteriormente, las relaciones diplomáticas entre AL y China tuvieron su impulso una vez se inició el acercamiento entre este país y Estados Unidos y se concretó su reingreso a la ONU.

En cuanto al canal diplomático, los primeros acercamientos entre China y AL fueron a través de Cuba, que estableció relaciones diplomáticas con China en 1960. El régimen cubano contaba con la simpatía de China, incluso proclamando su apoyo en la lucha cubana contra el imperialismo, por lo que la importancia de la afinidad política a partir del Maoísmo fue otro factor de impulso en la década del sesenta (Shixue:pp.64, 2006).

Además de Cuba, el país de avanzada en el restablecimiento de las relaciones con China fue Chile, siendo junto con Perú de los primeros en restablecer relaciones diplomáticas con China. Chile fue a su vez el primer país de la región en apoyar el ingreso de China a la OMC. En el caso de Argentina, México y Guyana restablecieron sus relaciones en 1972, Venezuela y Brasil en 1974, Surinam en 1976, Ecuador y Colombia en 1980, Bolivia en 1985 y Uruguay más tardíamente en 1988. Más recientemente, cabe destacar el caso de Costa Rica, que restableció relaciones diplomáticas con China en el año 2007, siendo un hecho de importancia diplomática si se tiene en cuenta que Centroamérica es de las regiones que cuenta con un mayor número de países que aún responden diplomáticamente a Taiwán (ORT, 2007).

Al respecto del conflicto con Taiwán, en la primera etapa bajo análisis, la política exterior de China podría definirse como exitosa en cuanto a los objetivos definidos en su política de “una sola China”, ya que todos los países de AL rompieron relaciones con Taiwán. Más allá de la estrategia diplomática seguida respecto a la isla, hasta hoy vigente, el acercamiento económico y comercial ha progresivamente restado importancia al tema en la agenda del Partido Comunista de China.

La histórica reunión entre el gobierno de China y de Taiwán concretada en febrero de 2014, es una clara señal del mencionado acercamiento, incluso con declaraciones desde el lado chino que resaltan la buena salud por la que atraviesan las relaciones entre ambos territorios. Al respecto, el máximo asesor político de China, Yu

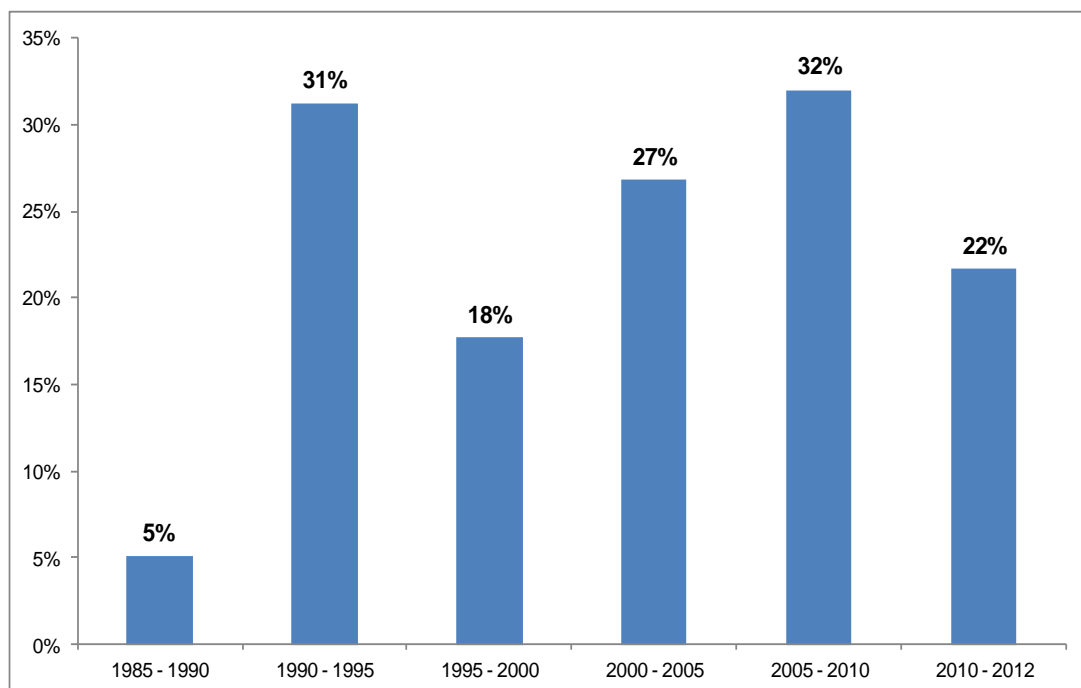
Zhengsheng, dijo “que el fomento de la confianza política mutua y la consolidación de las bases comunes son clave para el desarrollo pacífico de las relaciones entre ambos lados del estrecho de Taiwán” (Xinhua, 2014)⁷.

En síntesis, desde el punto de vista diplomático las relaciones en esta primera etapa tienen un notorio componente político, enmarcado en la ONU y en la estrategia de obtener un rápido reconocimiento como la “única china”. Además, el escenario internacional aún marcado por la Guerra Fría, hizo posible el despliegue de una política que lo posicionó como el legítimo representante del tercer mundo.

En cuanto al canal comercial, las relaciones bilaterales entre China y AL crecieron exponencialmente en la década del noventa, en coincidencia con la implementación del modelo aperturista chino, que como es sabido comenzó a fines de la década del setenta y mostró sus primeros impactos en la década siguiente. En ese sentido, si se toma como ejemplo las exportaciones de China desde la década del ochenta en adelante hacia los 13 miembros de la ALADI, se puede observar el despegue que registran las tasas de crecimiento promedio de las exportaciones chinas a partir de la década del noventa, superando ampliamente los guarismos alcanzados en décadas anteriores (5% entre 1985 – 1990, frente al 31% entre 1990 y 1995). Replicando el análisis pero en dólares corrientes, es notable el crecimiento observado en las colocaciones chinas hacia la ALADI a partir del año 2003.

Figura 3 – Variaciones anualizadas de las exportaciones chinas a la ALADI

(De bienes destinadas a los miembros de la ALADI)

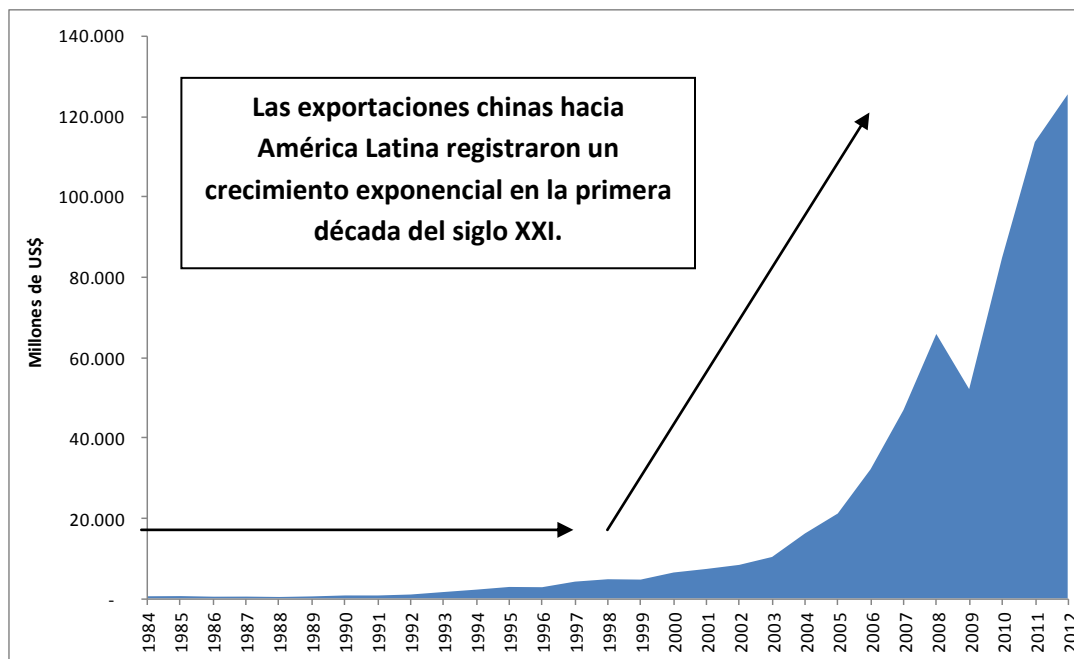


Fuente: elaboración propia en base a WITS.

⁷ Consultado el 20 de febrero de 2014 en: http://spanish.xinhuanet.com/china/2014-02/20/c_133128515.htm

Figura 4— **Evolución de las exportaciones chinas hacia la ALADI**

(De bienes destinadas a los miembros de la ALADI)



Fuente: elaboración propia en base a WITS.

En cuanto a las negociaciones comerciales, desde la década del setenta hasta los primeros años del siglo XXI, China prácticamente no había cerrado acuerdos de tipo comercial con AL, pero tampoco con otras regiones a nivel internacional. Además de su incorporación a la APEC, los primeros pasos comerciales de China fueron con la ASEAN, Hong Kong, Macao, para luego sí comenzar a suscribir acuerdos con otras naciones extra regionales como el caso de algunos países de AL (Quingjiang, 2012).

Los escasos intercambios económicos y comerciales en esta primera etapa pueden encontrar su explicación en la oposición de Estados Unidos en permitir cualquier acercamiento de China a la región (especialmente mientras duró la Guerra Fría o los gobiernos dictatoriales), pero también por las políticas públicas impulsadas por AL en dicha época, en particular la “política de sustitución de importaciones”, lo que no favorecía la cooperación económica con China (Shixue: pp.69, 2006).

3.2 Segundo período de las relaciones entre China y América Latina

El segundo período de las relaciones entre China y AL podría ubicarse en la primera década del siglo XXI, donde se da un aumento de las relaciones ya no solo impulsadas por los intereses diplomáticos o políticos, sino principalmente económicos y comerciales. De cualquier forma, más allá del énfasis otorgado a la economía y al comercio, no deben soslayarse algunas definiciones diplomáticas de importancia. En primer lugar cabe resaltar el asunto de Taiwán. Como se adelantó, si bien el conflicto con Taiwán ocupa cada vez menos destaque en la agenda interna de China, especialmente por el éxito de la integración económica, dado que varios países de la

región continúan respondiendo a la isla, el tema sigue incomodando a China. De un total de 23 países que hasta la fecha siguen manteniendo relaciones diplomáticas con Taiwán, 12 están en América Latina y el Caribe:

- República de Guatemala.
- República del Paraguay.
- San Vicente y las Granadinas.
- Belice.
- República de El Salvador.
- República de Haití.
- República de Nicaragua.
- República Dominicana.
- República de Honduras.
- República de Panamá.
- San Cristóbal y Nieves.
- Santa Lucía.

En la segunda etapa, también en este escenario China ha tenido cierto éxito, logrando que Costa Rica restablezca relaciones en 2007 o aumentando considerablemente su presencia económica en Centroamérica, como es el caso de las posibles inversiones en el canal de Nicaragua (BBC, 2013)⁸.

En esta etapa, si bien las relaciones siguen siendo con los Estados, China despliega una activa estrategia de participación en algunos organismos regionales, no importando su naturaleza financiera, económica o política. Este es el caso de su participación en el BID, el estatus de observador en la Organización de Estados Americanos (OEA), su papel de observador del Parlamento Latinoamericano, su acuerdo de asociación con el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), su calidad de observador en la ALADI, su participación en el Grupo de Río y su actual papel en la CELAC⁹ -rol que se vio potenciado con la creación de la Comisión recientemente creada en Cuba-, su participación en las reuniones de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (Mercosur), la CEPAL y más recientemente transformándose en observador de la Alianza del

⁸ Consultado el 22 de febrero de 2014 en:

http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/06/130614_china_canal_interoceanico_nicaragua_estados_unidos_panama_centroamerica_an.shtml

⁹ 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.

Pacífico. China y AL también cuentan con un ámbito como el FOCALAE, si bien hasta el presente, este último no ha sido valorado apropiadamente por los gobiernos de AL (Bartesaghi y Mangana: pp. 310, 2012).

Las relaciones entre China y AL no pueden analizarse de forma aislada, sino que necesariamente deben incluir al análisis la evolución de las relaciones entre Estados Unidos y Europa con la región. La influencia de Estados Unidos en la década del setenta y ochenta es un hecho notorio en todos los ámbitos, ya sea el político, militar, económico y en el liderazgo ejercido a través de los organismos regionales como la OEA y el BID. En la década del noventa, prácticamente todos los países de la región asumieron las políticas reformistas definidas por el “Consenso de Washington”, que además coincidieron con la asunción de gobiernos liberales que fueron progresivamente aplicando políticas aperturistas con sus vecinos (nuevos procesos de integración como el Mercosur o reforma de los ya existentes).

Paralelamente, la Unión Europea, especialmente a través de España e Italia, aumentó notablemente su presencia en la región por el canal de las inversiones en sectores clave antes dominados por el sector público. Este contexto no le fue favorable a China, que no quería intimidar con su presencia a las dos potencias mundiales de la época, las cuales mostraban un notado interés en AL (incluso negociando acuerdos comerciales). La crisis política y económica que afectó a parte de los países de AL en los primeros años del 2000, culminaron en profundas reformas respecto al modelo económico seguido en la década anterior, el que estaba liderado principalmente por Estados Unidos y la Unión Europea. Por otra parte, el impacto de los ataques terroristas en Estados Unidos fue notorio en la importancia que dicho país le otorgó a AL a partir de ese momento, espacios que fueron progresivamente ocupados por China, país que contaba con mayor simpatía política de los gobiernos de izquierda que asumieron en gran parte de los países de la región.

También en esa época, emergieron algunos organismos regionales que le sacaron cierta preponderancia a la OEA y al BID, este es el caso de la UNASUR, la CELAC, el Banco del Sur o el propio papel que ha adquirido la CAF en la financiación de proyectos regionales. Todo este fenómeno termina consolidando la presencia de China en AL, ya sin tanto recaudo con relación a las reacciones de Estados Unidos, el cual ya no ocupa el papel exclusivo en la política exterior de China, asumiendo quizás que será el país asiático la próxima potencia mundial (Napoleoni, 2011).

El número de visitas diplomáticas al más alto nivel es muy dinámica en esta segunda etapa, destacándose en la agenda los asuntos de corte económico y comercial. A modo de ejemplo, seguidamente se listan los últimos intercambios entre jerarcas chinos y latinoamericanos.

Tabla 1 – Últimas visitas diplomáticas de China a América Latina

Autoridad	Año	Observaciones
Xi Jinping Señaló Recorrido Ruinas de Chichón-Itzá de México Acompañado por Presidente Peña.	2013	Presidente Xi Jinping visitó las ruinas de Chichón-itzá de la civilización maya acompañado por el Presidente Peña.
Xi Jinping Sostuvo Conversación con Presidenta Costarricense Laura Chinchilla.	2013	El Presidente Xi Jinping sostuvo en San José una conversación con su homóloga costarricense Chinchilla.
Li Yuanchao Sostiene Conversación con Vicepresidente Venezolano Arreaza.	2013	El Vicepresidente de Estado Li Yuanchao, quien se encuentra de visita oficial en Venezuela, sostuvo en Caracas conversaciones con el Vicepresidente de ese país Jorge Alberto Arreaza.
Li Yuanchao Se Reune con Presidente Venezolano Maduro.	2013	El Vicepresidente de Estado Li Yuanchao, quien se encuentra de visita oficial en Venezuela, se reunió en Caracas con el Presidente de ese país Nicolás Maduro.
Li Yuanchao Sostiene Conversación con Vicepresidente de la República y Presidente del Senado de Argentina Boudou.	2013	El Vicepresidente de Estado de China Li Yuanchao, quien se encuentra de visita oficial en Argentina, sostuvo en Buenos Aires conversaciones con Amado Boudou, Vicepresidente de la República y Presidente del Senado de Argentina.
Conversación entre Wen Jiabao y Presidente Chileno Piñera.	2013	El Primer Ministro del Consejo de Estado Wen Jiabao sostuvo en Santiago una conversación y luego una reunión ampliada con el Presidente chileno Piñera.
Conversación entre Wen Jiabao y Presidenta Argentina Cristiana.	2013	El Primer Ministro del Consejo de Estado Wen Jiabao sostuvo en Buenos Aires una conversación con la Presidenta Argentina Cristina
Wen Jiabao se Reúne con el Vicepresidente y Presidente del Congreso y el Senado de Uruguay Danilo Astori.	2012	El Primer Ministro del Consejo de Estado Wen Jiabao se reunió en Montevideo con el Vicepresidente y Presidente del Congreso y el Senado de Uruguay Danilo Astori.
Wen Jiabao Sostiene Conversaciones Con la Presidenta de Brasil Dilma Rousseff.	2012	El Primer Ministro del Consejo de Estado Wen Jiabao sostuvo conversaciones con la Presidenta de Brasil Dilma Rousseff en Río de Janeiro.
Hu Jintao se Reune con el Presidente de México Felipe Calderón.	2012	El Presidente Hu Jintao se reunió con el Presidente de México Felipe Calderón en Los Cabos

Fuente: elaboración propia en base al Ministerio de Relaciones Exteriores de China.

Tabla 2 – Últimas visitas diplomáticas de América Latina a China

Autoridad	Año	Observaciones
Li Yuanchao Se Reune con Vicepresidente de Ecuador Glas.	2014	El Vicepresidente Li Yuanchao se reunió en Beijing con el Vicepresidente de Ecuador Jorge Glas Espinel
Xi Jinping Sostiene Conversación con Presidente Boliviano Morales.	2013	El Presidente Xi Jinping sostuvo en el Gran Palacio del Pueblo conversaciones con el Presidente de Bolivia Evo Morales
Xi Jinping en conversación con Presidente Venezolano Nicolás Maduro.	2013	El Presidente de Estado, Xi Jinping, sostuvo conversación en el Gran Palacio del Pueblo, con el Presidente venezolano, Nicolás Maduro.
Li Yuanchao Sostuvo Conversación con Vicepresidente de Argentina.	2013	El Vicepresidente de Estado chino, Li Yuanchao, sostuvo conversación en el Gran Palacio del Pueblo con el Vicepresidente de Argentina y Presidente del Senado de ese país Amado Boudou.
Li Yuanchao Sostiene Conversaciones con Vicepresidente Venezolano Jorge Arreaza.	2013	El Vicepresidente de Estado Li Yuanchao sostuvo conversaciones con el Vicepresidente de Venezuela Jorge Arreaza en el Gran Palacio del Pueblo.
Li Yuanchao Sostiene Conversaciones con Vicepresidente Primero de Cuba Miguel Díaz-Canel.	2013	El Vicepresidente de Estado Li Yuanchao sostuvo conversaciones en el Gran Palacio del Pueblo con el Vicepresidente Primero del Consejo de Estado de Cuba Miguel Díaz-Canel.
Xi Jinping se reúne con con Presidente de Uruguay Mujica.	2013	El Presidente de Estado Xi Jinping sostuvo conversaciones en el Gran Palacio del Pueblo con el Presidente de Uruguay Mujica
Conversación entre Xi Jinping y su Homólogo Peruano Humala.	2013	El Presidente de Estado Xi Jinping sostuvo en la ciudad de Sanya, provincia de Hainan, una conversación con su homólogo peruano Humala
Xi Jinping se Reúne con la Presidenta de Costa Rica Laura Chinchilla.	2012	El Vicepresidente de Estado Xi Jinping se entrevistó con Laura Chinchilla, Presidenta de Costa Rica en el gran palacio del pueblo.
Xi Jinping se Reúne con Raúl Castro.	2012	El Vicepresidente de Estado Xi Jinping se reunió con el Presidente del Consejo de Estado y del Consejo de Ministros de Cuba Raúl Castro en Diaoyutai.
Hu Jintao Sostuvo Conversación con Raúl Castro.	2012	El Presidente de Estado Hu Jintao sostuvo conversación en el Gran Palacio del Pueblo con Raúl Castro, Presidente del Consejo de Estado y del Consejo de Ministros de Cuba.
Entrevista de Vicepresidente Xi Jinping con Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay Almagro.	2012	El Vicepresidente Xi Jinping se entrevistó en el Gran Palacio del Pueblo con el Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay Almagro, quien se encontraba en China de visita de trabajo.
Hu Jintao Sostuvo Conversación con el Presidente Colombiano Juan Manuel Santos.	2012	El Presidente de Estado Hu Jintao sostuvo conversación con el Presidente de Colombia Juan Manuel Santos en el Gran Salón del Pueblo.
Hu Jintao Se Entrevista con el Presidente Boliviano Morales.	2011	En el municipio de Shenzhen, el Presidente de Estado Hu Jintao se entrevistó con el Presidente de Bolivia Evo Morales.
Hu Jintao Sostiene Conversación con el Presidente Chileno.	2010	El Presidente de Estado Hu Jintao sostuvo una conversación con su homólogo chileno Sebastián Piñera Echenique en el Gran Palacio del Pueblo.
Xi Jinping Sostiene Conversación con el Vicepresidente Uruguayo.	2010	El Vicepresidente de la República Xi Jinping sostuvo una conversación con Danilo Astori, Vicepresidente, Presidente del Parlamento y Presidente del Senado de la República Oriental del Uruguay en el Gran Palacio del Pueblo, Beijing.
Conversación de Hu Jintao con Presidenta Argentina Cristina.	2010	El Presidente Hu Jintao sostuvo en el Gran Palacio del Pueblo una conversación con la Presidente Argentina Cristina, quien se encontraba de visita de Estado en China.

Fuente: elaboración propia en base al Ministerio de Relaciones Exteriores de China.

Antes de desarrollar el plano comercial y el de las negociaciones, los dos más importantes en esta segunda etapa de las relaciones entre China y AL, sí se pueden identificar algunas definiciones diplomáticas respecto a los países de la región, categorizando a los mismos según el tipo de socio y diferenciando los que son estratégicos para los intereses de China. Cabe precisar que estas definiciones se dieron también en la primera década del

2000, no existiendo este tipo de consideraciones en la etapa previa definida en el estudio. A su vez, no hay que olvidar que esta región cuenta con su propio “libro blanco para las relaciones con América Latina” recién aprobado en 2008 y en donde se puede conocer la estrategia diplomática que seguirá China en la región.

En ese sentido, las relaciones de China con los países de AL podrían dividirse en tres categorías, los denominados socios estratégicos donde se ubican Brasil, Venezuela y México, algunos autores ubican a Chile en esta categoría, mientras que otros incorporan a Argentina. En el caso de este país no hay que olvidar la importancia de los vínculos políticos debido al manejo que hizo Argentina frente a la condena internacional sobre la crisis de Tiananmen y por el apoyo de China al conflicto que Argentina mantiene con Gran Bretaña por las Islas Malvinas. En un segundo nivel se clasifican a los países con los que China tiene una Cooperación Integral, caso de Chile o Argentina según el autor y Perú. Con el resto de la región no se define una tipología para las relaciones diplomáticas, si bien para el caso de algunos países como Costa Rica o Colombia se ha utilizado el término estratégico (Cesarín, 2012; Ríos, 2006).

Uno de las barreras que suelen mencionarse en la relación entre los dos actores es la cultural y la lingüística donde las distancias son para muchos analistas insalvables. Si bien negar esta realidad sería absurdo, sí es cierto que la globalización ha permitido un notable acercamiento entre las culturas, el que termina favorecido la interacción empresarial. Ahora bien, existe la sensación de que la importancia otorgada a la barreras culturales para la realización de negocios con China, han sido sobrevaloradas en los últimos años. El mayor intercambio cultural entre AL y China debe ser el primer paso para alcanzar el respeto mutuo entre las sociedades, lo que favorece la eliminación de los prejuicios que al menos en algunos países latinoamericanos existe frente a una cultura milenaria como la china.

Por fuera del plano político y diplomático, las interrelaciones entre China y AL han crecido de forma importante en el intercambio académico, no solo en el número de pasantías de estudiantes de China en AL, sino también de los latinoamericanos en China. Asimismo, el número de actividades académicas conjuntas desarrolladas entre instituciones académicas de China y AL (este fenómeno es especialmente importante en el caso de México y Argentina) es considerablemente mayor que en décadas anteriores. Corresponde señalar que el gobierno chino no escatima esfuerzos en aumentar los intercambios que permitan un mayor conocimiento de China en AL, para lo cual ha instalado más de treinta Institutos Confucio, se otorgan anualmente miles de becas para viajar a China, se crearon un importante número de *think tanks* y se publican miles de libros y estudios sobre las relaciones de China con la región.

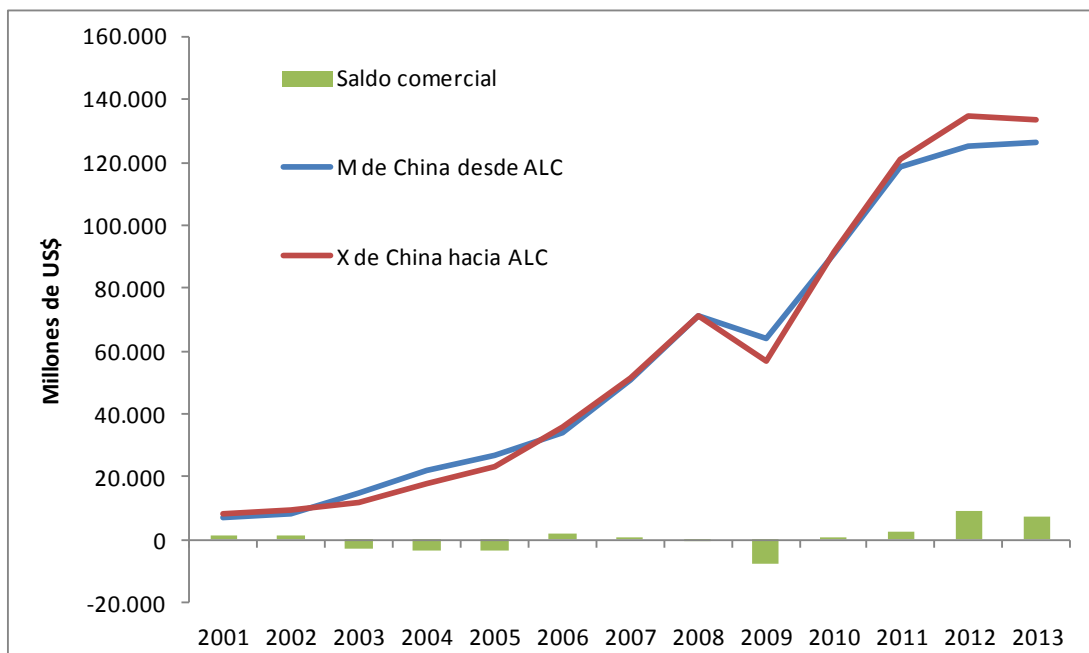
En el plano del turismo y de los empresarios, que cuenta con foros especializados como las Cumbres Empresariales de China y América Latina (la VII Cumbre se realizó en Costa Rica en 2013), también es notorio el aumento de los intercambios en los últimos años.

3.2.1 La importancia del comercio y las inversiones en la relación entre China y AL

En cuanto a los flujos comerciales entre China y AL fueron muy limitados hasta la década del setenta, mostrando mayor dinamismo en las décadas siguientes, si bien los mismos no alcanzaron tasas exponenciales hasta la primera década del 2000.

En 2013, las exportaciones de China a América Latina y el Caribe (ALC) alcanzaron los US\$ 134 mil millones, mientras que las importaciones chinas desde este origen treparon a los US\$ 126 mil millones en el mismo año, lo que deja un saldo comercial favorable a AL. El dinamismo de los flujos comerciales entre China y ALC es notorio si se lo compara con el crecimiento total del comercio exterior de China. En efecto, entre los años 2001 – 2013 las ventas de China a ALC aumentaron a una tasa anualizada del 26%, mientras que las importaciones lo hicieron al 28%, respecto al 19% de las importaciones y exportaciones totales de China en el mismo período.

Figura 5 – Relaciones comerciales entre China y América Latina y el Caribe



Fuente: elaboración propia en base a Trade Map.

Además del dinamismo, hay otras dos características que suelen ser habitualmente resaltadas por los expertos en China, las asimetrías y la concentración tanto en los socios de ALC con China como en los productos comercializados. En cuanto a las asimetrías, debe tenerse en cuenta la importancia comercial de ALC para China. En efecto, ALC explica el 6% de las exportaciones totales chinas y el 6,5% de las importaciones. En contrapartida, China explica el 14% de las exportaciones totales de ALC y el 18% de las importaciones (Observatorio América Latina – Asia Pacífico, 2014).

En lo que refiere a la concentración a nivel de socios comerciales, en 2013, 4 países latinoamericanos explicaron el 78% del total colocado en China (Brasil, Chile, Venezuela y México), mientras que en el caso de las importaciones la concentración es algo menor (4 países 67% en el mismo año) siendo Brasil, México, Chile y Panamá los principales compradores de mercaderías chinas.

Brasil es indiscutidamente el mayor socio comercial de China, siendo el que ganó más participación. Entre los años 2001 – 2013 su participación pasó del 17% al 27%. Le sigue Colombia y Perú creciendo tres y dos puntos porcentuales en el mismo período. Panamá es el país que perdió mayor participación en las importaciones desde China (siete puntos porcentuales entre los años 2001 - 2013). Replicando el análisis pero en el total importado por China, Brasil pasó del 35% al 43% del total colocado por ALC, seguido por Venezuela que pasó del 2% al 10% entre los años 2001 – 2013.

Argentina es el país que registró una pérdida más pronunciada en la participación en las importaciones chinas desde ALC (perdió catorce puntos porcentuales entre los años 2001 – 2013).

En cuanto a la concentración de los productos, en 2013, cuatro Capítulos del Sistema Armonizado explicaron cerca del 77% del total importado por China desde ALC, siendo todos productos primarios: minerales, semillas oleaginosas, combustibles minerales y cobre y sus manufacturas. La participación de dichos bienes en 2001 era sensiblemente inferior (55% del total). En contrapartida, la concentración en las exportaciones chinas es muy inferior, ya que cuatro capítulos explicaron el 46% del total colocado por China en ALC: máquinas y aparatos eléctricos, máquinas y aparatos mecánicos, herramientas, vehículos automóviles y sus partes e instrumentos y aparatos de óptica o precisión y fotografía.

Como resultado del análisis, podría aseverarse que el comercio entre AL y China es complementario, pues le exportamos productos primarios y agroindustriales y le importamos productos con niveles de tecnología medios y altos. Las únicas tres excepciones podrían identificarse en el caso de México, Costa Rica y en menor medida Brasil, los que si bien importan productos sofisticados desde China, también colocan bienes con alto valor agregado en el país asiático.

Respecto a las inversiones, si bien por debajo de lo esperado si se tiene en cuenta la penetración vía comercio que China ha tenido en los últimos años en ALC, actualmente el gigante asiático se ha convertido en un activo inversor en la región. Los datos de IED proporcionados por CEPAL y la UNCTAD no permiten un cómputo adecuado del origen de las inversiones, ya que en muchas ocasiones son realizadas a través de terceros países o en sectores estratégicos como el petróleo donde existen algunas limitaciones para obtener los montos reales de inversión. De cualquier forma, las estimaciones indican que Estados Unidos sigue siendo el primer inversor en la región, seguido de la propia AL, los Países Bajos, Canadá, España y Japón (CEPAL, 2013).

Debe precisarse que las estadísticas no necesariamente coinciden con algunos estudios nacionales donde China ya ocupa los primeros lugares como inversor, solo detrás de Estados Unidos y de la Unión Europea, como en el caso Argentino (ámbito.com, 2014)¹⁰.

Otro destacado fenómeno entre China y AL tiene que ver con los préstamos de bancos chinos a AL, registrándose un notable crecimiento de los mismos desde el año 2005. Actualmente, AL explica el 50% de los préstamos emitidos desde China, lo que implica otra vía por la cual China defiende sus intereses en AL (Léon de la Rosa, 2013).

3.2.2. Los acuerdos comerciales

La apertura comercial de China iniciada a fines de la década del setenta fue posible por la implementación de decenas de Zonas Económicas Especiales que fueron creadas a lo largo de la zona este del país, lo que le permitió captar cuantiosos flujos de IED, especialmente desde Estados Unidos. En la década del ochenta y noventa China no cerró acuerdos comerciales, tampoco integraba la OMC lo que le permitía incumplir con un importante número de regulaciones que hubieran limitado su competitividad o la de Estados Unidos según cómo quiera verse.

Si bien técnicamente el primer acuerdo comercial con China fue firmado con Chile en el año 1952, hubo que esperar hasta el año 2000 para la firma de un TLC entre China y los países latinoamericanos.

En la actualidad China posee Tratados de Libre Comercio con Chile, suscripto en 2005, con Perú firmado en 2009 y con Costa Rica suscripto en 2010. Actualmente negocia este tipo de acuerdo con Colombia¹¹. Por su parte, cuenta con acuerdos de inversiones con Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay¹².

4. Intereses y posible agenda común entre China y América Latina

4.1 Los intereses

En cuanto a los intereses chinos en AL, en primer lugar debe tenerse en cuenta que esta zona del mundo no es la prioridad de China en su agenda internacional, la cual otorga mayor importancia a sus relaciones con Estados Unidos, la Unión Europea y los países de Asia por su seguridad regional.

¹⁰ Consultado el 22 de febrero de 2014 en: <http://www.ambito.com/noticia.asp?ID=720106>

¹¹ En mayo de 2012, los dos gobiernos suscribieron el memorándum de entendimiento por el cual se crea el grupo de estudio encargado de evaluar la factibilidad de iniciar negociaciones.

¹² Consultado el 22 de febrero de 2014 en: <http://www.observatorioasiapacifico.org/OBSEExternalUI/pages/public/agreementMatrix.jsf?ci=2>

De cualquier forma, esta aseveración no va en desmedro de la importancia estratégica que presenta AL para China en algunos asuntos de suma importancia para su estabilidad interna (este es el principio de cualquier análisis de la política exterior de China), como es el caso del abastecimiento de materias primas para mantener sus niveles de desarrollo, entre los que se destacan los minerales, combustibles, cobre y alimentos, entre otros. Si bien algunos analistas comienzan a otorgarle cada vez más importancia al mercado interno de AL para China, la seguridad en el abastecimiento de algunos productos sigue siendo central en las relaciones de este país con AL (se espera continúe siéndolo en el corto y mediano plazo).

En síntesis, China pondera la relación comercial con AL desde el comercio y las inversiones estratégicas, las que están a su vez muy vinculadas con la mejora de la infraestructura en AL para permitir la proveeduría de materias primas (petróleo, minerales, alimentos, etc.), para lo cual también es esperable fomente la firma de acuerdos comerciales.

A su vez, así como se espera ocurra en el plano internacional, donde China tendrá que tener una participación más activa en la agenda global (medio ambiente, derechos humanos, conflictos internacionales etc.), se espera ocurra lo mismo con AL, si bien todavía evitando confrontaciones directas con Estados Unidos, lo que no quiere decir que sea un impedimento para avanzar, en temas como la cooperación científica, militar¹³, así como potenciando los intercambios culturales, académicos y diplomáticos (Pérez Le – Fort, 2005).

Así como lo establece el “Libro Blanco” de las relaciones de China con América Latina, el tema Taiwán seguirá ocupando un lugar en la agenda, ya que en el mencionado documento se establece el interés de China de contar con relaciones diplomáticas con todos los socios de América Latina y el Caribe, lo que es un mensaje destinado a Paraguay y otros países de Centroamérica, más allá de que los elevados niveles de comercio e inversión con dichos países podrían avizorar futuros cambios en este fenómeno (Cornejo y Navarro, 2010). El caso de Paraguay es uno de los posibles escollos que enfrentará el Mercosur a la hora de relacionarse con China, e impiden, al menos en el corto y mediano plazo, pensar en una profundización de las relaciones a través de un acuerdo comercial como el cerrado por el Mercosur con la India (Oviedo, 2007).

Respecto a los intereses de AL en China, habría que formular una pregunta fundamental; ¿es posible consensuar posiciones para relacionarse con China? Este es un tema recurrente en la bibliografía especializada y puede ser ejemplificado con la tan mentada falta de respuesta al “Libro Blanco” sobre las relaciones de China con AL.

Debe reconocerse que cualquier respuesta consensuada de AL a China carecerá de contenido, ya que parece una misión imposible alcanzar posiciones comunes – al menos en temas específicos – entre países tan distintos desde el punto de vista de sus estructuras productivas y políticas de inserción internacional. En el marco de la CELAC y por la activa posición que se le pretende otorgar a China en dicho ámbito, así como en otros espacios gubernamentales como el FOCALAE, podrán delinearse o discutirse algunas pautas generales, pero no es

¹³ Con Venezuela China ha profundizado su relación, incluso concretando la venta de armamento en los últimos años.

esperable posicionamientos comunes en temas de importancia económica y comercial, que como se adelantó anteriormente, son los que hoy concentran la mayor atención entre estos dos actores.

Las diferencias en las estructuras productivas de los países de AL, condicionan las políticas públicas y en particular las vinculadas con la inserción internacional. Un ejemplo de las diferencias mencionadas se hicieron evidentes con los impactos provocados por la caída del Acuerdo Multifibras de la OMC, que como es sabido permitía ciertos grados de protección a los miembros (vía cuotas). En efecto, la incorporación del sector textil y vestimenta a las disciplinas multilaterales tuvo impactos bien distintos en México o en Centroamérica con relación al de los países del Cono Sur.

Es por eso, que dependiendo de la sofisticación de las estructuras y las políticas de inserción regional e internacional seguidas por las diferentes economías latinoamericanas, se puedan identificar diferentes connotaciones a la hora de valorar la relación comercial con China. Para desarrollar el mencionado concepto, seguidamente se diferencian los impactos positivos y negativos derivados de las relaciones comerciales entre China y AL de acuerdo al interés nacional de algunos países de la región.

En un extremo el caso de Chile, que es considerado el país más complementario en la relación con China, beneficiándose de la voraz demanda china del cobre y sus derivados, siendo uno de los motores principales del notable crecimiento económico registrado en este país en los últimos años. Al menos en términos netos, el país no se ve afectado por la competencia china en su mercado interno, ya que posee una industria manufacturera poco desarrollada y con escasos niveles de comercio intrarregional. Este podría ser también el caso de Venezuela, pero sustituyendo el cobre por el petróleo, el caso de Paraguay con la soja, el de Bolivia con los minerales, el de Colombia con los combustibles minerales y el de Perú también con los minerales y el cobre (Uruguay estaría en un punto medio, con elevados niveles de concentración en la soja, pero mostrando algo más diversificada sus ventas con la pasta de celulosa, la carne, los lácteos y la lana, entre otros bienes).

En el otro extremo el caso de México, que debido a su desarrollo industrial a partir de la industria de la maquila e integración productiva con Estados Unidos posee la estructura productiva más sofisticada de la región, lo que resulta en un comercio competitivo y no complementario con China. Los históricos niveles de competitividad en China (hoy cambiando aceleradamente a favor de México) provocaron una progresiva pérdida del mercado interno (por vía de comercio pero también por la deslocalización de las inversiones) y en especial del mercado de Estados Unidos, principal destino de las colocaciones mexicanas¹⁴. México ha sido el país de la región que ha aplicado un mayor número de medida de defensa comercial para protegerse de las prácticas comerciales chinas, lo que ha provocado una relación históricamente tensa. Además, el país azteca es el único de la región con un déficit estructural en bienes, que en 2013 superó los US\$ 18 mil millones.

¹⁴ Las debilidades estadísticas en cuanto a las partes y accesorios impiden un análisis profundo que dimensione adecuadamente los verdaderos impactos, ya que parte de los insumos para la producción de la maquila mexicana han sido sustituidos por las propias multinacionales estadounidenses, que proveen los mismos desde China y ya no desde Estados Unidos.

En un punto medio se ubican Brasil y Argentina, que se benefician del crecimiento económico a partir de las exportaciones de materias primas a China, pero que deben afrontar la competencia en el mercado interno y regional en el sector manufacturero nacional, que es competitivo a nivel regional pero no globalmente. Estos países también han sido muy proteccionistas en la relación con China a través de la implementación de medidas de defensa comercial y otras medidas no arancelarias, incluso afectando a sus otros socios del Mercosur.

Las diferencias en cómo relacionarse con China también difieren sustancialmente en la política de inversiones, donde China ha priorizado su relación con aquellos países a los cuales le otorga importancia estratégica en cuanto a su proveeduría, como ocurre con los acuerdos de explotación y abastecimiento entre empresas petroleras.

4.2 Una posible agenda común

Los puntos de contacto en la agenda entre China y AL son por cierto muy variados, por lo que es necesario acotarlos, más allá del sabido riesgo de excluir del análisis temas de importancia en la relación bilateral. Replicando la metodología utilizada en el resto de los capítulos, se procedió a dividir la agenda en tres categorías, la diplomática, la económica – comercial y las negociaciones comerciales.

Otra aclaración previa, tiene que ver con la claridad en las definiciones políticas. Mientras que China cuenta con una política definida de relacionamiento con AL (Libro Blanco), los países de esta región carecen de una política consensuada, ya no solo regional sino que en algunos casos tampoco es visible a nivel bilateral (como por ejemplo en Brasil y México).

➤ Diplomática

La importancia otorgada por China y otras potencias regionales (India, Federación Rusa y Sudáfrica) a la cooperación Sur- Sur, es quizás uno de los fenómenos de mayor importancia en las relaciones internacionales de la actualidad. Naturalmente, las grandes economías de la región como Brasil y México, pero en particular Brasil por formar parte de los BRICs, deben desplegar una activa participación en la agenda global (el nombramiento de un brasileño como Director General de la OMC es un paso significativo en este sentido), defendiendo los intereses de toda la región que pueden ser previamente discutidos en ámbitos políticos regionales como la UNASUR o la CELAC.

El papel de AL en la cooperación Sur – Sur adquiere cada vez mayor importancia en un mundo que enfrenta actualmente negociaciones de mega acuerdos comerciales como el TPP, el RCEP o la posible asociación trasatlántica entre Estados Unidos y la Unión Europea, procesos de negociación que como es sabido no incluyen a varias economías latinoamericanas y pueden afectar de forma definitiva al sistema multilateral de comercio.

Es esperable que China y AL continúen con los activos intercambios diplomáticos al más alto nivel, si bien es recomendable que los mismos comiencen a darse entre otros actores políticos y gubernamentales. Más allá de la importancia que le otorga china a su relación con Estados Unidos en la definición de los asuntos globales, AL cuenta con una oportunidad histórica de ocupar un rol cada vez más activo en dicho escenario, para lo cual China es un socio estratégico.

➤ Económica – comercial

En un contexto de interdependencia económica, AL enfrenta muchos desafíos que en parte podrían ser al menos mitigados de alcanzarse una asociación estratégica entre China y AL. En primer lugar, no cabe duda de que AL se ha beneficiado del crecimiento económico chino por transformarse en el principal proveedor de gran parte de las materias primas adquiridas por este país, más allá que dichos beneficios difieren según el país latinoamericano de que se trate.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el modelo de desarrollo basado en las colocaciones de materias primas a China, puede estar dando señales de agotamiento, no solo por algunas restricciones propias (como los déficits en la infraestructura), sino también por las importantes transformaciones que se están observando en China.

De acuerdo al XII Plan Quinquenal de China, una de las transformaciones centrales tiene que ver con el modelo económico, ya que se espera sea el consumo interno el sector que lidere el crecimiento del PIB y ya no más el de las exportaciones. Para ello se pretende incentivar la inversión privada y el desarrollo del sector servicios (se encuentra muy poco desarrollado en China). En definitiva, las reformas planteadas para los próximos años podrían clasificarse en cuatro bloques temáticos: reestructuración económica, reforma industrial, redistribución de la renta y medio ambiente. Asimismo, el Plan definió como sectores estratégicos: infraestructura, energía, agricultura, alta tecnología, sanidad, agroalimentarios y bienes de consumo.

Atendiendo específicamente al sector industrial, China apuesta a liderar la producción internacional de sectores de punta en tecnología, mejorando su posición en los encadenamientos productivos internacionales pensando en sustituir sus tareas centradas en el ensamblado hacia las de investigación y desarrollo de servicios especializados. En el sector industrial se definieron sectores estratégicos, que evidencian la importancia que China le está otorgando al medio ambiente y a la salud, dos aspectos que fueron descuidados en el modelo de desarrollo seguido por este país en las últimas dos décadas y que son exigidas por una sociedad en pleno crecimiento económico. Algunos de los sectores estratégicos definidos para la denominada reforma industrial fueron las nuevas tecnologías de la información, las manufacturas de equipamiento de alto valor agregado, los materiales avanzados (tierras raras y semiconductoras), vehículos propulsados por energías renovables, energías alternativas, ahorro de energía y biotecnología (ICEX: pp.10-11, 2011).

A todas estas transformaciones, que cabe recordar fueron ratificadas y ampliadas por la tercera Reunión Plenaria del PCCh, se le deben adicionar los posibles impactos derivados del aún persistente fenómeno de urbanización, especialmente en ciudades de segundo y tercer nivel hoy desconocidas por el mundo occidental, los posibles

efectos de la flexibilización de la política del “único hijo”, el proceso de apertura para la inversión privada y la instalación de Zonas Económicas Especiales tanto en China como en el exterior (Puentes, 2013), la mejora en la calidad de vida atendiendo a aspectos medioambientales y de salud, entre otras (Observatorio de la Política China, 2014).

Es esperable que AL pueda identificar y prepararse para el aprovechamiento de las enormes oportunidades que surgirán en los próximos años, ya no solo en China sino también en otros países de Asia del Este. Si no se toman cartas en el asunto, gran parte de las oportunidades serán aprovechadas por los países vecinos como los miembros de la ASEAN y Oceanía, pero también por las grandes potencias regionales como Japón o República de Corea e incluso por la propia China. Para posicionarse adecuadamente, es recomendable que AL se acerque a China en sectores clave, de interés mutuo donde se poseen ventajas competitivas. Este podría ser el caso de la investigación agrícola, el sector de servicios de cierto desarrollo en AL, la infraestructura y en el sector de energías renovables donde existen grandes potencialidades.

Los países con una estructura productiva más sofisticada como México o Brasil, podrán integrarse a las cadenas de valor mundiales lideradas por China, mientras que los países con una estructura de base más primaria, deberían agregar proceso a sus exportaciones con destino a China compitiendo en la proveeduría de los nuevos productos alimenticios que están siendo demandados en China y otros países de Asia del Este. Esta sería la dirección correcta para impedir que continúe el proceso de reprimarización que ha generado el patrón comercial que caracteriza actualmente a las relaciones entre AL y China.

El nivel de inversiones de China en la región seguirá en ascenso, el desafío será definir las condiciones para que las mismas fomenten el desarrollo de la región, para lo cual deberán reformarse algunos vetustos marcos normativos nacionales. China deberá mostrar otros intereses en la región, ya no solo invirtiendo en paraísos fiscales, o en recursos naturales, sino también en infraestructura física y digital uno de los principales desafíos para AL.

➤ Negociaciones comerciales

Los países de la región no necesariamente deben llegar a posiciones comunes respecto a las negociaciones comerciales, ya que los legítimos intereses nacionales de las economías de la región difieren sustancialmente en este punto. Eso sí, a través de los mecanismos de integración subregionales, como el Mercosur o la Alianza del Pacífico, sí es esperable y recomendable que se definan lineamientos comunes que puedan potenciar las acciones bilaterales desplegadas por cada Estado.

Al respecto, se espera que Colombia avance en el corto plazo en la firma de un TLC con China y que Perú sea considerado un país estratégico para China, para lo cual la Alianza del Pacífico podría jugar un papel de relevancia en el acercamiento comercial de México con el país asiático. Algunos de estos países integran a su vez las negociaciones llevadas a cabo en los denominados Mega Acuerdos Comerciales, tales como la APEC y el TPP, lo que llevaría a un esfuerzo adicional en algunas definiciones estratégicas de los países que conforman

la Alianza del Pacífico y de la relación de este proceso de integración con otros mecanismos subregionales como la ALADI, el Mercosur o la misma CAN.

Por el contrario, al menos en el corto y mediano plazo, no es esperable un acuerdo comercial entre el Mercosur y China. Las políticas proteccionistas seguidas por Brasil y Argentina atentan contra dicha posibilidad, como así también el hecho de que Paraguay continúa manteniendo relaciones diplomáticas con Taiwán.

5. Conclusiones

La importancia adquirida por China en las relaciones internacionales, ha sido uno de los fenómenos de mayor importancia en las últimas décadas. Como resultado, la política exterior de este país fue asumiendo en parte su nueva posición en el sistema internacional.

Las relaciones diplomáticas entre China y AL en los últimos 50 años pueden dividirse en dos marcadas etapas, las que están a su vez explicadas por los cambios internos suscitados en China a partir de las reformas impulsadas por Deng Xiaoping, los que tuvieron efectos sistémicos en particular por el acercamiento entre China y Estados Unidos.

En una primera etapa, definida desde 1960 hasta prácticamente el año 2000, las relaciones diplomáticas entre China y AL estuvieron centradas principalmente en asuntos políticos. Por el contrario, desde los últimos años de la década del noventa, pero principalmente desde el ingreso de China a la OMC, las relaciones entre el gigante asiático y AL mostraron un interés netamente económico y comercial. A su vez, China profundizó sus relaciones con AL a través de la firma de acuerdos comerciales, por su activa participación en los procesos de integración y organismos regionales, por la vía de las inversiones y la financiación internacional.

En los últimos 5 años, China inició un proceso de reformas cuyos impactos están aún por calibrarse, si bien existe consenso en el número de oportunidades que podrían destaparse para AL en algunos sectores que podrían posicionar a China como un socio para el desarrollo sustentable de la región. Para el aprovechamiento de este nuevo escenario, AL debe tomar algunas definiciones estratégicas en cómo relacionarse con China, siendo este el único camino posible para evitar que sean otros Estados los que se beneficien mayormente del comentado fenómeno.

6. Bibliografía

Libros

- Bremmer, I (2012). *Every Nation for Itself. Winners and Losers in a G-Zero World*, New York, United States: Portfolio/Penguin.
- Kissinger, H (2011). *On China*, United States: Penguin Books.
- Khanna, P (2011). *How to Run the World*, New York, United States: Random House Publishing Group.
- Bartesaghi, I (2014) Editor. *Las relaciones comerciales entre América Latina y Asia Pacífico: desafíos y oportunidades*, Uruguay: Observatorio América Latina – Asia Pacífico ALADI, CAF y CEPAL.
- Napoleoni, L (2011): *Maonomics*, España: Paidós Estado y Sociedad.

Capítulos de libro

- Bartesaghi, I; Mangana, S (2012). *China y Uruguay: oportunidades y retos para vencer asimetrías*. I. Martínez (Comp). *América Latina y China: relaciones políticas e internacionales*. Ciudad de México, México. Red ALC – China, UDUAL, UNAM y Cechimex.

Revistas

- Bergsten, F (2009). *Two's Company*, en: <http://www.foreignaffairs.com/articles/65232/c-fred-bergsten/twos-company>. Consultado el 26 de agosto de 2013.
- Bartesaghi, I (2014). Compilador. *Los Mega Acuerdos de Asia Pacífico*, en <http://www.observatorioasiapacifico.org/data/OBSERVATORIO.Images/Publication/temp/20140206111500LosMegaAcuerdosdeAsiaPacfico.pdf>
- Bonilla, J, et. ál (2007). *Un caso exitoso de negociación diplomática: el reconocimiento de la República Popular China*. Universidad ORT, Uruguay, en <http://www.ort.edu.uy/facs/pdf/documentodetrabajo34.pdf>