

Las relaciones China-Mercosur y Chile

Raúl Bernal-Meza*

Para las relaciones internacionales de la República Popular China (RPCh),¹ los países sudamericanos objeto de análisis en este trabajo, forman parte del conjunto que el país asiático identifica como “América Latina y Caribe”, una visión homogénea que varios países de la región no comparten.

Más allá del error que esta identificación china contiene, al no diferenciar entre países y subregiones profundamente distintas en sus capacidades, potencialidades y vinculaciones regionales, hemisféricas e internacionales, estos países del Cono Sur –Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Paraguay– comparten un conjunto de incógnitas, desafíos, riesgos y oportunidades que China genera como percepciones, no sólo entre los países del Tercer Mundo, sino también entre muchos países industrializados, en la medida que el gigante asiático se ha transformado en uno de los actores clave del sistema político y económico internacional y el impacto económico de sus decisiones se hace sentir en todo el mundo.

El acercamiento de China a América Latina y Caribe tiene aspectos de evaluación contradictorios. Están las percepciones positivas, como aquellas que hacen hincapié en que los vínculos de la región con China pueden afirmar o fortalecer

* Ph.D. Profesor Titular de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires y profesor de la Universidad de Buenos Aires. Este documento tiene como base la exposición que el autor realizara en la Conferencia. “Toward a multi-polar World Order: China’s rise and the existing liberal order – from political, economic and cultural perspectives”; Beijing, University of International Relations, 18 al 24 de setiembre de 2010.

1 En adelante, China.

una mayor independencia *vis-à-vis* la influencia política y dominación económica de Estados Unidos y los organismos internacionales; también el hecho que China ha abierto para los países de la región un campo de enormes potencialidades para sus exportaciones primarias. Asociado a esto, la demanda internacional china ha mejorado sustancialmente el precio de varios de los *commodities* de exportación latinoamericanos. Asimismo, el ingreso de inversiones y el acceso a un mercado proveedor diversificado y de relativamente mejores precios ha mejorado las condiciones externas de las economías de la región. Pero junto a todos estos factores positivos, están los potencialmente negativos; formalmente perjudiciales y generadores de eventuales conflictos hemisféricos. Entre ellos deben citarse: la preocupación acerca de que la región esté cambiando una forma de dependencia por otra; que las ambiciones “geopolíticas” a largo plazo de China generen conflictos con Estados Unidos y que las ventajas competitivas de China estén debilitando el monopolio relativo de los Estados de la semi-periferia en las cadenas de productos básicos determinados por los costos de producción y el nivel salarial; además de estar desplazando exportaciones tradicionales de la región hacia los países industrializados y que mientras los bienes manufacturados chinos, a medida que han incrementado su presencia en los mercados latinoamericanos y caribeños, han desplazado también las producciones de estos países de sus históricos mercados de exportación. Como consecuencia, los países de la región pierden mercados. Así, China estaría generando el surgimiento de un nuevo patrón de especialización comercial internacional de la región (Ellis, 2009; Li Xing, 2010). De esta forma, el marco estructural de las relaciones de China con América Latina y en particular con los países que aquí analizamos está en proceso de transformación y cambio; una relación en evolución y con múltiples y complejas dimensiones.

Si bien se harán referencias a Paraguay y Uruguay, este documento se concentra en los dos países mayores del Mercosur –Brasil y Argentina– además de Chile. Estos tres países establecieron relaciones diplomáticas con China entre inicios y mediados de la década de 1970; en tanto Uruguay sólo lo hizo una década después y Paraguay se mantiene como el único miembro que no tiene relaciones diplomáticas con Beijing.

Paradójicamente, el país sudamericano que menos relaciones formales tiene con la República Popular China –Paraguay– es a su vez el que más influencia tiene en la relación China-Mercosur; en la medida que por su reconocimiento diplomático a Taiwán, impide que el Mercosur tenga con China una relación a nivel de bloque. La falta de acuerdo a este nivel hizo que Brasil y Argentina profundizaran sus relaciones de manera individual e independiente.²

Aunque las relaciones que las naciones del Cono Sur tienen con China están dominadas por la economía, difieren considerablemente en términos de los pro-

2 El diálogo Mercosur-China se inició en 1997 y se extendió hasta 2004, luego del fracaso de Argentina y Brasil en persuadir al gobierno del Paraguay a que reconociera diplomáticamente a la RPCh.

ductos predominantes involucrados, el papel relativo de las importaciones frente a las exportaciones, su logística e infraestructura y la dinámica de la política interna, dentro de las cuales las esperanzas y temores generados por China, la colaboración tecnológica y otros aspectos no económicos de cada relación, forman parte de las características de dichas relaciones (Ellis, 2009). Pero también difieren en los intereses de sus respectivas agendas políticas. Por ejemplo, Brasil y Argentina ven a China como un importante actor internacional por sus respectivas preocupaciones en torno a la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU; una cuestión que para Chile, Uruguay y Paraguay es menos o escasamente relevante.

Brasil, Argentina y Chile han optado por una visión política pragmática hacia Beijing, que se expresa en el no cuestionamiento en el tema de los derechos humanos, en su apoyo a la situación de Taiwán como parte de China y en el otorgamiento al status de “economía de mercado”. La principal explicación radica en el lugar que ocupa el mercado chino en la estructura de exportaciones de estos tres países; aunque el principal país sudamericano, Brasil, comparte con China, en la política internacional, el interés por la creación de contrapoderes que permitan neutralizar el unipolarismo que ha ejercido la superpotencia norteamericana desde el fin de la Guerra Fría.

Desde el punto de vista chino, con estos tres países se tiene una coordinación importante, que se extiende a toda la región latinoamericana, en foros como el APEC, la OMC y las Naciones Unidas, dándose en esta última, según fuentes chinas,³ una coincidencia sino-latinoamericana de 95% en la votación de las resoluciones (Pérez Le-Fort, 2006: 126). Sin embargo, China tiene una política regional (América Latina y Caribe) que no desagrega en subregiones y países que tienen profundas diferencias en sus respectivas inserciones internacionales y, derivado de esto, también grandes disparidades en los niveles de relacionamiento con China. Del mismo modo, a pesar de que Beijing ha sido eficaz en la construcción de las relaciones bilaterales con cada país, incorporando en sus redes internacionales a cada uno por sus ventajas, de acuerdo a las respectivas circunstancias políticas y en lo que cada país puede ofrecerle en términos de recursos, mercados y relación estratégica (Ellis, 2009), no tiene una visión desagregada respecto de ellos y sus respectivos entornos subregionales, como tampoco respecto de las relaciones de aquellos con Estados Unidos.

China ha otorgado status distinto a las relaciones con Brasil, Argentina y Chile. Mientras Brasil y Argentina tienen asignada la categoría de “asociados estratégicos”⁴, Chile tiene la categoría inferior de “asociado cooperativo”. Los intereses chinos y latinoamericanos, así como los bilaterales con cada uno de los países del Mercosur, no necesariamente podrán coincidir en el mediano y largo plazo. A pesar de que

3 Latin American Research Group (CICIR), “Report on China’s Latin American Policy”, *Contemporary International Relations*, Volume 14, N° 4, April 2004, pág. 14. Citado por M. Pérez Le-Fort.

4 Junto con Venezuela y México.

a ambas partes las une la preocupación por el desarrollo, no hay dudas que China aspira a convertirse en una potencia mundial; un objetivo y status global que en América Latina sólo comparte Brasil.

Brasil, Argentina y Chile proveen a China de recursos primarios importantes y comparten con ella su interés en la construcción de un mundo más multipolar; habiéndole asegurado respaldo internacional para algunas de sus preocupaciones, como la situación de Taiwán, apoyando la tesis de “una sola China”, y el ingreso a la OMC. Sin embargo, la región no es una prioridad para la política exterior china. A pesar de los esfuerzos de los últimos 20 años, ambas regiones tienen un gran desconocimiento mutuo que afecta la evolución futura de las relaciones bilaterales. Los vínculos están esencialmente concentrados en el ámbito comercial, con la excepción de las relaciones sino-brasileñas, que tienen –además de una importante cooperación política internacional- una relevante cooperación en los campos espacial, de la biotecnología, informática, nuevos materiales, medicina y farmacología. Estas áreas también forman parte de la red de vínculos entre China y Argentina, aunque aún no han alcanzado la misma dimensión, a pesar de la potencialidad que tienen.

Al comparar los procesos seguidos por los países sudamericanos en sus relaciones con China se advierte que Chile ha sido el país pionero. Fue el primer país en establecer relaciones diplomáticas con la República Popular China; el primero en reconocerle estatuto de “economía de mercado” (proceso que se inició en 1999 y culminó en 2001), para posibilitar el ingreso de China en la OMC y el primero en suscribir con ella un Acuerdo de Libre Comercio.

La adhesión de China a la OMC no implicó para ésta la adopción de una política similar a la de Japón, de esgrimir el principio de igualdad para eludir negociar con el Mercosur. El accionar de la diplomacia china aunó esfuerzos en ser reconocida como una economía de mercado por el bloque, pero la falta de unidad de acción de los Estados miembros del Mercosur llevó a que Argentina y Brasil, por separado, reconocieran dicho estatuto durante la visita de Hu Jin Tao en noviembre de 2004. Uruguay recién reconoció dicho estatuto durante la visita del presidente Vázquez a Beijing, en marzo de 2009 (OVIDEO, 2010^a).

La relación de China con estos países del Mercosur y Chile es actualmente objeto de dudas. Chile, que es el país que tiene el status menor –socio cooperativo-, respecto de Argentina y Brasil -socios estratégicos-, es el que se manifiesta más satisfecho de los avances logrados en la relación. En cambio, las percepciones de Brasil y Argentina, que son sus “socios estratégicos”, y por razones distintas, parecen coincidir en que China está aplicando con ellos una *realpolitik* que se distancia del discurso chino de relaciones Sur-Sur y del espíritu de una sociedad más estrecha de amistad frente al orden global.

El contexto sistémico post-guerra fría

La modificación de los parámetros del conflicto Este-Oeste coincidió con un período en el cual China emergía como un gran poder global y, a medida que este país desarrollaba su estrategia de inserción global, comenzarían a aparecer nuevos escenarios, más allá de la península coreana y del Mar Amarillo, en los cuales la potencia emergente se encontraría con la única superpotencia sobreviviente de la guerra fría. Uno de esos escenarios es justamente América Latina.

China es hoy uno de los más importantes actores del sistema mundial. Su dimensión como mercado interno, el nivel de integración con la economía mundial, el nivel de reservas internacionales, la demanda de energéticos y *commodities*, así como sus políticas sobre finanzas, moneda, comercio, seguridad, medio ambiente, gestión de los recursos, seguridad alimentaria y precios de los productos básicos, afectan cada vez más a las economías de millones de personas fuera de los límites de China. Ha jugado un papel indispensable en el triunfo global del neoliberalismo y, por lo tanto, fortalecido el capitalismo mundial en la actual fase de globalización. China ha mostrado una especial capacidad para convertir las enormes fuerzas de la globalización en su propio beneficio (Li Xing, 2010).

En el plano ideológico, en el lugar ocupado anteriormente por la URSS, sectores influyentes de los Estados Unidos han puesto a China. De esta forma –y en particular en aquellos escenarios en los cuales la hegemonía norteamericana ocupa un lugar excluyente, como es el caso de América Latina– el fortalecimiento de las relaciones con China es visto y presentado como una amenaza.⁵

La emergencia de China, por un lado, generará, inevitablemente, cambios en el poder mundial y dará nueva forma al orden internacional, pero, por otro lado, ayuda a construir un nuevo tipo de equilibrios de poder en la política mundial basada en el multilateralismo y el institucionalismo. China demandará mayor poder de decisión sobre los asuntos mundiales y no hay dudas acerca de que su crecimiento económico sostenido representa el mayor desafío al orden mundial existente desde el fin de la Guerra Fría. Gracias a su participación en los más de 1.000 regímenes mundiales y agrupaciones u organismos en los que los que participa, China será siendo un poder crecientemente importante en los asuntos internacionales (Li Xing, 2010). En este sentido, el país latinoamericano que más se siente preocupado por el problema de las posibles consecuencias de estas transformaciones es Brasil; en la medida que también es el más serio aspirante regional e interesado en ser actor de la gran política mundial (Bernal-Meza, 2010; 2010^a). Sobre la percepción de estos intereses compartidos Brasil buscó desarrollar una relación estratégica de perspectivas globales, pero fracasó en el intento.

5 Las opiniones sobre la “amenaza china” están divididas. Según Peter Lewis, la teoría de la amenaza amarilla es exagerada y ella ha sido promovida principalmente por una variedad de intereses distintos en el Congreso de los Estados Unidos, por algunos medios académicos y por los medios de comunicación de ese país. Cfr. Lewis (2007).

Paralelamente, China es un actor llamado a servir como ejemplo para los países latinoamericanos en el proceso de mejoramiento de su performance económica y la inserción mundial. El notable manejo a su favor que ha hecho respecto de las fuerzas que movilizan la *globalización*; la internacionalización de sus empresas; las capacidades de atraer inversiones y transferencia de tecnología; la eficiencia en manejar las relaciones entre Estado, mercado y sociedad y la praxis del *regionalismo*, constituyen algunas de las experiencias a aprovechar.

Política exterior China

Desde los años de Deng Xiaoping que China comenzó a racionalizar la ideología comunista, adoptando el pragmatismo como principio rector de las relaciones internacionales del país (Lewis, 2007). La reconfiguración del orden y el impacto de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 aumentaron la importancia de América Latina para China, mientras la región perdía interés en la política global de Estados Unidos.

La acción externa de China tiene como motor fundamental la promoción de sus intereses nacionales y no cuestiones ideológicas vinculadas con la promoción del comunismo. China no pone en cuestionamiento las bases fundamentales del orden internacional, ni promueve un modelo alternativo, contrariamente a su accionar del pasado; procurando integrarse al orden existente y maximizar su posición (Neves, 2006; Li Xing, 2010). Este cambio fue fundamental para la profundización de las relaciones con América Latina, en la medida que ya no se veía este acercamiento como una línea de confrontación *vis-à-vis* los Estados Unidos; posición que fue reforzada por la apertura económica y el proceso de incorporación de su economía en la economía de mercado.

Los objetivos estratégicos chinos en América Latina se han reorientado hacia asociaciones estratégicas bilaterales destinadas a mejorar la cooperación y la coordinación en asuntos internacionales e integración económica, siguiendo el modelo de la asociación estratégica sino-rusa. China promueve consensos con América Latina en asuntos internacionales, mediante la promoción del multipolarismo, con el fin de enfrentar el unilateralismo norteamericano; manejar el problema de Taiwán y reducir la influencia taiwanesa en América Latina (Pérez Le-Fort, 2006). Sin embargo, esta visión no tiene un total consenso, en la medida que también se considera que “China usa la diplomacia bilateral con acceso a mercado como contrapartida principal” (Oviedo, 2009b).

Según Jian Shinxue,⁶ los intereses chinos por América Latina tienen cinco fundamentos: 1) como país en desarrollo, China juzga políticamente necesario compartir posiciones con la región en la lucha por un orden económico internacional más justo; 2) para disminuir la dependencia comercial de Estados Unidos y otros

6 Miembro del Institute of Latin American Studies, Academia de Ciencias Sociales de la R.P.China.

países desarrollados, es importante para China mantener relaciones económicas con América Latina, para aumentar sus inversiones en la región; 3) para continuar su desarrollo interno, China necesita tener acceso a recursos naturales, de los que nuestra región es abundante; 4) China puede extraer experiencias de los países latinoamericanos en el proceso de adaptación a la *economía de mercado*, y 5) A partir del fin del siglo XX, China tiene aún interés en establecer relaciones diplomáticas con algunos países de América Latina, a cambio del reconocimiento de Taiwán como parte de China (Shinxue, 2002).

Estos intereses y objetivos parecen ser suficientemente claros; aunque para alcanzarlos deberá enfrentar desafíos. Por una parte, la gran distancia geográfica que separa a ambas regiones y el difícil intercambio de informaciones de mercados y el precario entendimiento mutuo, debido a las diferencias de lengua, cultura y costumbres (Becard, 2008); por otra, la relación de subordinación hegemónica histórica que la región ha tenido respecto de Estados Unidos. Desde este punto de vista, el principal problema que debe enfrentar China en el proceso de expansión de estas relaciones es la creciente preocupación de los Estados Unidos respecto de los reales (o supuestos) objetivos que moverían su interés por la región y cómo éstos podrían afectar los intereses norteamericanos y su agenda política en la región.

El discurso político y académico chino señala que estas relaciones se enmarcan en la estructura y perspectivas de las relaciones Sur-Sur. Sin embargo, esta apelación morfológica esconde una realidad, cual es la enorme diferencia de poder entre China y sus socios latinoamericanos, con la relativa excepción de Brasil.

Mientras Brasil, Chile y Argentina son el primero, tercero y cuarto socio de China en América Latina; en contrapartida, tal vez sólo Brasil esté en condiciones de llegar a ser un socio importante para China desde el punto de vista global. Para 2009, la región latinoamericana representaba sólo el 6% del comercio exterior chino.

Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay la ven como un importante socio comercial y también como socio en algunos escenarios (Asia-Pacífico y PECC para Chile; agendas de ONU para Argentina). Para Brasil la relación implica una alianza política de potencias emergentes –en el marco de los BRIC’s- que buscan la reformulación del orden global, a través del multilateralismo; de socios en una estrategia de participación en la *gobernanza* global pero también de potenciales rivales en el proceso de reconfiguración futura del orden mundial.

Las relaciones China-América Latina

La mirada china señala que “In discussing Sino-Latin American relations, we have to note three factors, namely, the Latin American factor in China’s development, the China factor in Latin American development, and the US factor in Sino-Latin American relations” (Shixue; 2006: 19). El factor “latinoamericano” en el desarrollo de China se relaciona con su crecimiento económico: Beijing se ha transformado en uno de los más importantes importadores de productos básicos y *commodities*

latinoamericanos, cuya demanda ha favorecido que los precios de éstos se hayan mantenido al alza en el mercado internacional. Esto ocurre para algunos principales productos de exportación de Chile (cobre) y de Argentina y Brasil (soja).

Dado que en el sistema de Naciones Unidas cada país representa un voto, China necesita políticamente de América Latina para muchos de los temas que le son importantes. El problema de Taiwán aún no está resuelto y de los 25 países del mundo que mantienen relaciones diplomáticas con Taiwán, 11 de ellos son latinoamericanos y caribeños.

Como señalamos, en los últimos años se ha extendido en Estados Unidos la idea de una “China como peligro”; verla como amenaza y su acercamiento hemisférico con temor; pero ni Brasil, ni Argentina ni Chile comparten esa visión, aún cuando en Chile se considera que el fuerte vínculo que une a este país con Estados Unidos puede transformarse en un estorbo para el fortalecimiento de las relaciones sino-chilenas y podría hacer menos atractivo a Chile que, por ejemplo, Brasil o Venezuela (pérez le-fort, 2006). Sin embargo, no cabe duda que los países latinoamericanos, aún en el caso de potencias emergentes como Brasil, no pueden dejar de considerar la opinión norteamericana.

Según un académico especialista en nuestra región, “though North-South relations are improving in certain parts of the world, developed countries still dominate the world order”, por tanto, “Therefore, developing countries need to raise their own bargaining power by getting more united” (Shinxue, 2006: 20). Sin embargo, esa no es la opinión dominante en las clases dirigentes y gobernantes de la mayoría de los países latinoamericanos y, en particular, en Chile y Argentina.

Es cierto que las relaciones con China pueden fortalecer la posición de los países en desarrollo. En particular, en las negociaciones internacionales. En noviembre de 2004, durante su visita a Brasil, el Presidente Hu Jintao propuso varias medidas para impulsar las relaciones entre China y América Latina: “1) strengthen strategic common ground and enhance mutual political trust; 2) take practical and creative steps to tap potential for economic cooperation; and 3) attach importance to cultural exchanges to deep mutual understanding” (Shinxue, 2006). Sin embargo, fue recién el 5 de noviembre de 2008 que el gobierno chino publicó su primer documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe⁷. El documento plantea mantener la tendencia a estrechar los intercambios al más alto nivel, entre los órganos legislativos, partidos y organizaciones políticas, como también establecer y perfeccionar los mecanismos de consulta, cooperar en asuntos internacionales y desarrollar los contactos entre gobiernos locales; ampliar y equilibrar el intercambio comercial y optimizar su estructura para promover el desarrollo conjunto y, al mismo tiempo, solucionar adecuadamente las fricciones comerciales a través de

7 República Popular China, *Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe*, en Xinhuanet, Beijing, 5 de noviembre de 2008; http://www.spanish.xinhuanet.com/spanish/2008-11/05/content_755432.htm- La síntesis la tomamos de Oviedo (2009b).

consultas y cooperación; estimular y apoyar a las empresas chinas con capacidad y buena reputación que deseen invertir en la región y acoger las inversiones en China de empresas latinoamericanas. También propone cooperar en tecnología agrícola, capacitación; cooperación en la inspección animal y vegetal para ampliar el comercio de productos agrícolas; fomentar la seguridad alimentaria y cooperación en la industria, construcción de infraestructuras, recursos y energías; asistencia económica y técnica, cooperación multilateral y entre cámaras de comercio; cooperación cultural e intercambio científico-tecnológico, aeronáutica y aeroespacial, bio-combustibles, medio ambiente y en el área denominada de la paz, seguridad y justicia; propone el intercambio y la cooperación militar, judicial y policial y la seguridad no tradicional, como la lucha contra el terrorismo. Por último, declara el apoyo a las organizaciones regionales y subregionales.

Sin embargo, el documento no agregaba nada nuevo a la política seguida hacia la región, pero tiene la virtud de ser una sistematización de distintas políticas y posiciones que China ha reiterado hacia cada uno de los países y que ahora presenta en términos de región. Su contenido insiste en considerar a la región como homogénea, estipulando una política general, sin entender las peculiaridades de cada Estado (Oviedo, 2009b).

Pero donde sí se advierte la llegada de China, compitiendo con tradicionales potencias económico-financieras occidentales, es en el volumen y diversidad de las inversiones. Si bien hasta 2009 la inversión china acumulaba poco más que 30 mil millones de dólares en América latina, sólo en el año 2010, se anunciaron casi veinte grandes operaciones de adquisiciones y participaciones chinas por montos superiores a esta cantidad (33 mil millones de dólares). Es decir en apenas un año, China tiene invertido en la región un monto equivalente a todo lo realizado en décadas anteriores. Por si fuera poco, el país se coloca ahora por delante de muchos inversores de los países OCDE en la región. China se ha convertido en uno de los primeros inversores en la región, en particular en países como Brasil, Perú y Argentina. Entre los principales negocios concretados en 2010 destaca un contrato de la estatal china Wisco con la local LLX, por unos 3300 millones de dólares, para construir una siderúrgica en el interior de Rio de Janeiro; los acuerdos con el brasileño Petrobrás (10 mil millones de dólares); con la petrolera argentina Bridas (3,1 mil millones por el 50% de la petrolera); la compra del campo petrolífero brasileño Peregrino (3 mil millones de dólares, por parte de Sinochem, comprado a la noruega Statoil), la mina de cobre Toromocho (2,2 mil millones por parte de Chinalco).

“Pero ahora están abarcados muchos más sectores, desde el sector eléctrico hasta el agro-industrial, pasando por el automotriz y las telecomunicaciones. En diciembre del 2010, tres fondos soberanos, ADIC de los Emiratos, GIC de Singapur y CIC de China, entraron en el capital del banco BTG Pactual por montos cada uno de entre 200 y 300 millones de dólares, otra prueba más del apetito chino (y árabe y asiático) por Brasil. Las inversiones chinas en el continente sin embargo no se limitan a las áreas de materias primas. En Perú un consorcio chino está invirtien-

do más de 2 mil millones de dólares para aumentar las capacidades del puerto de Tacna y otros 8 mil millones para conectar por carretera y ferrocarril este puerto peruano con las zonas mineras bolivianas. En total sólo las petroleras chinas han invertido 15 mil millones de dólares en activos de la región a lo largo del 2010. La última operación fue la cerrada por China Petroleum Corp. que ha adquirido una unidad en Argentina de Occidental Petroleum por un valor de 2,5 mil millones de dólares. Unos meses antes la petrolera china CNOOC había comprado parte de Pan American Energy, también en Argentina, por un monto superior a 3 mil millones de dólares.

“En Cuba, la unidad de construcción de la estatal China National Petroleum Corp. (CNPC) empezará, en 2011, la ampliación de la refinería cubana de Cienfuegos con una inversión de unos 6 mil millones de dólares, una de las mayores de la historia de Cuba (y será el China Eximbank quien financiará el 85% de la modernización de la refinería). Otras petroleras como la malaya Petronas, la india Oil and Natural Gas Corp y PetroVietnam, además de Petrobras y PDVSA, también contrataron bloques en aguas cubanas. En Perú, en el sector minero, Chinalco, Minmetals/Jiangxi Copper, y otros han invertido más de 1,4 mil millones y las empresas chinas tienen previsto invertir otros 4,5 mil millones mientras las relaciones comerciales siguen siendo estimuladas por el acuerdo de libre comercio entre ambos países entrado en vigor en 2010. Por su parte Ecuador ha firmado acuerdos bilaterales por más de 5 mil millones de dólares con China en 2010 para inversiones hidroeléctricas, petroleras e infraestructuras.”⁸

Si bien hay intereses y preocupaciones políticas en el acercamiento de algunos países latinoamericanos hacia China, el elemento común que identifica el interés de los países de la región es el comercio exterior y, específicamente, las exportaciones. Al evaluar los datos más generales que se tienen sobre las relaciones comerciales América Latina-China se advierte que la estructura del comercio bilateral refleja el proceso de formación de un patrón de especialización.

Los principales países de América Latina y Caribe que exportan hacia China son Brasil (37%), Chile (22,6%), Argentina (16,7%), Perú (9,7%) y México (5,9%). Pero al analizar la composición de las exportaciones se destaca la concentración de recursos naturales y manufacturas basadas en recursos naturales, que representan el 80%. Por tanto, y dada su dotación en recursos naturales, América del Sur se ha transformado en un importante proveedor de productos primarios a China, ya que suministra, por ejemplo: más del 60% de las importaciones de soja (principalmente Brasil y Argentina); un 80% de harina de pescado (de Perú y Chile); cerca de un 60% de los despojos de aves troceados (Argentina y Brasil) y un 45% de vinos y uvas (de Chile).⁹

8 Santiso, Javier, Infolatam, 03/01/2011; Ignacio Covelo, <http://corredorbioceanico.wordpress.com/2011/01/06/se-acabo-el-cuento-chino/>

9 Roccaro, Isabel Esther “Las relaciones comerciales entre Mercosur y China”, in *Sumario*, Mendoza (Argentina), Grupo Jornada, N° 52, segunda quincena, noviembre de 2009, pp. 12-13.

El bloque económico con mayor participación en las exportaciones de América Latina y Caribe a China es el Mercosur, que ha llegado a representar el 55% del total. Pero la canasta exportadora –siguiendo el mismo perfil regional– se concentra en un número reducido de productos. Por ejemplo, para Argentina son tres (semillas de soja, aceite de soja y petróleo), que explican más del 86% de sus exportaciones totales a China. Un caso similar es el de Chile, donde tres productos (cobre refinado, concentrado de cobre y pulpa de madera) explican el 85% de sus exportaciones totales al país asiático. Para Brasil, seis productos (hierro y concentrados, semilla de soja, hierro aglomerado, aceite de soja, petróleo crudo y pulpa de madera) explican el 72% de sus exportaciones totales a China.¹⁰

El crecimiento de las exportaciones de la región a China se explica por las tasas chinas de crecimiento y por cierta complementariedad de las economías que participen del intercambio; pero no por una política activa del Mercosur para conquistar ese mercado. Esto se observa a partir del hecho que las importaciones chinas registraron su mayor incremento en los sectores en los cuales Brasil y Argentina poseen mayores ventajas comparativas. A partir de este análisis se podría afirmar que el comercio bilateral entre Mercosur y China está basado en ventajas comparativas y que prácticamente no existe comercio intra-industrial (Roccaro, 2009: 13).

Las relaciones con los países del Mercosur

a) Relaciones Chile-China

Chile fue el primer país de América del Sur en establecer relaciones diplomáticas con la República Popular China; el primero en apoyar el ingreso de China a la OMC y el primero en firmar con Beijing un tratado de libre comercio. Desde la perspectiva china, Chile es la referencia y un ejemplo para las relaciones sino-latinoamericanas y el Tratado de Libre Comercio puede servir, además, como ejemplo y modelo para un futuro acuerdo entre China y el Mercosur. Según el Presidente Hu Jin Tao, este tratado era un ejemplo para promover la cooperación sur-sur.¹¹

Ambos países comparten una experiencia de más de treinta años de apertura y reformas económicas liberales. Sin embargo, los vínculos bilaterales, hasta finales de la década de 1990, fueron relativamente modestos. China apoyó la designación de Chile como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, para el período 2003-2004; y Chile apoyó el interés de China para ingresar como “observador” de la OEA y del Parlamento Latinoamericano. Ambos países coinciden también en las ideas optimistas respecto del entorno global y regional que comparten. Mientras China confía en que habrá 20 años más de paz mundial y que requiere de ello para

10 Ibid.

11 Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, <http://www.fmprc.gov.cn/esp/wjb/zzjg/1dmzs/gilb/3478/3480/t222248.htm>; citado por M. Pérez Le-Fort.

profundizar su desarrollo (Xinsheng, 2006), Chile tiene desde hace más de 30 años la convicción de que la región Asia-Pacífico será el principal y más dinámico polo de desarrollo del mundo global; que Chile hace parte de ese entorno y de que la relación especial con China -dada la posición geográfica de cada uno- es fundamental para acercar ambas orillas del Pacífico. “La convicción chilena de participar en el desarrollo de China y de Asia oriental y el Pacífico alientan la idea de que Chile es la mejor opción para China en América Latina” (Xinsheng, 2006: 119).

Chile se ha posicionado como nexo comercial entre Asia, América Latina y los Estados Unidos. Aunque otras naciones de la región, como Perú, Ecuador y Costa Rica, están tratando de desempeñar esa función, Chile se encuentra mejor situado para reclamar esa posición, gracias al aprovechamiento con eficacia de la combinación de ubicación geográfica, buena infraestructura física, gobierno e infraestructura de negocios y una entrelazada red de acuerdos de libre comercio. A ello se agrega el hecho que la administración aduanera chilena tiene la reputación de una razonable eficacia y ausencia de corrupción, lo que ha llevado a las compañías navieras chinas a utilizar sus puertos antes que otras alternativas, con el fin de minimizar los retrasos y costos asociados. Además de que su administración e infraestructura públicas poseen instrumentos para apoyar a las empresas a hacer negocios en China, cuenta con capacidades dentro de los sectores públicos y privados para apoyar el comercio bilateral; sus universidades y otras instituciones ofrecen cursos de chino-mandarín y estudios orientados a los negocios en China (Ellis, 2009).

La firma del Acuerdo de Libre Comercio bilateral, que fue propuesto por China, profundizó el intercambio comercial favorable a Chile. En el año 2009, se exportaron al mercado chino US\$ 11.892 millones, lo que se traduce en un crecimiento de 18,9% del total. Por otro lado, las importaciones provenientes de China alcanzaron a US\$ 5.117 millones, lo que representó una caída cercana al 25%. La Balanza Comercial chilena obtuvo un superávit de US\$ 6.775 millones y el Intercambio Comercial alcanzó a US\$ 17.009 millones, representando un aumento del 1,1%, en relación a igual período del año 2008.¹²

En el año 2009, China ocupó el primer lugar en el ranking de los principales socios comerciales de Chile y como destino de sus exportaciones, captando el 23,8% del total de ellas y el 3,3% del total de los envíos no tradicionales.¹³

Las relaciones políticas se han venido fortaleciendo por la incorporación de distintos sectores (económicos, científicos, militares, culturales) a la red de intercambios bilaterales. Estudios especializados señalan que el único gran problema pendiente entre los dos países es una controversia por las acusaciones de Chile de la sobrepesca china en aguas chilenas fuera de las 200 millas en el Pacífico Sur; lo que ha llevado al Ministerio chileno que lleva la cartera de Pesca a limitar

12 Fuente: Prochile, <http://rc.direcon.cl/files/bibliotecas/Comercio exterior China y Hong Kong,%202009, pdf>.

13 Ibidem.

el uso de los puertos chilenos a los buques pesqueros chinos (Ellis, 2009: 47). Sin embargo, en cuestiones que son vitales para China la posición chilena ha sido clave: pragmática respecto de los derechos humanos y apoyo al reconocimiento de “una sola China”. Confirmando este punto, durante la visita que la presidenta chilena Michelle Bachelet efectuó a China, a mediados de abril de 2008, ambos gobiernos suscribieron una declaración en la cual Chile reconoció que Taiwán y el Tíbet formaban parte de China.

b) Relaciones Argentina-China

De acuerdo a un especialista argentino, “China’s rise widened the asymmetry of powers, changing the scheme of bilateral relations between China and Argentina from a traditional South-South model of cooperation to a North-South relation. Secondly, the trade between these two countries, indicated by Argentina’s export of soybeans and soy by-products to China, is the staple for maintenance of productive political relations. These economic ties have influenced Argentine foreign policy toward China, especially on the “China question.” China’s evolving economic role is pertinent to understanding the recent historic transformation of foreign trade in Argentina. In 2007, for the first time in Argentina’s economic history, exports to Asia exceeded exports to Europe. Thirdly, at a time when the United States and the European Union are preoccupied with resolving the challenges of the international economic crisis, the Chinese government has published its first ‘white paper’ on Latin America and the Caribbean region. The intentions that China’s government has for China-Latin American relations medium to long-term and also what impact this will have upon Argentina. Lastly, the extent of interdependency and the role that domestic markets can play in alleviating this are the most important factors in grasping different countries reactions to the current economic crisis¹⁴ (Oviedo, 2010).

Ambos países han acumulado una importante relación económica, política, tecnológica –con desarrollo de relevantes acuerdos en la industria espacial, nuclear y de biotecnología- y militar, que sería producto natural de esa “relación estratégica”; la cual recibió sombras de duda e incertezas durante el año 2010.

Argentina y China firmaron un acuerdo de Asociación Estratégica en el 2004, a partir de lo cual se impulsaron contactos en diversos sectores y China pasó a ser el 2º destino de las exportaciones argentinas. El intercambio comercial pasó de US\$ 2.100 millones en el año 2000 a más de US\$ 13.300 millones en 2009. China ocupó así el tercer destino de las exportaciones argentinas, luego de Brasil y Chile.

Si bien el sector comercial es importante, la Argentina no está interesada exclusivamente en el comercio, sino también en una fuerte colaboración tecnológica y militar. La profundización de los intercambios comerciales ocurrió con posterioridad

14 Ministry of Foreign Relations of the People’s Republic of China, China’s Policy Paper on Latin America and the Caribbean, <http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t521025.htm>

del reconocimiento argentino a China como economía de mercado; decisión que estuvo vinculada a la promesa china de realizar inversiones por 20.000 millones de dólares. Sin embargo, el memorándum de entendimiento firmado durante la visita de Hu Jin Tao careció de las inversiones originalmente prometidas (Oviedo, 2010^a: 457).

A pesar de estos progresos, en el año 2010, las relaciones sino-argentinas fueron afectadas gravemente por cuestiones comerciales y político-diplomáticas; situación que dejó un manto de dudas respecto del futuro de dichos vínculos, e interrogantes sobre el comportamiento chino como potencia mundial.

Como medidas de protección para su producción interna, el gobierno argentino implementó políticas de restricción antidumping a las importaciones de algunos productos de origen chino. Acusaciones de dumping ya estaban siendo dirigidas a China por el Ministerio de Economía de la Argentina desde finales del año anterior.

A estas medidas China reaccionó aplicando una normativa referida a la presencia de ciertos compuestos del aceite de soja y los máximos permitidos¹⁵. La aplicación de esta medida implicó la suspensión completa de los envíos de aceite de soja argentino desde el 1° de abril de 2010. El tema fue motivo central de la visita que la presidenta Cristina Fernández realizó a China, durante la segunda semana de julio; pero en sus entrevistas con el Presidente y el Primer Ministro chinos no logró des- trabar el *impasse*; ello a pesar que se firmaron acuerdos de venta de equipamiento ferroviario de origen chino por US\$ 1.200 millones y otros acuerdos comerciales y de financiamiento por unos US\$ 8.000 millones.

Lo que para analistas y diplomáticos argentinos fue un acto de represalia, provocó un grave daño a la economía argentina y generó la percepción de que Argentina estaba sufriendo el impacto de una práctica de *realpolitik* por parte de China; actitud contraria al espíritu de una relación Sur-Sur y de “alianza estratégica”.

Argentina y China habían sido los principales socios en el sector de la soja (grano y aceite), durante los últimos años. El 75% de las exportaciones de soja y el 31% de las de aceite de soja¹⁶ tenían como destino a China, hasta el momento de la suspensión unilateral de este comercio. El lugar de Argentina en el consumo chino se comprende a la luz de las cifras: el 78% de las importaciones chinas de aceite, y el 22 de las de grano de soja tenían como origen a la Argentina.¹⁷

El impacto económico interno para la Argentina fue enorme: el procesamiento del grano de soja representa el 8,6% de la recaudación fiscal del Estado; mientras

15 Públicamente, las trabas para el aceite argentino se explican por un tema técnico-sanitario, ya que las autoridades chinas exigen que el producto que ingrese a su país tenga un tope de 100 partes de hexano (un solvente químico) por millón. Sin embargo, fuentes de la embajada de China explicaron que el mayor malestar pasa por la aplicación de las barreras que el gobierno argentino impone a una larga lista de importaciones de productos chinos, incluyendo algunos rubros en los que Argentina no tiene producción local. Fuente: <http://www.wattagnet.com/IA/15571.html>

16 Cfr. “fuerte castigo en el precio del aceite por las trabas chinas”, Diario *Clarín*, Buenos Aires, 12 de agosto de 2010, p. 18.

17 Ibid.

que las exportaciones del complejo sojero generaron ingresos por US\$ 14.014 millones el año 2009, representando el 25% del total de las exportaciones argentinas. El cierre del mercado chino afectó a las plantas de molienda que habían invertido US\$ 1.000 millones en el mejoramiento de los estándares de producción en los últimos años. Argentina encontró otros mercados importadores que sustituyeron parcialmente las compras chinas, pero la cotización del aceite de soja argentino, a partir del conflicto, sufrió un descuento –comparativamente con otros mercados como el del Brasil– de hasta US\$ 75,5 por tonelada.¹⁸

Los problemas político-diplomáticos comenzaron luego que la presidenta argentina suspendiera su anunciada y planificada visita oficial a China¹⁹, en enero de 2010, a pocos días del viaje, por problemas coyunturales de política interna. Según analistas chinos, el gobierno argentino no habría tomado la misma decisión de suspensión del viaje oficial si se hubiera tratado de Estados Unidos y aquí, a mi juicio, está el nudo de la cuestión, en la medida que se juega una cuestión de “prestigio” de gran potencia; tema particularmente relevante en las percepciones chinas.²⁰

Si bien la presidenta en su posterior viaje se disculpó públicamente con el Presidente chino, el impacto de la afrenta sería difícil de cuantificar. A lo anterior se agregarían cuestiones que no alcanzaron trascendencia pública, pero que ciertamente coincidieron en afectar las relaciones bilaterales: Argentina comenzó a restringir el ingreso de nacionales chinos al país, por vía de la menor concesión de visas, a lo que China respondió con dificultades para que argentinos accedieran a información y comunicación con su embajada y servicio consular.²¹

Es evidente que lo que falló, por el lado de la Argentina, fue el bajo nivel de conocimiento que se tiene sobre la cultura china y el desconocimiento del “factor diplomático”²² como ventaja comparativa para el desarrollo de los vínculos bilaterales. No hay duda que la suspensión del viaje presidencial de Cristina Fernández fue un hecho que predispuso negativamente a la dirigencia política china en contra del gobierno argentino.

18 Ibid.

19 La Presidenta argentina suspendió el 19 de enero de 2010 su viaje oficial a China, previsto para el 25 del mismo mes, dando como razón impedir que su Vicepresidente asumiera temporalmente el Poder Ejecutivo y, en esa condición, ejerciera un supuesto veto sobre decisiones del oficialismo vinculadas a la crisis con la presidencia del Banco Central.

20 Otros autores se inclinan a considerar que la medida restrictiva al aceite de soja fue una retorsión china por las medidas antidumping aplicadas por el gobierno argentino a productos chinos; cfr. Por ejemplo, Oviedo, Eduardo (2010^a). Sin embargo, en mis conversaciones con académicos y asesores chinos, en Beijing, no hubo mención a que ésta fuera la razón verdadera de la reacción china y preferían poner de relevancia la importancia que los gobernantes chinos dan a la imagen de su país como “potencia mundial”.

21 El mecanismo fue simple: los teléfonos no se contestaban.

22 Para una breve comprensión de este factor, cfr. Labarca (2009).

Dado que en China, a pesar de su modernización los lazos entre el accionar económico y el político son aún difusos, por lo cual las decisiones políticas afectan directamente las oportunidades económicas (Labarca, 2009), estamos en presencia de una “relación estratégica” en proceso de deterioro, porque afectó el comercio de exportación, que para la Argentina es muy importante. Académicos chinos, en un seminario realizado en Buenos Aires en mayo de 2010, habían hablado de una “buena relación, con *factores no armoniosos*”²³. La percepción argentina, en este sentido, es que la relación no ha logrado encarrilarse, a pesar de la visita presidencial a Beijing.

Con posterioridad, China retomó las importaciones de aceite de soja. Desde el punto de vista formal no existió ningún documento público al respecto, de la misma forma que había acontecido cuando Beijing suspendió las compras. Hubo sólo informaciones no oficiales, tanto en China como en Argentina. A mediados de octubre, la Cámara de Importadores Chinos anunció que luego de seis meses se habían iniciado contrataciones para la compra de aceite de soja.

El reinicio de las exportaciones fue un buen síntoma sobre el encarrilamiento de la relación bilateral. Sin embargo, a pesar de la importancia relativa que tienen los vínculos bilaterales y su peso en relación al conjunto de la región, ya se han levantado voces en Argentina que plantean una revisión de los vínculos bilaterales y se cuestionan los supuestos beneficios de una “relación estratégica” que no ha funcionado de manera bilateral.²⁴

En distintos sectores argentinos vinculados con las relaciones internacionales, públicos y privados, se considera que China no ha correspondido de similar manera a los permanentes gestos políticos que el gobierno argentino ha realizado a favor de Beijing. Por ejemplo, a pesar de que el tema de los Derechos Humanos ha sido un aspecto de mucha importancia en los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, ambos asumieron la necesidad de priorizar el intercambio comercial por sobre los aspectos políticos; respaldaron a China en esta materia,

23 Cfr. Julio Sevares, “Argentina-China: buena relación con *factores no armónicos*”, en *Clarín.com*, economía; 30 de mayo de 2010.

24 Por ejemplo, el diario argentino de mayor difusión, *Clarín*, publicó el 4 de enero de 2011, en su sección Tribuna de Opinión, un artículo en el cual se advertía sobre el riesgo para la Argentina de una relación que no parecería satisfactoria en el mediano y largo plazo, en la medida que China está invirtiendo en la compra de activos –también argentinos– sobre recursos de gas y petróleo; los mismos recursos sobre los cuales habrá competencia en poco tiempo. La crítica central es que la ecuación que el gobierno de Perón estableció en los años setenta, de intercambio de energía por proteínas, que debe regir la búsqueda de “socios estratégicos”, no se cumple en el caso de China. Cfr. Victor Bronstein, “China no es nuestro socio estratégico”; *Clarín*, Buenos Aires, 4 de enero de 2011.

En tanto, otro artículo periodístico advertía sobre las falsas promesas chinas de “grandes inversiones”, señalando que las mismas eran sólo un “cuento chino”. Cfr. <http://corredorbioceanico.wordpress.com/2011/01/06/se-acabo-el-cuento-chino/>

tanto en el seno de Naciones Unidas como manteniendo silencio y no pronunciando respecto de los cuestionamientos internacionales de lo que la potencia asiática ha sido objeto, para lo cual apelaron al principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados.²⁵

Paralelamente, los gobiernos argentinos fortalecieron el apoyo a China en la cuestión de Taiwán; restringiendo al máximo tanto los contactos políticos como los económicos, culturales y académicos; haciendo que éstos pasaran a ser marginales en el conjunto de los intercambios internacionales de la Argentina (Oviedo, 2010^a).

De esta forma y en la medida que las anunciadas inversiones chinas se han concentrado en la compra de activos de la industria petrolera; que no han contribuido a expandir el abanico de las inversiones extranjeras directas, el conjunto de la relación bilateral, desde la óptica argentina al menos, ha entrado en una etapa de interrogación respecto del futuro; a pesar de que el gobierno argentino insiste en que la relación bilateral es de gran importancia para el país. Argentina ha hecho esfuerzos por llevar la relación bilateral al mayor nivel posible. Si bien hasta fines de la década de 1990 la relación bilateral fue relativamente limitada, Argentina –al igual que Chile– ha sido capaz de mantener una relación política positiva, a pesar de las diferencias ideológicas; en parte gracias al silencio de cada país sobre la política interna del otro.

Argentina tiene un gran potencial exportador en otras áreas, como la minería, la metalurgia y otros productos alimenticios fuera de la soja. Asimismo tiene un atractivo comercial como mercado para los bienes industriales chinos, ya que importa manufacturas simples (textiles, calzados y juguetes) pero también, crecientemente, está importando productos de alto valor agregado, como automóviles, motocicletas, productos electrónicos, aviones y trenes. En cuanto a su infraestructura intelectual, Argentina fue el primer país del Cono Sur en establecer un Instituto Confucio, destinado a la enseñanza del idioma y la cultura chinos (Ellis, 2009), con un programa establecido en la Universidad de Buenos Aires; el cual fue sede de la presentación del último y más importante libro sobre las relaciones argentino-chinas (Oviedo, 2010).

c) Relaciones Brasil-China

La agenda Brasil-China es, temáticamente, la más amplia que el país asiático tiene en América Latina. Si bien el comercio ocupa un papel muy importante, más lo podría haber sido la relación política bilateral y su proyección internacional.

China fue el único país de Asia con el cual Brasil consiguió establecer lazos significativos en el contexto de la cooperación Sur-Sur, luego del restablecimiento de relaciones diplomáticas, porque compartían la agenda del Tercer Mundo y las tesis referidas a éste (Altemani de Oliveira, 2006). A diferencia de lo que ocurriría con los otros países sudamericanos, las relaciones sino-brasileñas serían política-

25 Cfr. Oviedo, Eduardo (2010^a).

mente fuertes, con muchas coincidencias en el plano de las Naciones Unidas, pero modestas en el plano económico. La declaración de una “parcería (asociación) estratégica” entre ambos países, en 2004, se sostenía, especialmente, sobre el éxito en el área de la cooperación técnica y científico-tecnológica; con el trabajo conjunto para el desarrollo de satélites (Cebers), firmado en 1988 y ampliado en 1995, con el objetivo de producir cuatro satélites en total. La cooperación bilateral continuaría en las áreas de biotecnología, informática, desarrollo de nuevos materiales, lucha contra el SIDA, producción de genéricos y medicamentos tradicionales e investigación de nuevas medicinas (Altemani de Oliveira, 2006).

Los gobiernos de Cardoso y Lula privilegiaron las relaciones con los llamados “poderes emergentes”, BRIC’s (Brasil, Rusia, India y China) e IBAS (India, Brasil y Sudáfrica), en una estrategia de posicionamiento común frente a las negociaciones en los diferentes foros internacionales. La relación con China pasaba a ser entonces esencial, en el marco de la política mundial. Según la perspectiva brasileña, el vínculo más estrecho con China se justificaba porque el país oriental es un interlocutor indispensable para Brasil, especialmente por ser miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU; también por el hecho que ambos países comparten coincidencias respecto de preocupaciones y diagnósticos sobre la realidad mundial, a partir de los cuales pueden generar consensos y defender intereses comunes y porque poseen economías complementarias y programas nacionales de desarrollo que ofrecen muchas perspectivas de cooperación en todas las áreas, así como de financiamiento e inversiones.

Desde el fin de la Guerra Fría ambos países han compartido un lugar entre las fuerzas que se oponen a la hegemonía y que favorecen la construcción de un sistema internacional multipolar, opuesto a las aspiraciones norteamericanas de establecer un mundo unipolar. Las diferencias estribaron en que China buscaba transformarse en una potencia estratégica, mientras que Brasil había renunciado a los medios modernos de disuasión y defensa (Becard, 2008).

Ambos países tienen un patrón de comportamiento de “liderazgo compartido”; a diferencia del patrón de hegemonía que predomina en las relaciones con sus vecinos (Bernal-Meza, 2010). Ese liderazgo compartido se ha advertido con claridad en las negociaciones en la OMC y la formación del G-20. Sin embargo, el principio de “parcería estratégica” que sostiene esa cooperación es también un motivo de interrogación en Brasil, donde el contenido del concepto está siendo puesto en discusión (Cervo, 2008; Becard, 2008). China no apoyó a Brasil en la posición que reclama la reforma del Consejo de Seguridad, para permitir el ingreso de nuevos miembros permanentes y el hecho acentuó las dudas sobre el sentido de esa relación estratégica.

En general, ambos países son contestatarios al orden hegemónico, buscando fortalecer el multilateralismo; pero también son conservadores, en la medida que no aspiran a sustituir los regímenes internacionales. Los dos países se han caracte-

rizado por fortalecer el funcionamiento del FMI, tal vez el organismo internacional más cuestionado por los países en desarrollo.

Durante la última década, el comercio entre China y Brasil se disparó, desde apenas US\$ 2.300 millones en el año 2000 a US\$ 36.100 millones en 2009,²⁶ triplicando su valor en los últimos cinco años. Brasil tuvo un superávit comercial con China de US\$ 4,3 mil millones el año pasado, revirtiendo el déficit en los últimos dos años.²⁷ Ese año China se convirtió en el principal mercado de Brasil, por encima de Estados Unidos, lo que representa un cambio cualitativo para el comercio exterior; pero se cuestiona el sesgo centro-periferia de la relación comercial. Actualmente, las exportaciones de Brasil a China consisten en un 74% de productos básicos, un 18% de productos semi-facturados y un 8% de manufacturados.²⁸

No obstante, a pesar de la dimensión y diversidad de la economía del país, la infraestructura intelectual del Brasil para sostener sus negocios con China es relativamente modesta. Sorprendentemente, no hay ninguna universidad en el país que tenga un programa dedicado a los estudios chinos. Paralelamente, el país tiene deficiencias en su infraestructura que afectan su capacidad de expansión exportadora a China. La superación parcial de este escollo forma parte de la cooperación china (Ellis, 2009).

Desde la visión brasileña se considera que el país ha hecho mucho; mucho más que China, en pos de la relación bilateral y de su carácter estratégico. Brasil buscó transformar a China en uno de sus principales socios comerciales; le concedió el *status* de economía de mercado; apoyó su ingreso a la OMC y su ingreso como observador en la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Parlamento Latinoamericano; votó a su favor en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, en 2004, y negoció el levantamiento de las barreras comerciales.

Sin embargo, un manto de dudas está apareciendo en el horizonte de las relaciones bilaterales. Al hecho que el estatuto de *gran potencia* que tiene China hace problemática cualquier tentativa de coordinación política, más allá de las legítimas aspiraciones en relación al deseo de profundizar los lazos económicos, tecnológicos y de cooperación técnica (Almeida, 2006), se agregan una serie de problemas y desencuentros que ha registrado la diplomacia brasileña. Entre éstos resaltan: la falta de apoyo chino a la aspiración brasileña de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU; que Brasil no ha conseguido establecer con China mecanismos sólidos y permanentes que le garanticen el apoyo político en el ámbito multilateral, sea en el área política (Consejo de Seguridad) o en el ámbito económico (G-20; G-8),²⁹ una demostración de confianza de parte brasileña que

26 Fuente: <http://estrategiaynegocios.net/mundo/Default.aspx?option=9392>

27 Fuente: <http://translate.google.com.ar/translate?hl=es&langpair=en%7Ces&u=http://www.reuters.com/article/>

28 Fuente: <http://www.iberosasia.org/blog/?p=651>

29 BECARD (2008: 249-251).

no es similar a la de China, respecto de la relación estratégica;³⁰ que no ha habido un apoyo unánime e irrestricto de China a los temas considerados esenciales de la política exterior brasileña³¹, y que, a pesar de las promisorias perspectivas, el diálogo político entre ambos países quedó concentrado en la defensa de principios y normas generales a favor de los países en desarrollo.³²

Así, a pesar de la “relación estratégica” y del hecho que ambos países tienen un Comité de Consulta y Cooperación a Alto Nivel, el único que China tiene con algún país sudamericano, estos factores, desde la perspectiva brasileña, no han contribuido a profundizar los temas de la agenda bilateral en el contexto sistémico mundial.

d) Relaciones Uruguay-China

Uruguay fue el último de los países del Mercosur –ya que Paraguay aún no lo hace– en reconocer a la República Popular China y establecer vínculos diplomáticos, decisión que se adoptó en 1988.

Hay una relación estrecha entre la decisión uruguaya de acercarse al proceso de integración bilateral que Argentina y Brasil habían iniciado en 1986 y la adopción de decisiones en política exterior de acuerdo a las líneas generales que también definían la política internacional de sus dos grandes vecinos, Brasil y Argentina.

Para Uruguay, el proceso de cooperación entre Argentina y Brasil era un hecho fundamental en el plano regional, cuyo elemento distintivo era la convergencia entre los regímenes democráticos en ambos países, cuestión que también ahora compartía Uruguay y la posibilidad de actuar como articulador regional en su calidad de “socio pequeño”. Al asumir el gobierno democrático adquirieron relevancia los “criterios ordenadores de la política exterior” que remarcaron las diferencias con el régimen dictatorial anterior, produciéndose modificaciones en la agenda internacional, uno de cuyos puntos fue justamente el reconocimiento de la República Popular China (Bizzozero, 2008).

Dada la reducida dimensión geográfica y demográfica del Uruguay, su estructura económica poco diversificada y su ubicación más lejana respecto de China, las relaciones económicas y comerciales bilaterales son marginales en el conjunto de los vínculos externos del país. Uruguay exporta productos alimenticios de origen agrícola, con una concentración preferencial en la lana, ya que al mercado chino se destina el 40% de las exportaciones totales del país de este producto. Además, exporta cueros y pescado congelado. En tanto, sus importaciones provenientes de China han estado históricamente concentradas en textiles y otras manufacturas livianas y dado lo reducido de su mercado interno, la importación de bienes chinos es relativamente modesto (Ellis, 2009).

30 *Ibid*, p. 252.

31 *Ibid*, p. 307.

32 *Ibid*.

Estas características ponen de relevancia la importancia que tiene el aspecto político de la relación y que acerca a Uruguay al perfil internacional de sus grandes vecinos.

e) Relaciones Paraguay-China

La permanencia de relaciones diplomáticas de Paraguay con Taiwán viene de la época de la Guerra Fría. La dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989) y su estructura de sostenimiento político, el Partido Colorado, siguieron una política exterior conservadora, con un relativo aislacionismo, pero también el país fue relativamente aislado por la comunidad en el ámbito regional, en distintos períodos. Estas condiciones permitieron que el país mantuviera cordiales relaciones con Taiwán, que le reportaron siempre ayuda económica y cooperación. A través de los años se desarrollaron redes relativamente importantes de vínculos de todo tipo, apoyadas por comunes visiones ideológicas. Taiwán se transformó en un importante donante de ayuda financiera, lo que hizo que las relaciones diplomáticas bilaterales se mantuvieran aún después del retorno del Paraguay al sistema democrático y luego continuaran a pesar del ingreso del país al Mercosur.

La combinación de esta política y la falta de acceso a una costa que facilite el desarrollo del comercio exterior, más allá de los intercambios con sus vecinos inmediatos, han restringido las interacciones del Paraguay con China. Para Taiwán, el mantenimiento de su relación con Paraguay es parte de su lucha por la supervivencia nacional (Ellis, 2009). Paraguay es el único país sudamericano que aún mantiene relaciones diplomáticas con la isla. La importancia que Taiwán le asigna a sus relaciones con Paraguay y el peso de la ayuda económica se han mantenido. Según Ellis, en mayo de 2006, como una manifestación de la importancia que Taiwán le asignaba al reconocimiento diplomático de Paraguay, dicho gobierno asiático anunció un paquete de US\$ 250 millones de dólares en inversiones en electrónica, plástico y tecnología de la información en el país sudamericano.

El gran éxito de Taiwán ha sido asimismo impedir que el Mercosur como conjunto tenga un Acuerdo de Libre Comercio con China. Por todas estas razones, los vínculos del Paraguay con la potencia asiática son extremadamente modestos. Para el año 2006, las exportaciones paraguayas al país asiático alcanzaron sólo los 20 millones de dólares (Ellis, 2009), cifra que no ha variado significativamente en los años posteriores.

No obstante, el actual presidente del Paraguay, Fernando Lugo, ha señalado en algunas oportunidades su voluntad de establecer relaciones diplomáticas con Beijing, para, de ese modo, mantener similares lineamientos externos con sus socios y vecinos del Mercosur. Sin embargo, la red de vínculos y relaciones que Taiwán ha desarrollado durante estas décadas con distintos grupos y sectores de poder del Paraguay y la importancia que la ayuda económica y de cooperación que Taiwán mantiene hacen que la decisión sea difícil de concretar.

Conclusiones

Los países estudiados en este documento, así como el conjunto de la región llamada América Latina y Caribe, están ante un enorme desafío en sus relaciones con China. Los factores positivos y negativos de la relación y el impacto de éstos sobre las relaciones internacionales, económicas y políticas, de estos países pueden ser evaluados a partir de los estudios de casos aquí analizados.

Los crecientes lazos entre América Latina y China no sólo afectan a la región en sí, sino que también están afectando cada vez más sus relaciones con Estados Unidos, en la medida que en Washington crecen las preocupaciones y retorna la idea de la región como “problemática” para su seguridad.

Si bien hay claridad en que China asumió un compromiso de inserción en una región históricamente señalada como patrimonio de la hegemonía norteamericana, no están claros los impactos que la relación bilateral tendrá en el mediano y largo plazo, como tampoco si el patrón de especialización que se está imponiendo en la relación China-América Latina será un instrumento para fortalecer el desarrollo económico latinoamericano, aumentando la riqueza y optimizando la asignación de recursos o, por el contrario, la transferencia de riquezas y optimización de recursos a nivel mundial se haga mediante la propagación de desigualdades de ingresos y la falta de empleos bien remunerados en toda América Latina (Ellis, 2009: 286-287); en síntesis, estableciendo sobre la región un nuevo patrón de especialización y dependencia. Asimismo, llama la atención el hecho que la política de “solucionar adecuadamente las fricciones comerciales a través de consultas y cooperación”, declarada en el documento rector de la política exterior china hacia América Latina y Caribe, simplemente no se aplicó en el más importante problema comercial que afectó las relaciones entre Argentina y China.

En relación específica a los países que hemos analizado aquí, la primera conclusión se refiere a las dificultades para comprender las relaciones Mercosur-China como parte de las relaciones Sur-Sur, en la medida que los recursos, capacidades y potencialidades de poder son enormemente contrapuestas, aún en el caso de la relación Brasil-China. Adicionalmente, la ausencia de una posición homogénea al interior del bloque sudamericano respecto de las relaciones con China, en la medida que Paraguay se distancia, al mantener el reconocimiento diplomático de Taiwán. No obstante, éste no parece ser el escollo para el fortalecimiento de los vínculos Mercosur-China, sino la importancia que ésta asigna realmente a la región.

La relación comercial sino-Mercosur ha sido un factor clave para la profundización de los vínculos bilaterales. Las tasas de crecimiento del comercio exterior han sido un hecho sorprendente. Sin embargo, exceptuando al Brasil, existe el peligro de que el patrón de intercambio con China tenga las características colonialistas clásicas y se semeje al desigual corredor de comercio Norte-Sur, denunciado hace 60 años por la CEPAL.

La demanda china por *commodities* sudamericanos ha hecho que éstos hayan mantenido precios internacionales al alza. Sin embargo, la creciente participación

de China en las exportaciones del Mercosur hace que estos países estén particularmente expuestos a las políticas chinas de comercio exterior, lo que aumenta la importancia del diálogo político bilateral permanente, con el fin de mantener canales de vinculación cooperativos.

Al comparar las canastas de exportaciones de los países del Mercosur se advierte que la firma de un acuerdo de libre comercio –como ha sido el caso de Chile– ha permitido aumentar el número de productos exportados, promovándose así una diversificación, aún cuando la participación del principal *commodity* –el cobre– sigue siendo muy alta en relación al resto de productos.

La síntesis de las políticas exteriores de los países del Mercosur señala que mientras Chile tiene una estrategia de inserción internacional de economía abierta y busca aumentar el número de acuerdos de libre comercio que ya posee, Argentina tiene una política económica neo-proteccionista, aunque está dispuesta a negociar un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, por vía del Mercosur y ha sido un firme impulsor de la negociación de un ALC con China.

Por su parte, Brasil ha modificado su visión sobre la importancia de los acuerdos de libre comercio y actualmente considera que éstos no son funcionales a su desarrollo económico, ni positivos para la internacionalización de su economía. Brasil no es, actualmente, un defensor decidido de un acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea y tampoco de un acuerdo entre el Mercosur y China. La firma de acuerdos de libre comercio ya no es de interés del Brasil, porque sus formuladores de política consideran que ahora coartaría las posibilidades nacionales de inserción en la economía mundial y en los acuerdos regionales y multilaterales de comercio.³³

Uno de los problemas políticos que se advierten en la relación sino-Mercosur, extendida a la región latinoamericana, es que China la considera como un área homogénea; estipulando una política general,³⁴ sin percibir las profundas diferencias que existen entre los países latinoamericanos y entre los socios del Mercosur. Las diferencias en la cultura política señalan lo difícil que es aún para algunos países latinoamericanos mantener canales políticamente comprensivos en China.

En Brasil, uno de los principales interrogantes es el sentido real y el futuro posible de la “asociación estratégica”. La conclusión es que ésta es sólo una “asociación cooperativa” y se percibe una sensación de fracaso político. No hay evidencia de que algo como *sociedad estratégica* esté ocurriendo entre Brasilia y

33 Dice el historiador Amado Cervo al respecto: “Al proyecto brasileño le repugna la integración hemisférica (ALCA), los tratados bilaterales de libre comercio e incluso el acuerdo Mercosur-Unión Europea para la creación de un área de libre comercio. En la óptica brasileña, todas estas posibilidades penetran a fondo en el ordenamiento interno y en la inserción internacional, de manera que comprometen la vocación industrial del país, bien supremo de la representación política y del interés nacional” (Cervo, 2009a: 85).

34 Según se desprende del documento “China’s Policy Paper on Latin America and the Caribbean”, op. cit.

Beijing y entre Buenos Aires y Beijing.³⁵ China, Brasil y Argentina han mantenido posiciones comunes en el marco de las negociaciones multilaterales de comercio, a partir de la constitución del G-20 y del fracaso de la Ronda de Doha; pero esto no alcanza para poner las relaciones bilaterales en un plano político de equilibrio. Esta situación es la que ha conducido a que se esté discutiendo sobre la necesidad de reconceptualizar el sentido de una “asociación estratégica”, entendiéndola como relaciones armoniosas, pero no como relaciones entre aliados.

La estrategia china para América Latina se ha concentrado en tres factores esenciales: 1) aumentar su poder relativo, por vía de la promoción de la multipolaridad y la democratización de las relaciones internacionales, en las cuales los países de nuestra región pueden proveer un respaldo político en el seno de los organismos multilaterales; 2) contener los intereses de independencia de Taiwán, y 3) fortalecer los lazos externos y obtener recursos para su desarrollo nacional (BECARD, 2008: 240). Estos factores están enfocados en las necesidades chinas, pero no en aquellas de los países latinoamericanos y sudamericanos en particular. El hecho que Chile se manifieste satisfecho de sus vínculos con la potencia asiática no es el ánimo que hoy domina en las percepciones de los dos grandes países sudamericanos: Brasil y Argentina.

El fortalecimiento de las relaciones bilaterales ha favorecido la inserción internacional de China, tanto en los aspectos económicos como políticos. La contrapartida política no se observa en la situación de los países del Mercosur. Para Brasil y Argentina hay una relación que comienza a ser crecientemente desigual. Ninguno de los países de nuestra región ha logrado establecer con China un frente unido de países del “Sur”. Mientras la política exterior china hacia la región declara la común pertenencia al mundo en desarrollo y que el principio sustentador de su política es la cooperación Sur-Sur, las relaciones sino-brasileñas y sino-argentinas, por las frustraciones y problemas que las afectan, están siendo percibidas por estos países sudamericanos desde una perspectiva crítica. En síntesis, que China aplica con ellos una *realpolitik* o, simplemente, una política de poder de gran potencia. En ese sentido, China estaría comenzando, si no a desplazar, por lo menos a ocupar parte del espacio histórico de Estados Unidos en las relaciones internacionales de América Latina y Caribe pero, al mismo tiempo, estableciendo un patrón de especialización económica y de relaciones políticas desiguales similar al que históricamente impuso sobre la región la potencia hegemónica hemisférica.

35 Para el caso brasileño, este punto de vista fue planteado por Amaury Porto de Oliveira, a mediados de los años de 1990, cuando aún no se declaraba dicha asociación; y retomado por autores como Amado Cervo y Danielly Silva Ramos Becard, en los años de la década pasada, luego de casi un lustro de existencia de ese vínculo. Cfr. Oliveira (1996), Cervo (2008), Becard (2008). Para el caso argentino, las dudas respecto de la “alianza estratégica” aparecieron en la prensa de Buenos Aires a partir del mes de junio de 2010, luego de las medidas de las autoridades chinas en contra de las exportaciones argentinas de aceite de soja.

RESUMEN

Este artículo presenta en primer lugar la política exterior de China y sus relaciones con América Latina en general; y luego en particular, con los dos países mayores del Mercosur –Brasil y Argentina– además de Chile; quienes establecieron relaciones diplomáticas con China entre inicios y mediados de la década de 1970. Estos tres países adoptaron una visión pragmática de sus políticas hacia Beijing, principalmente debido a la relevancia del mercado chino para sus exportaciones de *commodities*. Por su parte, China, mantiene una coordinación importante con estos tres países, y con toda la región latinoamericana, en foros como el APEC, la OMC, y las Naciones Unidas. Sin embargo, los intereses chinos y latinoamericanos, así como los bilaterales con cada uno de los países del Mercosur, no necesariamente coincidirían en el mediano y largo plazo.

Pese a los esfuerzos de los últimos veinte años, el gran desconocimiento mutuo de ambas regiones afecta la evolución futura de las relaciones bilaterales. Los vínculos están esencialmente concentrados en el ámbito comercial, con la excepción de las relaciones sino-brasileñas. La relación de China con estos países del Mercosur es actualmente objeto de dudas. Las percepciones de Brasil y Argentina parecen coincidir en que la R.P. China está aplicando con ellos una *realpolitik* que se distancia del discurso chino de relaciones Sur-Sur y del espíritu de un vínculo más estrecho de amistad.

Palabras clave: China, Sudamérica, política exterior, países emergentes

ABSTRACT

This article introduces the Chinese foreign policy and its relations with Latin America; then focuses on the two largest countries of Mercosur, Brazil and Argentina, plus Chile, all these countries established diplomatic relations with China between the early and mid 1970s. These three countries have opted for a pragmatic view on policy toward Beijing, mainly because the great place of the Chinese market in the commodities' exports from Brazil, Argentina and Chile, although the main South American country, Brazil, shares with China in international policy, the interest in the creation of counter-powers allowing to neutralize unipolarity that the superpower United States has pursued since the end of the Cold War.

*From the Chinese perspective, there is an important coordination with these three countries, which extends to the entire Latin American region, in fora such as APEC, WTO, and the United Nations. China has given different status to relations with these countries. However, Chinese and Latin American interests, as well as bilaterally with each of the Mercosur countries, will not necessarily be the same in the medium and long term. China's relationship with the countries of Mercosur is under doubt. The perceptions of Brazil and Argentina, which are its "strategic partners" and for different reasons, seem to agree that the P.R. of China is pursuing a *realpolitik* with them, away from the speech that Chinese South-South relations and from the spirit of a closer society of friendship.*

Keywords: China, South America, foreign policy, emerging countries

Bibliografía

- Almeida, Paulo Roberto (2006), Uma nova arquitetura diplomática? Interpretações divergentes sobre a política externa do Governo Lula (2003-2006), in *Revista Brasileira de Política Internacional*, 49 (1).
- Altemani de Oliveira, Henrique (2006), O Brasil e a Ásia, in H. Altemani y A.C. Lessa (orgs.), *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*, São Paulo, Saraiva; Volume 1; pp. 169-210.
- BeCARD, Danielly Silva Ramos (2008), *O Brasil e a República Popular da China. Política Externa Comparada e Relações Bilaterais (1974-2004)*, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão.
- Bernal-Meza, Raúl (2010), International Thinking in The Lula's Era, in *Revista Brasileira de Política Internacional*, Número Especial, 2010.
- (2010^a), El pensamiento internacionalista en la era Lula, in *Estudios Internacionales*; Santiago de Chile, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Año XLIII, N° 167, Septiembre-Diciembre 2010; pp. 143-172.
- Bizzozero Revelez, Lincoln (2008), *Uruguay en la creación del Mercosur. ¿Un cambio en la política exterior?*, Montevideo, Universidad de la República.
- Cervo, Amado Luiz (2008), *Inserção Internacional. Formação dos conceitos brasileiros*, São Paulo, Saraiva.
- Ellis, R. Evan (2009), *China in Latin America. The Whats & Wherefores*, Boulder, Co. & London, Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Labarca, Claudia (2009), El capitalismo confuciano y la globalización: nuevas bases para construir *xinyong* y *guanxi*-enseñanzas para Chile, in *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, Año XLII, mayo-agosto, N° 163; pp. 23-46.
- Lewis, Peter M. (2007), La presencia de China en América Latina. Un tema controvertido, in *Estudios Internacionales*, Santiago, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Año XXXIX, enero-marzo, N° 156; pp. 27-54.
- Li Xing (2010), *The Rise of China and the Capitalist World Order* (Edited by), Ashgate Publishing Limited, Surrey, England & Ashgate Publishing Company, Burlington, USA.
- Neves, Miguel Santos (2006), A China como potência global emergente: vulnerabilidades, tensões e desafios, in *Política Externa*, São Paulo, Paz e Terra/USP/IEEI, Vol. 15, N° 1, junho/julio/agosto; pp. 7-21.
- Oviedo, Eduardo Daniel (2009), China, América Latina y la crisis global, in Observatorio de la Política China, Vigo, España, 2009, en http://www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/1235901864Oviedo_Vigo_Pca_exterior.pdf
- (2010), *Historia de las relaciones internacionales entre Argentina y China*, Córdoba (Argentina), EDUCC, en prensa.
- (2010^a), *Historia de las relaciones internacionales entre Argentina y China. 1945-2010*, Buenos Aires, Editorial Dunken.

- Pérez Le-Fort, Martín (2006), Relaciones ~~sino-chilenas~~ bajo nuevas circunstancias, in *Estudios Internacionales*, Santiago, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Año XXXVIII, enero-marzo, N° 152; pp. 123-136.
- Roccaro, Isabel Esther (2009), "Las relaciones comerciales entre Mercosur y China", in *Sumario*, Mendoza (Argentina), Grupo Jornada, N° 52, segunda quincena, noviembre de 2009; pp. 12-13.
- Shixue, Jiang (2002), Sino-Latin American Relations: perspectives on the past and prospects for the future, in *ILAS Working Papers*, N°1.
- (2006), Recent Development of Sino-Latin American Relations and its Implications, in *Estudios Internacionales*, Santiago, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Año XXXVIII, enero-marzo 2006, N° 152; pp. 19- 42.
- Xinsheng, Zhang (2006), El entendimiento sobre el Tratado de Libre Comercio entre China y Chile, in *Estudios Internacionales*, Santiago, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Año XXXVIII, enero-marzo 2006, N° 152; pp. 113-121.

MARIO RAPOPORT

EL MUNDO
DE LA ECONOMÍA
DE LA POLÍTICA
DE LA CULTURA
DE LA HISTORIA
DE LA FILOSOFÍA

