

NIVELES DE SENSIBILIDAD Y VULNERABILIDAD EN LA RELACIÓN SINO-LATIONAMERICANA: UNA MIRADA DESDE LA TEORÍA DE LA INTERDEPENDENCIA COMPLEJA.

Por Juliana Gutiérrez Bueno¹

Resumen

En la última década las relaciones entre la República Popular China y los países de Latinoamérica se han fortalecido; el incremento en el intercambio comercial, y el diálogo político constante, han llevado sus vínculos a otro nivel; para algunos al plano de asociación estratégica. Sin embargo las asimetrías en la relación bilateral ponen de manifiesto la necesidad de plantear políticas conjuntas para enfrentar los desafíos que esta alianza implica para los países de la región. Analizar los niveles de sensibilidad y vulnerabilidad permite identificar los posibles puntos de quiebre y señalar el alcance de los resultados de la vinculación para los países Latinoamericanos.

Palabras Claves:

Interdependencia-Vulnerabilidad-Sensibilidad- Política Exterior -América Latina-China-

Abstract

In the last decade relations between the Republic of China and Latin American countries have been strengthened, the increase in trading, and the constant political dialogue has taken its links to another level, for some countries to a strategic partnership. However, the bilateral asymmetry in the relationship highlights the need to raise joint policies to face the challenges that this alliance means for the countries of the region. To analyze the levels of sensitivity and vulnerability to identify potential turning points and identify the extent of the linkage results for Latin American countries.

Key Words

Interdependence-Vulnerability- Sensitivity- Foreign Policy-Latin American- China-

¹ Abogada especialista en Derecho Privado de la Universidad Externado de Colombia, Maestrando en Relaciones Internacionales en el Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad Nacional de La Plata.

Introducción.

Desde del establecimiento de las reformas iniciadas por Deng Xiaoping a finales de los años setenta; apertura de la economía, fortalecimiento institucional, relaciones diplomáticas respetuosas y reunificación nacional, se dio inicio a la construcción de una nueva China; este proceso estuvo acompañado además de una estrategia de inserción y posicionamiento global, donde La República Popular volcó su mirada hacia el tercer mundo, un socio con un pasado común e intereses convergentes; Si bien este relacionamiento ha venido fortaleciéndose en las últimas décadas en el plano económico -comercial, la nueva forma de manejar las relaciones bilaterales por parte de China ha adquirido una impronta política; muestra de ello es el vínculo estratégico sostenido con Brasil en los distintos foros internacionales, y el desarrollo de programas espaciales conjuntos. No cabe duda sin embargo que China es vista por los latinoamericanos con cierta sospecha, ya que es considerada al mismo tiempo un socio y un competidor en el escenario internacional. El manejo adecuado de las relaciones sobre todo por parte de América Latina marcará los designios de una alianza próspera.

Las relaciones entre el país asiático y América Latina dieron comienzo en el plano comercial a partir de la ruta de la seda establecida entre 1575 y 1815; a través de ésta, se intercambiaban textiles, alimentos, artesanías y especias, principalmente; sin embargo el abastecimiento directo por parte de las potencias coloniales y una política de control de exportaciones iniciada por China dio punto final a dicho intercambio. Fue entonces entre los años 1949 y 1970 que el relacionamiento tomó un nuevo impulso, en parte como respuesta a la necesidad de algunos países latinoamericanos de mano de obra procedente de China, abriendo paso al restablecimiento de los vínculos diplomáticos, inicialmente con Cuba; pese a esto, durante este período las relaciones no fueron tan prósperas debido a la fuerte oposición estadounidense, a la implementación de una política de sustitución de importaciones por parte de la mayoría de gobiernos de la región y al bajo nivel de crecimiento económico e inestabilidad política en el país asiático (reforma cultural).

Posteriormente durante la reforma, China estableció una política acorde con la situación interna y externa; sus pilares fundamentales se expresaban en un mayor pragmatismo, en un desplazamiento de la política a la economía como factor determinante de la política exterior, y en la necesidad de una estrategia para garantizar la paz y la seguridad, de forma que las energías y recursos se orientasen hacia la modernización económica². El

² Martin Pérez Le-Fort. "China y América Latina: estrategias bajo una hegemonía transitoria". Revista Nueva Sociedad 203, pp. 89-101.

objetivo central pasaba por un liderazgo de China en el tercer mundo, su oposición al imperialismo de EE.UU., y al hegemonismo Soviético.

El acercamiento sino-latinoamericano durante este período siguió siendo principalmente en el plano comercial con algunos encuentros en el plano político. Fue sólo hasta los años noventa donde los vínculos se dieron en un nivel más comprensivo; los objetivos principales se orientaban en promover las relaciones bilaterales de modo estratégico para fortalecer la cooperación política, complementar las necesidades económicas y de comercio y establecer una asociación en el plano regional; de igual forma se pretendía expandir dichas relaciones a otros niveles, organizaciones regionales, partidos políticos, parlamentos, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, entre otros, e implementar herramientas de diálogo entre cancillerías.

Actualmente los intereses del país asiático en la región se reflejan tanto en lo económico-comercial, como en la esfera política y diplomática; en el primer caso para fortalecer los lazos externos, obtener recursos energéticos, minerales y agrícolas y realizar inversiones de capital; por su parte, el interés en la esfera política, se centra en promover la multipolaridad y la democratización de las relaciones internacionales³ y en la búsqueda de posiciones comunes en los organismos multilaterales⁴, donde Chile y Brasil juegan un papel simbólico como puentes de diálogo en la región. En el plano diplomático están enfocados primordialmente en la contención del poder estadounidense y de los intereses de independencia de Taiwán.

América Latina por su parte ve a China como un nuevo destino de sus exportaciones, principalmente de materias primas, y algunas manufacturas de primer nivel; con dichos intercambios los países de la región han podido incrementar sus flujos de comercio exterior y apalancar parte del crecimiento económico; además de diversificar sus mercados; también China se ha convertido en una fuente importante de inversión extranjera directa en la mayoría de los casos en los sectores relacionados con la extracción de minerales, infraestructura, petróleo, energía y con la industria agrícola.

Cuando se dice que el país asiático se ha convertido además de socio en un competidor para la región, algunas analistas lo atribuyen en primera medida al desplazamiento de la IED a los países en desarrollo hacia China; sin embargo una lectura un poco más prudente y acertada nos permite ver que los flujos de inversión de los capitales extranjeros concentrados allí

³ Martin Pérez Le-Fort. “China y América Latina: estrategias...”. Revista...pp. 89-101.

⁴ China ha ampliado su esfera de influencia en la región a través de su participación en distintos organismos multilaterales y regionales; Grupo de Río en 1990, Banco de Desarrollo del Caribe, observador permanente de la OEA, en el Fondo de Cooperación América Latina y Asia del Este (FOCALAE), Mercosur y el BID, entre otros.

proviene de fuentes distintas de las que invierten en América Latina, al igual que en sectores variados de la economía; por tanto catalogar a China como competidor en este campo resulta un tanto inexacto por demás peligroso, porque puede aparejar un coste político.

De otro lado, también se le acusa de promover la primarización de las economías latinoamericanas por su política de importación de materias primas y exportación de bienes de mayor valor agregado, aumentando las asimetrías en el intercambio; desde mi punto de vista, la responsabilidad de la primarización recae directamente en la dirigencia de los países de la región, por su incapacidad para aprovechar el superávit comercial y el aumento del PIB para lograr desarrollo y agregación de valor.

Mucho tienen que aprender los países de América Latina en el intercambio con China; un mayor acercamiento en el plano social, cultural y académico, nos aproximará a su comprensión del mundo y a su manejo de la economía, los negocios, la diplomacia y la política, que en las últimas décadas ha sido más exitoso que el propio.

La sensibilidad y la vulnerabilidad en la relación: aproximaciones desde la Teoría de la Interdependencia Compleja.⁵

1. Breve acercamiento a los actores.

La República Popular China, (RPCh):

Históricamente la visión China de la política internacional ha estado fuertemente influenciada por el pensamiento *realista* de las relaciones internacionales; la República Popular basa su concepción sobre la evolución del sistema internacional como resultado de la configuración de fuerzas que se desarrollan como parte de un continuo proceso de cambio, apoyado *más* sobre la base de los atributos materiales de poder, que en instituciones internacionales formales⁶; el eje de su actual política exterior pasa por ampliar dicha base material, y en esta vía el crecimiento económico se instrumentaliza a su favor⁷.

⁵ Al bordar la exposición del presente análisis es importante ubicarnos temporalmente en el desarrollo de la relación bilateral con posterioridad a la entrada de La República Popular en la OMC; dado que el intercambio comercial y el diálogo político se han intensificado durante este período y es cuando los desafíos se tornan apremiantes para ambas partes; cabe por demás aclarar que la referencia a Latinoamérica es inclusiva de los países centro americanos.

⁶ Esto no implica una renuncia a la adhesión a instrumentos internacionales, que definen regímenes y prácticas compartidas, cuando le sean funcionales a los objetivos de política exterior. Sergio Cesarín. "CHINA: perspectivas de política exterior en la post guerra fría". Buenos Aires, INDICSO, Instituto

El actual posicionamiento chino en la geopolítica mundial y el margen de maniobra logrado para negociar, buscar aliados y repeler amenazas es enorme y se explica por la identificación de objetivos claros, su consistencia de políticas y la firmeza en su defensa; Dichos objetivos durante el período de reforma, iniciado durante el período Deng a finales de los años setenta, y hasta nuestros días, evidencian un manejo de la política acorde con la situación interna y externa, cuyos rasgos característicos se concentran en:

- Una desideologización de la política exterior, y un contundente viraje hacia el pragmatismo, evitando conflictos extremos con el poder hegemónico dada la asimetría de fuerzas; China rechaza conductas heterodoxas o contestatarias salvo que represente una amenaza creíble y de gran dimensión para el interés nacional, (*Never take the lead*); *su capacidad y su poder están orientados a organizar el conflicto antes que mantener la paz como estado ideal del sistema*⁸,
- Un desplazamiento de la política a la economía como factor determinante de su política exterior,
- El desarrollo de estrategias que garanticen la paz y la estabilidad (interna y regional) para concentrar todas las energías en la modernización económica⁹: liberalización y mercantilización; a partir de esto, lograr una mayor inserción internacional, y una mayor participación en organismos multilaterales, (*global trader*).
- Un liderazgo en el tercer mundo (*regional player*), combinado con una oposición al imperialismo de EE.UU., y a las actuales condiciones de unipolaridad; en este caso lograr un acercamiento con sus vecinos de Asia es clave, (APEC-ASEAN, G3); sus objetivos en este campo se concentran en generar bases estables y duraderas para la articulación económica y política de la región, (búsqueda de consensos); disminuir el recelo y la desconfianza que tienen otros países; incrementar la influencia regional para lograr apoyo a sus movimientos; crear un polo de poder económico que contribuya a disminuir la influencia de EE.UU., y generar de paso condiciones de multipolaridad, y

de Investigación en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador, documento de trabajo No. 19, 2004, pp. 1-39.

⁷ El libre comercio ofrece a China un medio legítimo e incuestionable para lograr crecimiento y por esta vía desarrollo.

⁸ Sergio Cesarín. “CHINA: perspectivas de política exterior... INDICSO... pp. 1-39.

⁹ Martín Pérez Le-Fort. “China y América Latina: estrategias...”. Revista... pp. 89-101.

- Lograr un rol confiable desde el punto de vista político mediante el uso de la diplomacia blanda: ascenso pacífico, respeto mutuo a la soberanía y la integridad territorial, no agresión, democratización de las relaciones internacionales, no intervención en los asuntos internos del otro, igualdad y beneficio recíproco, coexistencia pacífica, y no condicionamiento político, (*global player*).

América Latina y Caribe (ALC).

La relación con la República Popular nos confronta con nuestra realidad latinoamericana, caracterizada en el último período por una profunda fragmentación política y una ausencia de concertación y coordinación económica, acompañados de una deficiencia en materia democrática e institucional, y un generalizado déficit en desenvolvimiento productivo, con evidentes retrocesos en los niveles de desarrollo; América Latina también ha sido deficiente en la articulación de políticas frente a la globalización, transparentado en:

1. La debilidad y el estancamiento de los acuerdos de integración, y la incertidumbre acerca de los modelos, (crisis en la CAN, desconfianzas en MERCOSUR), y
2. Las diferencias en la planeación de proyectos alternativos para recomponer y repensar el regionalismo, para revertir la débil presencia internacional, ampliar la participación en el manejo de la agenda y equilibrar fuerzas en el intercambio con otros actores, (dispersión de esfuerzos).

En el terreno económico-comercial la región se caracteriza por un crecimiento modesto, pero limitado si se le compara con otras regiones del mundo, e influenciado por coyunturas externas, entre otras, por el auge del comercio mundial y los elevados precios de las commodities. Dicho crecimiento no ha tenido una repercusión interna que se traduzca en una mejoría de los indicadores sociales: empleo, ingreso y desarrollo.

2. Percepciones Recíprocas: objetivos de los actores en la relación bi-multilateral.

Con el fin de la guerra fría, los factores políticamente ideologizados perdieron relevancia a la par que la distensión global y el auge del proceso globalizador brindaron el escenario para la expansión de la relación bilateral¹⁰; otros factores como la erosión del poder estadounidense, (vacío diplomático dejado por la guerra contra el terrorismo), el fracaso y descontento producido en la región por el modelo neoliberal del consenso de *Washington*, y la necesidad de obtener recursos para apalancar el crecimiento económico: ALC representa un reaseguro energético y alimentario ante posibles crisis en Irak, Rusia, Nigeria, Irán, Sudan, y Angola, le han permitido a China insertarse con mayor libertad y facilidad en la región.

¹⁰ Sergio Cesarín. "CHINA: perspectivas de política exterior...INDICSO... documento de trabajo No. 19, 2004, pp. 1-39.

La vinculación sino-latinoamericana es omnidireccional, y los intereses de China en la región pasan por tres dimensiones,

1. *La Económico-comercial*: para fortalecer los lazos externos, obtener recursos, y lograr inserción y diversificación de su economía.
2. *La Político-diplomática*: orientados a promover la multipolaridad y la democratización de las relaciones internacionales; China busca avanzar en relaciones bilaterales estratégicas para fortalecer la cooperación política y afianzar la asociación con los poderes regionales, como instrumento para lograr respaldo en organismos multilaterales; además busca por esta vía contener los intereses independentistas de Taiwán¹¹; la percepción de una potencia cooperante¹² más que una potencia dominante redondea sus intereses en la región, y en este caso el *soft power*¹³ es su principal herramienta.
3. *La estratégico-militar*¹⁴: Como una medida de la competencia sino-estadounidense por el poder mundial.

Si bien es cierto que las relaciones se encuentran en un nivel más comprensivo que otrora, en buena medida por el impulso asiático, lo cierto es que América Latina es un jugador secundario en su proyecto estratégico; mantener vínculos estrechos con la región no es un objetivo primordial en la agenda china, pero sí importante para contener el avance de la unipolaridad, y para ampliar su base material de poder, al igual que para diversificar sus fuentes de recursos; no se puede caer en la falacia de auto-percibirnos como un actor vital para su consolidación en el sistema internacional.

¹¹ 11 países de la región mantienen relaciones diplomáticas con Taiwán, que se ha servido de la diplomacia del dólar para lograr adeptos.

¹² La competencia China en Latinoamérica no presupone una confrontación directa, sino demostrar su capacidad de maniobra e influencia como actor global en una área geográficamente alejada pero de interés para EE.UU.

¹³ Los chinos de ultramar ejercen en este campo una tarea importante; su participación en el proceso de toma de decisiones, y su desarrollo económico son instrumentales para procurar vínculos transpacíficos más estrechos, y crear redes de contacto con las comunidades autóctonas, animando una mayor interacción económica, social, y cultural y un conocimiento mutuo.

¹⁴ La cooperación militar entre América Latina y China ha aumentado en gran parte por la desvinculación en esta área con EE.UU., dada la mayoría de países que no han firmado el tratado por el que Washington pretende lograr inmunidad a sus tropas en territorio extranjero; en el plano estratégico sin embargo, puede decirse que es casi exclusivamente en la relación bilateral China-Brasil, por el desarrollo de programas espaciales conjuntos.

La positiva imagen¹⁵ que China mantiene en parte de la intelectualidad y la dirigencia política de la región y la idealización de su modelo, conllevan simpatías que abren espacios de diálogo e interacción política, económica, social y cultural; sin embargo cabe reflexionar si América latina tiene objetivos claros frente a su manejo de los vínculos con China; lo cierto es que a diferencia de su estrategia de largo plazo¹⁶, la forma de la vinculación de ALC es espasmódica, obedece más a aspectos coyunturales que a objetivos claros de política exterior; con una marcada pero reciente excepción¹⁷, (Brasil); los países latinoamericanos han seguido la corriente mundial de aprovechar las ventajas del mercado chino para obtener crecimiento económico, pero en las demás dimensiones el diseño ha sido escaso, por no decir que nulo; en lo económico-comercial, China es instrumental para la diversificación geográfica de los mercados, atraer capital y tecnología, conseguir desarrollo menos dependiente de EE.UU., acceder Asia, y mejorar la capacidad negociadora con otros actores; pese a la existencia de estas ventajas no se ha desarrollado una agenda común en la región¹⁸.

Una China varias Latinoaméricas:

Antes de realizar un balance de la relación es necesario precisar que la política exterior China hacia la región es homogénea, sin tener en cuenta las diversidades en su interior; tres categorías de actores podemos encontrar en la interacción:

- Socio cooperativo: categoría a la que pertenece casi en solitario Chile¹⁹,
- Socio estratégico: Brasil²⁰, y por esta vía sumar en algunas cuestiones el eje MERCOSUR, y

¹⁵ El modelo diplomático externo chino es más seductor para algunos sectores políticos en la región, que el modelo estadounidense.

¹⁶ El partido comunista Chino presento a fines de 2008 el libro blanco de la política exterior China hacia Latinoamérica.

¹⁷ Inicialmente la relación pasaba por un periodo de euforia; hoy en día se ha endurecido producto de las presiones del empresariado y la sociedad civil brasileña.

¹⁸ La falta de concertación se debe en parte al hecho de que no todos los países de la región pueden beneficiarse, o beneficiarse de igual forma de la relación con el gigante asiático; para el caso de los centroamericanos, México y Colombia la relación puede devenir en altamente competitiva para sus economías, principalmente en los sectores intensivos de mano de obra.

¹⁹ Es la relación menos politizada de todas, se concentra en avanzar en el plano económico comercial.

²⁰ En materia de cooperación nuclear y satelital: producción de aviones (Brasil), investigación Antártica (Argentina-Chile), nuclear (Argentina).

- Competidor: principalmente para las economías centroamericanas²¹, en donde México²² lidera el grupo, y de los Andinos Colombia.

De manera que los resultados de la vinculación pueden ser también diferenciales, dependiendo del grado de complementariedad o de competitividad²³ entre ellos.

3. Balance de la Relación: Análisis de presente y de futuro.

Para entender el romance entre Latinoamérica y la República Popular, es ineludible tener en cuenta la transición intra-partido e intra-régimen en China que coincide con la transición política en América latina; en el primero de los casos por el impacto de una nueva generación asiática de líderes, gestados en una China más estable y fuerte, sin tener que definirse ideológicamente, proclives a aceptar la ortodoxia económica neoliberal, con necesidad de recursos²⁴ y dispuestos a tomar riesgos²⁵; en Latinoamérica el viraje hacia modelos políticos de izquierda (populistas-socialistas pragmáticos). Por otro lado la relación bi-multilateral evidencia las necesidades impuestas por el proceso globalizador: *agenda de apertura*, (liberalización-mercantilización) y *re-estructuración del Estado*.

Análisis de presente

Pese a enfrentar dificultades que surgen del contexto internacional como la sujeción a los dictados de los centros de poder político mundial y las presiones externas de las superpotencias; además de otros obstáculos en el plano bilateral como la distancia geográfica, la diferencia cultural y de lenguaje, y las sospechas dejadas por una diplomacia oculta, la relación de presente muestra una mayor aproximación y afianzamiento que en el pasado.

En la dimensión económico-comercial la relación de comercio e inversión todavía se encuentra en un periodo inicial de desarrollo, con un nivel *comparativamente* bajo y con grandes potencialidades por explotar; algunas características evidenciadas son:

²¹ China se ha servido de la relación bilateral con los países centroamericanos incluida Colombia para cumplir con las normas de origen y entrar a los mercados de Estados Unidos, y la Unión Europea.

²² De los 20 sectores de exportaciones a Estados Unidos, 12 compiten con China.

²³ China y ALC compiten en tres mercados intensivos de mano de obra, lo que representa una amenaza donde la ventaja exportadora se basa en el uso intensivo de mano de obra; no son competidores comerciales directos a nivel de valor agregado. Su coeficiente de similitud es tan sólo del 20%.

²⁴ En china la limitación en los recursos empezó a dejarse sentir ante la presencia de un déficit comercial neto en materias primas básicas, (níquel, cobre, hierro y soja principalmente).

²⁵ Evan Ellis. "El Nuevo Romance Chino con América Latina. Comprendiendo la Dinámica y las Implicaciones Regionales. Air & Space Power Journal – [Español, Tercer Trimestre de 2006](#), pp. 1-18.

En la participación China:

- Rápido y creciente²⁶ desarrollo del comercio: China no solo ha aumentado sus compras a ALC, lo hizo más rápido que en otras regiones²⁷; sin embargo en términos globales la participación de América latina es baja.
- La cadena de valor se ha incrementado, pero los productos chinos de alto valor agregado son pocos; participan tanto el estado como los particulares, pero de estos últimos las grandes empresas no tienen gran participación.
- Con excepciones de las inversiones en el sector minero y energético²⁸, las demás son de pequeña envergadura; en el sector manufacturero son comparativamente pocas y en el de tecnología menores.

En la participación de Latinoamérica:

- Una elevada tasa de crecimiento comercial; el lugar de ALC en China se eleva paulatinamente, sin embargo la proporción del total es baja.
- Las exportaciones hacia China²⁹ se concentran en pocos rubros, con pocos tipos de productos como los principales; el valor agregado se ha elevado, pero los de alto valor no son muchos, se caracteriza por la exportación de materias primas y manufacturas de bajo nivel.
- El número de empresas en China y el monto de las inversiones³⁰ son comparativamente reducidos, y la proporción que ocupan en el mercado local es aún menor³¹.

²⁶ El comercio sobrepasó los US\$100.000 mil millones de dólares a noviembre de 2008.

²⁷ Para el período 2000-2004 creció en la región un 42% por año, en la economía global tan solo un 26%.

²⁸ Las compañías chinas operan en: el campo forestal, minero (Perú y Brasil), Petróleo (Venezuela), pesquero, textil (México), procesamiento de alimentos y construcción, principalmente.

²⁹ El volumen de las exportaciones en la región es diferencial; factores como la proximidad con EE.UU., en comparación con China, y el establecimiento de relaciones diplomáticas con Taiwán, minan en su deterioro; por el contrario los lazos socio-culturales tienen un impacto positivo, (Perú).

³⁰ En la actualidad China ha suscrito acuerdos de estímulo y garantías a las inversiones con once países de la región, y con dieciséis en cooperación económica y tecnológica.

³¹ Song Xiaoping. "Perspectivas estratégicas de las relaciones económico-comerciales entre China y América Latina". Segundo Simposio Internacional "Relaciones económico-comerciales entre China y

Efectos del intercambio

Son indirectos³² debido a la envergadura china y su creciente importancia en la economía global, ya que sus superávits comerciales mantienen elevada la demanda mundial, favorecen la transferencia de capital para las economías emergentes y asegura un alto nivel de importaciones, principalmente de commodities; también son directos dependiendo de la inversión y el comercio bilateral³³; en uno y otro caso los resultados pueden ser tanto positivos como negativos para los países de la región, veamos algunos:

Positivos:

1. *China como exportador de precios*³⁴: la mayoría de países de la región se benefician del intercambio, dada el alza de los precios y la demanda de sus exportaciones; Brasil por ejemplo logró ganar mercados en las importaciones de China en los sectores minero, y de soja, desplazando a otros jugadores mundiales; gran parte del crecimiento económico latinoamericano en el último lustro se explica en estos términos.

América Latina” Auspiciado por el Centro de Estudios Regionales y de países, Universidad de Economía y Comercio de Beijing, el 28 de noviembre de 2008, Beijing, China, pp.1-7.

³² En la actual crisis Un efecto indirecto importante lo representa el hecho, de que, por tratarse de una crisis de orden global, las consecuencias son globales; la alta integración de la economía China con las economías de EE.UU., Europa y Japón, países centro de la crisis, pone de manifiesto la necesidad de cuidar la relación bilateral. La teoría de diversificación de los riesgos, es viable frente a crisis limitadas, o de uno o varios mercados, pero no cuando es global, ya que no limita los riesgos; estos en cambio pueden aumentar. Todo lo cual depende del grado de apertura de la economía y de la capacidad de reemplazar el mercado internacional con el mercado doméstico hasta tanto surja una nueva fase expansiva del comercio mundial. En este campo ALC es altamente vulnerable, porque no tiene capacidad de reemplazar el mercado externo con el interno; por el contrario China por su alta demanda interna con capacidad de ahorro puede sustituir mercados con mayor rapidez y menores costes. Evan Ellis. “El Nuevo Romance Chino... Air & Space...pp.1-18.

³³ En el caso mexicano por ejemplo, es importante analizar las condiciones actuales del comercio bilateral, ya que revela un patrón deficitario estructural, en donde a mayor intercambio mayor déficit para el país centroamericano; las causas están relacionadas con un incremento en las compras de empresas mexicanas a proveedores chinos por el alto rendimiento que ofrecen, y a un esquema de importaciones chinas de corto plazo.

³⁴ China fija precios al alza en petróleo (consume el 8% mundial), soja, hierro y oro entre otros productos del sector minero; a la baja en juguetes, manufacturas, confecciones e industria electrónica por su alta competitividad. China es el segundo exportador y tercer importador mundial.

2. *Efecto derrame del Ahorro*³⁵: inversión y financiamiento blando de proyectos³⁶ que mejoran la infraestructura regional; principalmente para la extracción y transporte de recursos y de materias primas, y la búsqueda de una salida al pacífico.
3. *Prestador de Asistencia para el desarrollo*: aunque su importancia es limitada como proveedor de fondos al resto del mundo, su presencia en las finanzas internacionales ha crecido, emergiendo como un potencial proveedor de préstamos³⁷ y asistencia para el desarrollo, (sur-sur).

Negativos e intermedios:

1. *Desplazamiento en los mercados interno y externo en sectores de mayor valor agregado*: por su alta competitividad en los sectores extensivos de mano de obra, las importaciones chinas han logrado desplazar a productores locales³⁸, principalmente en los países de Centro América, México, y Colombia. En el mercado externo³⁹ a Brasil y a La Argentina en algunos segmentos específicos; en este caso los efectos negativos de la relación comercial se trasladan al campo de la relación en el hemisferio⁴⁰, afectando la integración regional con complementación productiva; también ha desplazado a México y a algunas economías centroamericanas en el mercado de los Estados Unidos⁴¹, principalmente en sectores extensivos en mano de obra y de baja tecnología, (textiles, calzado, electrodomésticos).

³⁵ Por esta vía acumula grandes cantidades de reservas mediante las que provee de ahorro barato al resto del mundo, principalmente a los Estados Unidos.

³⁶ Principalmente en proyectos gubernamentales sobre obras públicas y equipamiento, (con Venezuela, Argentina y Colombia entre otros).

³⁷ Casi la mitad de éstos provienen del Banco de exportaciones e importaciones de China y el Banco de desarrollo.

³⁸ En este caso se reflejan pérdidas en el estado de bienestar: pérdida de empleos, amenaza las pymes locales, y dificulta la incorporación de mayor valor agregado.

³⁹ Los efectos colaterales se ven en la pérdida de competencia, el desplazamiento de capitales y el deterioro del nivel de empleo.

⁴⁰ El resultado del intercambio vendría siendo positivo para el país importador, que logra obtener ventajas dada la relación diferencial de precios con sus otros competidores, pero en conjunto resultan perjudiciales para la economía regional como un todo.

⁴¹ Por ejemplo, con el vencimiento del Acuerdo Multifibras que mantenía cuotas en los textiles, la participación en el mercado de China en el mercado del vestido estadounidense aumentó del 25 al 56%, mientras que la participación de los fabricantes latinoamericanos disminuyó del 26 al 8%.

2. *Disputa por la inversión extranjera directa*⁴²: algunos analistas le han atribuido a China la categoría de competidor en esta materia con los países de la región, dado el incremento que en los últimos años ha tenido, convirtiéndose en el primer receptor de IED hacia las economías en desarrollo y la rezagada posición de ALC en el total global; aunque esto no indica una relación causal, es importante examinarlo de acuerdo al tipo de inversión de que se trate, para determinar los efectos en las economías de la región.

La inversión puede ser de tres tipos, de acuerdo a las motivaciones⁴³: en búsqueda de recursos, de mercado y de eficiencia. En la primera, es evidente que dadas las deficiencias de recursos en el país asiático, los flujos de inversión se desplazan a las regiones del mundo con excedentes en materias primas y recursos naturales, en donde ALC es altamente competitivo. En la búsqueda de mercados, la posición es intermedia, ya que el atractivo se concentra en función del tamaño y crecimiento de la economía, en donde China nos lleva la delantera;⁴⁴ en el caso de la inversión destinada



Participación en el Mercado del vestido de EE.UU., 2003 y durante la era después del Acuerdo Multifibras. Tomado de Evan Ellis. “El Nuevo Romance... Air & Space...pp.1-18.

⁴² El papel de los flujos de IDE no es, ni con mucho, tan significativo como el del comercio en las relaciones entre China y América Latina. En 2005, los flujos de la IDE china a América Latina ascendieron a 659 millones de dólares, aunque esta cifra incluía la inversión en paraísos fiscales del Caribe como las Islas Vírgenes y las Islas Caimán, que representaban el grueso de la inversión (Ludning, 2006: 8). Aunque los flujos de salida de la IDE china han crecido rápidamente en los últimos años, lo han hecho partiendo de una base muy baja. La IDE china en América Latina es básicamente del tipo “búsqueda de recursos”, particularmente en petróleo y minerales. Geográficamente, esta inversión se ha dirigido sobre todo a Brasil, Chile, Perú y Venezuela (Funakushi y Loser, 2005; CEPAL, 2004: Cuadro V.5). También ha habido inversiones chinas en el sector industrial en México. Tomado de Rhys Jenkins. “Los retos de América Latina en un mundo en cambio. Nuevo orden internacional, El impacto de China en América Latina. Revista CIDOB d’Afers Internacionals- España, No.. 85-86, 2009, pp. 251-272.

⁴³ Rhys Jenkins. “Los retos de ... Revista CIDOB d’Afers... pp. 251-272.

⁴⁴ Con tasas de crecimiento sostenido que promedian un 9,6% desde 1978, y en los últimos cinco años más del 10%, y un mercado de 1.350 millones de habitantes, con un crecimiento poblacional de entre

a obtener eficiencia, es donde existe mayor posibilidad de producirse un desvío; este tipo de inversión se concentra en los sectores donde puede reforzar cambios significativos en el coste de producción, y en la mejoría de la competitividad.

Asimismo es importante analizarlo desde el punto de vista de las fuentes; en ALC proceden principalmente de EE.UU., y la UE; mientras que en China del sudeste asiático. La distribución sectorial también es diferencial, la inversión de EE.UU., en China es en el sector manufacturero, en ALC se destina a otros sectores, (infraestructura).

Un examen más acertado implica acudir nuevamente a la diversidad latinoamericana, en donde dada la complementariedad o la competitividad los efectos son diversos y por ende la mirada que se tenga de China como oportunidad o como amenaza.

3. *El reconocimiento de economía de mercado a China*, puede tener un efecto intermedio para las economías de la región; es positivo si permite elevar los precios de los productos chinos y mejorar la competitividad de los latinos; pero también puede ser negativo porque no permite un mecanismo flexible de las políticas antidumping⁴⁵.

En la dimensión político diplomática y en la estratégico militar, la relación bi-multilateral no ha sido tan estrecha como en la económico-comercial; los resultados se reflejan casi que exclusivamente en la participación coordinada en foros y organismos multilaterales, en donde para ALC se evidencia un potencial aprovechamiento de los espacios y oportunidades que genera la ascendente gravitación china en la política internacional. Asimismo se ha intensificado el diálogo conjunto entre los distintos sectores sociales, empresarios, partidos políticos, sindicatos, y organizaciones civiles, como parte de un proceso de conocimiento mutuo, y se ha fortalecido el intercambio cultural a través del movimiento migratorio.

Análisis de futuro

Algunas consideraciones a largo plazo:

el 10% y 12% anual, de los cuales un 19% pertenece a la clase media, estimada en un 40% para el 2020.

⁴⁵ Sólo hasta el 2016 se le reconoce a China como economía de mercado; hasta hoy es economía en transición, lo que implica que para determinar el precio base para aplicar políticas antidumping, los socios de la OMC no están obligados a usar el precio chino en una investigación; si se le reconoce anticipadamente y de manera unilateral, el precio debe ser fijado por el mercado interno del exportador, y sólo ha falta de éste por el precio aplicado en terceros países.

- *Mejora en la calidad del desarrollo productivo*: de futuro es importante para las economías latinoamericanas aprovechar la bonanza de las materias primas, para que las rentas generadas en este rubro se destinen a la diversificación de la canasta exportadora, de forma que se produzca una mejora en la calidad de la inserción de las exportaciones en los mercados internacionales, (agregación de valor).
- *Tensiones sociales*: como consecuencia del proceso migratorio⁴⁶.
- *Deterioro en los términos del intercambio*: la posibilidad de la dependencia latinoamericana a la volatilidad del crecimiento chino, las variaciones de la demanda externa y la importación de manufacturas de mediana y alta tecnología impone dudas sobre el papel de China como una fuente recuperación de las economías a largo plazo.
- *Debilitamiento de sectores tradicionalmente fuertes en algunas economías de la región*: por efecto de la alta competitividad de China en sectores como textil, calzado y electrodomésticos.
- *Control de importaciones*: preocupan las medidas de control de importaciones de China para evitar que la disminución de la demanda en Estados Unidos y Europa por efecto de la crisis de desplacen hacia el mercado chino.
- *Disputa por el poder en la región*: la entrada de China en ALC es vista por sectores norteamericanos como una amenaza para su influencia y margen de maniobra; algunos efectos de esta tensión pueden resultar perjudiciales; individualmente en la medida de una pérdida de autonomía para los actores más débiles, y de conjunto favorecer la fragmentación y las tensiones al interior de la región, (toma de posiciones).
- *Pragmatismo*: en la práctica reciente China se ha ido alejando de la retórica de la cooperación sur-sur; esto se ha reflejado en las discrepancias en la OMC por la agricultura, el G8, el Consejo de Seguridad y en el FMI por su creciente poder de influencia.
- *Influencia en el manejo de políticas*: la creciente inversión china en infraestructura para la extracción y transporte de los recursos que importa de la región, le amplía su poder en la toma de decisiones sobre el manejo presente y futuro de dichos recursos; a largo plazo, puede convertirse en un esquema de cooperación centro-periferia.

⁴⁶ En esta materia se recomienda la lectura de la publicación de Milagros Lock Reyna, titulada: De la tiendita al supermercado. Los comerciantes chinos en América Latina y el Caribe; en la revista Nueva Sociedad 203, p.128-137, disponible en su página web.

- *Competencia futura por el mercado Asiático*: preocupa el acuerdo China-ASEAN a 2013, como consecuencia de un posible desplazamiento de las exportaciones de la región por las exportaciones provenientes de China en el mercado del sudeste asiático.
- *El impacto simbólico en la imaginación del pueblo y los cálculos de los actores políticos en la región*: la idealización del modelo chino por parte de los actores regionales puede generar mayores expectativas sobre la relación bilateral, y apartarnos de un análisis concreto y real de las actuales y potenciales sensibilidades y vulnerabilidades de la región.
- *Competencia en el mercado laboral*: China representa para los latinoamericanos un poderoso rival en términos de fuerza laboral, dada la cantidad y calidad de la misma.

La idea de China como una oportunidad o una amenaza para la región, sigue rodeando el imaginario de analistas, académicos, y decisores de la región; la respuesta dependerá principalmente, de la voluntad política para maximizar los beneficios; la fragmentación al interior⁴⁷ mina dicho camino, de manera que el desafío se encuentra en adoptar una agenda común para generar ganancias relativas.

4. Sensibilidad y Vulnerabilidad: la relación bajo la óptica de la Interdependencia Compleja.

Breve aproximación a la Teoría⁴⁸.

En política mundial la interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países, aunque no necesariamente simétricos; las relaciones de interdependencia siempre implican costos, dado que la autonomía disminuye, lo importante es determinar a priori si los beneficios son mayores que los costos, nada asegura beneficio mutuo. R. Keohane y J. Nye para explicar el papel del poder en la interdependencia distinguieron entre dos conceptos, que son a su vez dos dimensiones: *la sensibilidad y la vulnerabilidad*; la primera implica grados de respuesta dentro de una estructura política (con qué rapidez los cambios en un país ocasionan cambios, con determinado costo, en otro país y cuál es la magnitud de ese costo?). Puede medirse no

⁴⁷ Bajo ciertas condiciones cuando los intereses internos se encuentran divididos, las cuestiones son diversas y la atención de los máximos líderes políticos no se halla concentrada en esas cuestiones las coaliciones tras-gubernamentales pueden dificultar la definición de los objetivos de Estado; pero cuando los intereses son claramente consistentes y los líderes están compenetrados, los gobiernos pueden llevar a cabo objetivos políticos coherentes incluso bajo condiciones de interdependencia compleja. Tomado de Robert Keohane, y Joseph Nye. *Poder e interdependencia*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano, 1988, p. 15-57.

⁴⁸ Robert Keohane, y Joseph Nye. *Poder e...* p. 15-57.

meramente por el volumen de los flujos que trasponen las fronteras, sino también por los efectos de costo de los cambios en las transacciones sobre las sociedades o los gobiernos; implica contingencia ante los efectos de costo impuestos desde afuera; Puede ser tanto social, o política como económica. La vulnerabilidad por su parte, es definida como la desventaja de un actor que continua experimentado costos impuestos por acontecimientos externos aún después de haber modificado las políticas. Sólo puede medirse por el costo que implican los ajustes a un medio que ha cambiado durante cierto lapso de tiempo. La vulnerabilidad de largo plazo depende de la voluntad política, la capacidad gubernativa y la disponibilidad de recursos. La sensibilidad será menos importante que la vulnerabilidad para proporcionar recursos de poder a los actores.⁴⁹

La interdependencia asimétrica puede ser una fuente de poder para los actores; poder en los recursos y en el control de los resultados; un actor menos dependiente en una relación a menudo cuenta con un recurso significativo, porque los cambios en la relación (que el actor puede iniciar o amenazar con ellos) serán menos costosos para ese actor que para sus socios.

La relación bajo la óptica de la Teoría.

En condiciones de interdependencia cobran vigencia actores diversos al estado con capacidad para influir en el proceso de toma de decisiones (actores tras-gubernamentales); y la vinculación de cuestiones no organizadas de forma jerárquica en diferentes áreas; la presencia de estos factores torna más difícil la coherencia de objetivos políticos pero no la excluye; un examen de conjunto implica no descuidar los efectos de dichos factores en la relación bi-multilateral.

Las sensibilidades y vulnerabilidades mutuas: es en la dimensión económico-comercial donde mayores efectos se han percibido, dado el grado de interdependencia entre los actores; en este campo los niveles también varían de acuerdo a la complementariedad o la competitividad de sus economías. La sensibilidad y la vulnerabilidad de América latina con relación a China se percibe en el intercambio comercial, tanto en el sector importador como en el exportador; La dependencia de las exportaciones hacia China torna cada vez más sensibles y altamente vulnerables a las economías de ALC a los riesgos del mercado, lo cual es grave no sólo porque China es el cliente principal de artículos de consumo en el mundo, también porque tiene una economía extensamente coordinada y planificada, donde su producción y decisiones de inversión a lo largo de todo un sector puede impactar la demanda global y por ende los precios; una variación en las preferencias chinas que reduzcan la demanda, disminuirá el precio de los productos y por ende del saldo comercial con ese país;

⁴⁹ Los autores explican por ejemplo que un alto porcentaje de importación de materias primas es considerado como un índice de vulnerabilidad cuando en sí mismo solo sugiere que la sensibilidad es alta, la pregunta clave es saber con cuanta eficacia las nuevas políticas podrán aportar suficientes existencias de materias primas necesarias y a que costo.

viéndose perjudicados principalmente los países con perfil agro-exportador (Brasil, Argentina, Chile, Andinos); Si la interdependencia económica aumenta, y China se convierte en uno de nuestros principales socios comerciales, la vulnerabilidad también se incrementa, dada la incapacidad de ALC para sustituir mercados (por el interno principalmente), y socios rápidamente. En el sector importador las economías de la región son tanto sensibles, como vulnerables, pero en menor grado en comparación con el sector exportador; la vulnerabilidad se evidencia por nuestra falta de competitividad ante los productos que ingresan a la región, y en la incapacidad para aumentar la cadena de valor, de manera que la alta competitividad china hace que los costos de su reemplazo sean mayores.

De otro lado, la alta sensibilidad del país asiático por los recursos debe ser usado por ALC para servirse de la interdependencia como fuente de poder en la negociación sobre otros temas y para vincular otras cuestiones; complementariedad e inversión tecnológica. Pero su sensibilidad será menos importante que nuestra vulnerabilidad para proporcionarle nuevos recursos de poder, los cuales sumados a la asimetría de recursos preexistente le suponen a China la capacidad de imponer agenda, aumentando nuestra sensibilidad en otras dimensiones; la político-diplomática, y la estratégico- militar. Como bien lo expresan los autores, *los modelos de sensibilidad pueden explicar donde asienta el zapato; una política debe basarse en un análisis de las actuales y potenciales vulnerabilidades, qué puedo hacer y a qué costos?, qué pueden hacer los otros actores y a qué costo?*⁵⁰. Sin embargo, la alta interdependencia entre China y América Latina no ha dificultado que se sirvan en calidad de socios, de la vinculación de cuestiones sobre todo en organismos internacionales, para transformar su vinculación diplomática potencial, en activa, gestando espacios para la comunicación.

Conclusiones.

Un examen aproximado de los desafíos que representa la vinculación con China, debe comprender a la región en su conjunto, con las particularidades en su interior; si bien somos sensibles en el intercambio, nuestra vulnerabilidad económico –comercial afecta de manera creciente nuestra autonomía en otras cuestiones; su manejo a largo plazo dependerá de la voluntad política, y de la capacidad gubernativa con las que la dirigencia latinoamericana hace frente a los retos de la interdependencia.

⁵⁰ Robert Keohane, y Joseph Nye. *Poder e ...* p. 15-57.