

Research Article

Ignacio Bartesaghi y Natalia De María*

Mercosur-China: transformaciones en la estructura comercial y desafíos de interdependencia

Mercosur-China: Transformations in Trade Structure and Challenges of Interdependence

<https://doi.org/10.1515/sai-2025-0007>

Received June 28, 2025; accepted December 2, 2025; publicado en línea febrero 4, 2026

Resumen: La relación comercial entre el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la República Popular China (en adelante China) ha mostrado un importante crecimiento en las últimas dos décadas, transformando su estructura y composición, pero especialmente ampliando su alcance más allá del comercio de bienes e incorporando la inversión extranjera directa (IED) y la cooperación. Actualmente, las relaciones de China con los miembros del Mercosur, además de por el comercio, están pautadas por las inversiones, con la especial importancia de Brasil, la cooperación financiera como es el caso del SWAP en Argentina o la importancia creciente de renminbí en Brasil, ya sea como moneda de reserva o como divisa utilizada en el intercambio comercial con China. El artículo analiza la evolución de estas interacciones económicas, comerciales y estratégicas mediante indicadores de comercio, concentración de productos y grado de diversificación comercial y flujos de inversión, identificando las principales transformaciones acontecidas entre los años 2005 y 2024 que han sido clave en la agenda bilateral y en los patrones de dependencia. A través de la teoría de la interdependencia compleja, se evalúa si los cambios observados han generado una relación más simétrica con una red de vínculos más diversificada que se da por

***Corresponding author: Natalia De María**, Instituto de Negocios Internacionales, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, Uruguay, E-mail: ndemaria@ucu.edu.uy. <https://orcid.org/0000-0001-5583-0114>

Ignacio Bartesaghi, Profesor del Instituto de Negocios Internacionales, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, Uruguay. <https://orcid.org/0000-0002-3413-3595>

 Open Access. © 2026 the author(s), published by De Gruyter and FLTRP on behalf of BFSU.  This work is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International License.

varios canales, o si persisten dinámicas de dependencia asimétrica. Asimismo, se abordan y discuten las implicaciones estratégicas para el Mercosur en el contexto del orden global actual donde China desempeña un papel fundamental, considerando tanto los riesgos como las oportunidades derivadas de esta interdependencia multidimensional.

Palabras clave: Mercosur; China; Brasil; comercio; interdependencia compleja

Abstract: The trade relationship between the Southern Common Market (Mercosur) and the People's Republic of China (hereinafter referred to as "China") has grown significantly over the last two decades, transforming its structure and composition, but especially expanding its scope beyond trade in goods to include foreign direct investment (FDI) and cooperation. Currently, beyond trade, China's relations with Mercosur members are marked by three key areas: investments – with Brazil playing a particularly important role – financial cooperation (such as the SWAP in Argentina), and the growing significance of the Renminbi in Brazil, which is used there both as a reserve currency and for trade settlements with China. The article analyzes the evolution of these economic, commercial, and strategic interactions using indicators of trade, product concentration, degree of trade diversification, and investment flows, identifying the main transformations that took place between 2005 and 2024 that have been key to the bilateral agenda and patterns of dependency. Using the theory of complex interdependence, it assesses whether the changes observed have led to a more symmetrical relationship with a more diversified network of links through various channels, or whether asymmetrical dependency dynamics persist. It also addresses and discusses the strategic implications for Mercosur in the context of the current global order, where China plays a pivotal role, considering both the risks and opportunities arising from this multidimensional interdependence.

Keywords: Mercosur; China; Brazil; trade; complex interdependence

1 Introducción

La relación bilateral entre el Mercosur y China se ha profundizado en los últimos años, no obstante, el intercambio comercial ha sido más dinámico que el diálogo político. En este sentido, se debe señalar que se toma para la presente investigación a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay como miembros del Mercosur, y que Paraguay es el único país miembro que no lleva relaciones diplomáticas con la República Popular China, lo cual condiciona el relacionamiento político entre el Mercosur y China. Debido a las limitaciones estadísticas de la base de datos utilizada, los montos

incorporan el comercio de Venezuela, que si bien forma parte del Mercosur se encuentra suspendida. No se incorporan estadísticas de Bolivia, que formalizó su ingreso al Mercosur en el año 2024. La limitación metodológica comentada, no afecta los resultados presentados ni los objetivos planteados en el artículo.

A partir de un estudio exploratorio y descriptivo de carácter longitudinal, el artículo analiza la evolución de las interacciones económicas y estratégicas entre el Mercosur y China, considerando no solo los flujos comerciales, sino también la inversión extranjera directa (IED), la cooperación financiera y otros mecanismos de colaboración que han ampliado la agenda bilateral. Las preguntas de investigación que guían el análisis apuntan a ¿cómo ha evolucionado la estructura comercial entre el Mercosur y China?, ¿qué nuevos componentes ha adquirido la agenda entre China y el Mercosur en los últimos años?, ¿las transformaciones en la relación bilateral han generado una relación simétrica o de dependencia asimétrica?

El objetivo general de la investigación es analizar de manera integral la evolución de los vínculos entre el Mercosur y China entre los años 2005 y 2024, identificando cambios en las interacciones económicas, comerciales y estratégicas, así como la existencia de transformaciones en la estructura comercial y los niveles de dependencia comercial existentes entre China y los miembros del Mercosur, señalando las implicancias políticas y económicas para la región. Asimismo, a partir del análisis de los datos presentados y del diálogo político desarrollado entre las partes, se identifica el tipo de relación existente y el grado de interdependencia compleja, considerando los cambios en una agenda que se ha sofisticado y ampliado en los últimos años.

El período 2005–2025 fue seleccionado porque coincide con el inicio de transformaciones significativas en la relación bilateral, incluyendo la expansión del comercio, el crecimiento de la inversión china en el Mercosur y la implementación de mecanismos de cooperación financiera. Además, permite un análisis longitudinal que abarca las tendencias más recientes y los cambios estructurales que configuran la interdependencia compleja entre las partes, en un contexto geopolítico global dinámico.

El análisis del diálogo político entre China y los países del Mercosur se incorpora como un componente clave para comprender las dinámicas económicas y comerciales, ya que estos intercambios institucionales influyen directamente en la implementación de acuerdos de comercio, inversión y cooperación. Su consideración permite evaluar la relación de manera más integral y articular cómo los mecanismos de coordinación política contribuyen a la configuración de la interdependencia compleja.

El artículo se fundamenta en la teoría de la interdependencia compleja, desarrollada por Keohane y Nye (1987) que afirma que los Estados se encuentran interrelacionados y que sus decisiones generan efectos mutuos, produciendo costos

diferenciados y en ocasiones asimétricas (Wagner 1988, 468-70). La interdependencia compleja se caracteriza por múltiples canales de interacción, la ausencia de jerarquía entre temas y el escaso uso de la fuerza militar entre Estados interdependientes (Keohane y Nye 1988). La interdependencia compleja implica una politización de las relaciones económicas, en la que los Estados intentan maximizar beneficios sin perder autonomía.

Dentro de este marco analítico, cobran especial relevancia los conceptos de sensibilidad y vulnerabilidad. La sensibilidad se refiere al grado en que un Estado es afectado por las decisiones o eventos de otros actores, especialmente cuando las respuestas posibles son limitadas o costosas. La vulnerabilidad se relaciona con la capacidad de los actores para modificar sus políticas frente a esos impactos: a menor capacidad, mayor será su exposición. Según Keohane y Nye (1988), la vulnerabilidad tiene mayor peso analítico que la sensibilidad, ya que implica una evaluación más estructural de la dependencia y las opciones disponibles frente a perturbaciones externas. La teoría también explica cómo el poder está relacionado al control de la información (Keohane y Nye 1988) y cómo la información estratégica, comercial o gratuita puede constituirse en fuente de poder.

A pesar de su vigencia, la teoría de la interdependencia compleja ha sido objeto de debates y revisiones. Por un lado, algunos autores destacan que la creciente multipolaridad y la fragmentación del orden internacional han intensificado la relevancia de los vínculos económicos transnacionales y de los regímenes internacionales en la gestión de conflictos. Por otro, se ha señalado que el retorno de la geopolítica y del uso del poder militar en ciertas regiones cuestiona el supuesto de que la fuerza pierde centralidad entre Estados interdependientes. Sin embargo, lejos de invalidar el enfoque, estas tensiones refuerzan la necesidad de considerar cómo la interdependencia se combina con dinámicas de poder tradicionales, produciendo escenarios híbridos en los que la economía y la seguridad se entrelazan. En este sentido, la teoría sigue ofreciendo un marco analítico pertinente para examinar relaciones como la del Mercosur con China, donde los beneficios económicos coexisten con riesgos de dependencia estructural y con las presiones derivadas de la competencia entre grandes potencias.

En el marco de la interdependencia compleja, la dependencia asimétrica describe relaciones en las que ambos actores se benefician, pero uno posee mayor capacidad de resiliencia ante una ruptura. Aplicado al comercio entre el Mercosur y China, este concepto permite interpretar una vinculación creciente, aunque con tendencia a flujos unidireccionales y especialización primaria, lo que limitaría la autonomía del bloque sudamericano. Dado que la relación ha adquirido otros componentes más allá del comercio, tales como las inversiones y la cooperación en diversas áreas, el Mercosur podría ser para China un actor de relevancia si se tiene en cuenta el contexto internacional pautado por el enfrentamiento de Estados

Unidos con China. En este contexto, el Mercosur tiene un mayor margen de autonomía en sus relaciones con la potencia asiática.

2 El diálogo político entre el Mercosur y China

Al abordar la relación bilateral se debe considerar que Paraguay es el único miembro del Mercosur sin relaciones diplomáticas con la República Popular China, si bien mantiene un importante vínculo con China a partir de las importaciones.

El primer encuentro formal entre el Mercosur y China se realizó en octubre de 1997 en Pekín y el segundo en Brasilia en 1998, donde se plantearon propuestas de cooperación. El tercer encuentro se celebró en Pekín en el año 2000, en el que se propone propuso un Acuerdo de Cooperación Técnica (Oviedo 2005).

En 2003 se realizó en Uruguay la IV Reunión de Diálogo Mercosur - China, en la que se destacó la importancia del fortalecimiento del intercambio y cooperación entre las partes en un contexto internacional de profundas transformaciones. Como resultado se acentúa acentuó la relevancia de mantener una comunicación estrecha y coordinación en el ámbito económico y comercial internacional de la Organización Mundial del Comercio (OMC), con el objetivo de salvaguardar los intereses de los países en vías de desarrollo (Presidencia de la República Oriental del Uruguay 2003). Las partes reconocen reconocieron la potencialidad de su cooperación económica y comercial, comprometiéndose a afianzar los lazos y fortalecer la cooperación agropecuaria, en salud y tecnología.

En el año 2004 se celebró en Pekín el V Encuentro de Diálogo entre el Mercosur y China, donde se decide decidió crear un Grupo de Enlace para dar seguimiento permanente a los temas de interés económicos y de cooperación, así como definir los términos de referencia de un estudio de factibilidad fijando la fecha de comienzo ese mismo año (Cancillería Argentina 2004), lo cual no se cumplió cumple. Asimismo, en la reunión se discutió discute sobre la coordinación de posiciones en distintos foros internacionales y sobre la posibilidad de explorar acciones de cooperación en temas agropecuarios, tecnológicos, salud, energía y transporte, así como promover visitas empresariales e intercambios académicos y culturales. Se reconoce reconoció que existe un gran potencial para el intercambio comercial entre el Mercosur y China, con miras a ampliarlo debido al alto grado de complementariedad de ambas economías según estudios de ambas partes (Cancillería Argentina 2004).

A pesar del gran interés demostrado, la VI Reunión de Diálogo entre el Mercosur y China se realizó en 2018, luego de 14 años de inactividad. Se celebró retomar el

intercambio y realizar reuniones periódicas, comprometiéndose a que la siguiente sea 2019 (Communication and Information Unit of MERCOSUR 2018).

La VII Reunión de Diálogo se desarrolló en Montevideo, en el año 2024 (MERCOSUR 2024). En la XXIV Reunión de Relacionamento Externo del Mercosur, se destacó la celebración de la VII Reunión del Mecanismo de Diálogo con China y los compromisos asumidos. Paraguay manifestó la posibilidad de analizar alternativas para avanzar con China en los ámbitos económico y comercial con la condición de que esta situación no posea condicionamientos políticos (Grupo de Relacionamento Externo del MERCOSUR 2024).

El diálogo político entre el Mercosur y China no ha mostrado continuidad, lo que no refleja los avances que ha tenido la relación en las últimas décadas. Desde el ingreso de China a la OMC en el año 2001, la potencia asiática profundizó de forma sistemática su relación con los países del Mercosur, transformándose en pocos años en el primer socio comercial del bloque, relegando a Estados Unidos y a la Unión Europea. Como se detalla seguidamente, China es actualmente un gran comprador de bienes (en especial agrícolas y otros primarios), pero también se ha transformado en un proveedor de especial importancia en tecnología, además de la relevante presencia en las inversiones y en la cooperación en diversas áreas. Se trata de una relación que ha madurado y se ha sofisticado de forma sustancial en un corto período de tiempo.

3 Las relaciones comerciales y de inversión

3.1 El comercio entre China y el Mercosur

El comercio entre China y América Latina ha sido muy dinámico en las últimas décadas, especialmente desde el año 2001 en adelante cuando China ingresó a la OMC, transformándose en un jugador central en el desarrollo económico de la región (Bartesaghi 2019) y ocupando progresivamente una posición de privilegio en los debates estratégicos sobre el desarrollo económico de la región (Rosales y Kuwayama 2012).

Las relaciones con el Mercosur han seguido el mismo patrón, pasando de un intercambio de US\$ 20 000 millones en 2005 a US\$ 220 000 en 2024. El comercio en bienes de China hacia el bloque sudamericano creció a una tasa anualizada de 13 % entre los años 2005 y 2024, frente al 8 % de China con el resto del mundo. En cuanto a la balanza comercial, a diferencia de lo que ocurre si se computa el comercio con todo América Latina (debido a la relación con México), el Mercosur cuenta con superávit

comercial con China, superando los US\$ 36 000 millones en 2024, lo que es explicado principalmente por Brasil (Gráfico 1).

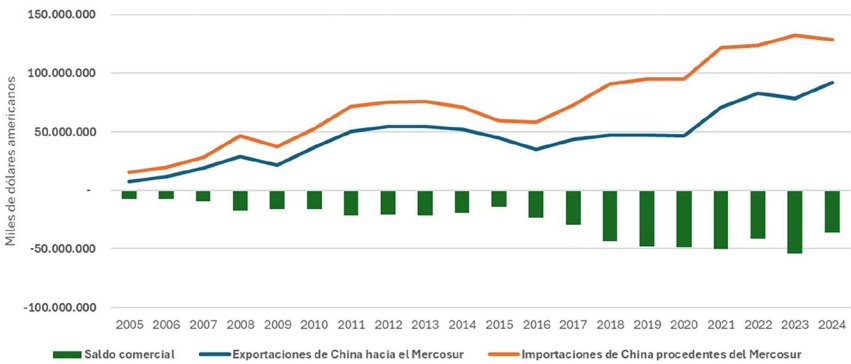


Gráfico 1: Comercio bilateral de bienes entre China y el Mercosur (2005–2024). Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de Trade Map, International Trade Centre.

En las últimas dos décadas China ha expandido su relación comercial con otras regiones más allá de Estados Unidos, la Unión Europea y las potencias desarrolladas asiáticas. En ese sentido, la importancia del Mercosur como mercado ha aumentado. De hecho, este bloque pasó de explicar el 1 % de las ventas totales de China al 3 % entre los años 2005 y 2024, participación que en el caso de las importaciones fue de 2 % y 5 % respectivamente.

La situación es distinta si se replica el procesamiento para el Mercosur (utilizando datos informados en este caso por los miembros del bloque), donde China explicó aproximadamente el 23 % del comercio exterior de bienes de los países sudamericanos computados en conjunto en el año 2024 (véase Gráfico 2). Los datos de comercio, lo que naturalmente también se observa en otras variables, muestran una mayor dependencia comercial del Mercosur con China, la que en los últimos 20 años se ha acrecentado de forma muy pronunciada, en lo que puede ser considerado uno de los mayores cambios en las relaciones comerciales sufridas por el bloque. La profundización de las relaciones con China fue en detrimento de la importancia histórica que mostraban tanto la Unión Europea como Estados Unidos en sus relaciones con el Mercosur. Asimismo, Japón y Corea del Sur también perdieron importancia en sus vínculos con el bloque sudamericano (Bartasaghi 2017a).

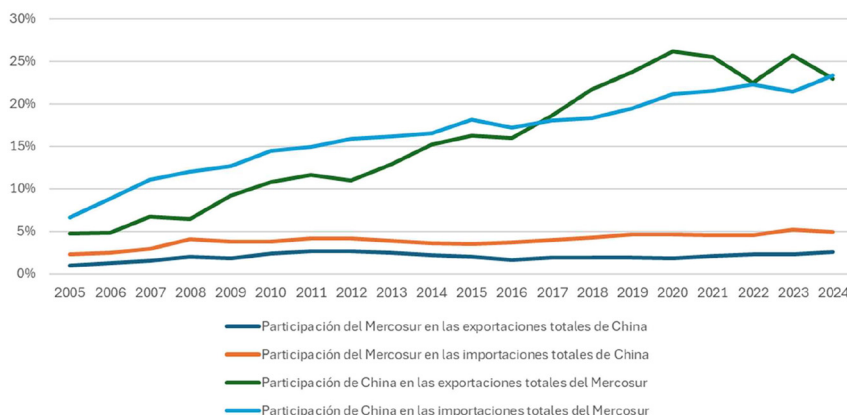


Gráfico 2: Importancia de la relación entre China y América Latina según el comercio de bienes (2005–2024). Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de Trade Map, International Trade Centre.

Una de las características de la relación entre los dos actores es el nivel de concentración, un debate que ha estado siempre presente en los vínculos comerciales, especialmente cuando se discute el rol de China en el desarrollo económico de América Latina y en particular en el Mercosur (Hiratuka 2016). En ese sentido, los indicadores son claramente visibles en la importancia adquirida por Brasil en la relación comercial con China, lo que evidentemente se explica por la importancia de esa economía en el total del bloque sudamericano y se ve reflejado en el intercambio comercial de Brasil con China. Brasil explicó en el año 2024 el 91 % de las exportaciones del Mercosur con destino a China, participación que ha aumentado de forma ininterrumpida en los últimos años.

Más allá de la importancia de Brasil, en términos de dinamismo, Uruguay fue el que registró tasas más elevadas en el desempeño de las exportaciones a China, con 16,8 % entre los años 2005 y 2024, seguido por Brasil con 13,8 %. Este dinamismo muestra la importancia que Uruguay le ha otorgado a la posibilidad de avanzar en un TLC con China de forma bilateral, dada la tardía reacción del Mercosur en responder a dicha posibilidad de avanzar de forma conjunta con la potencia asiática. Como se detalló en el apartado anterior con el análisis del diálogo político, el bloque no ha logrado sostener una relación conjunta con China, lo que afectó la toma de decisiones estratégicas como el inicio de negociaciones para suscribir un TLC.

Si bien la participación en el caso de Brasil como destino de las ventas chinas también es muy elevado (78 %) en 2024, su evolución muestra un patrón más errático en los diferentes años considerados. En el caso de las importaciones, es Brasil el que muestra tasas de variaciones más elevadas en el período, alcanzando el 15,3 % entre los años 2005 y 2024, seguido por Uruguay con el 13,8 % (Gráfico 3 and 4).

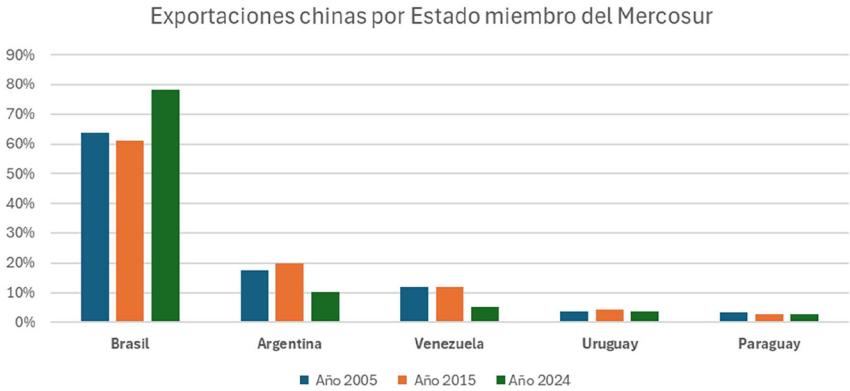


Gráfico 3: Principales socios comerciales de China en el Mercosur según exportaciones (2005–2024).
Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de Trade Map, International Trade Centre.

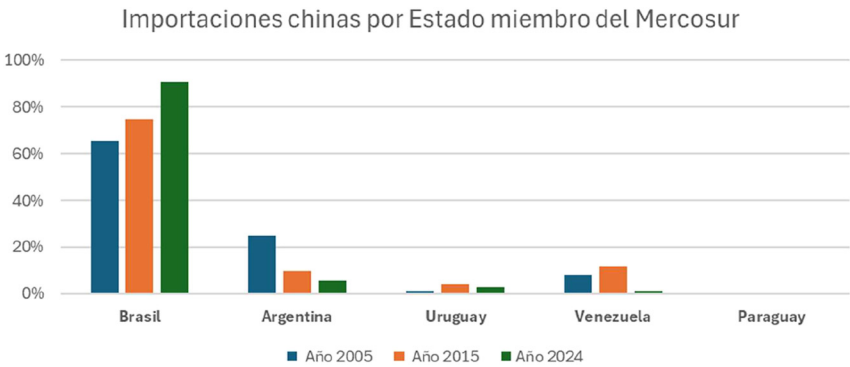


Gráfico 4: Principales socios comerciales de China en el Mercosur según importaciones (2005–2024).
Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de Trade Map, International Trade Centre.

En cuanto a los productos comercializados, las importaciones chinas desde el Mercosur muestran el claro patrón primario y agroindustrial, explicando solo la soja el 30 % de lo adquirido desde todo el bloque en 2024. Como puede observarse, la concentración en muy pocos productos se ha acentuado en los últimos años explicando 10 líneas a nivel de Partida del Sistema Armonizado, el 90 % de lo colocado por todo el Mercosur a China. De todas formas, progresivamente China comienza a ocupar un rol como comprador de otros productos agroindustriales con mayor valor agregado como es el caso de la carne y la pasta de celulosa, bienes que tiempo atrás no estaban entre los principales productos de exportación a China (Table 1 and Gráfico 5).

Tabla 1: Principales productos importados por China desde el Mercosur (2005–2024).

Partida del SA	Descripción abreviada del producto	Participación anual		
		2005	2015	2024
'1201	Habas de soja, incluso quebrantadas.	30.2 %	36.8 %	30.9 %
'2601	Minerales de hierro y sus concentrados.	26.8 %	21.1 %	22.8 %
'2709	Aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso.	7.5 %	17.8 %	17.6 %
'0202	Carne de bovinos, congelada.	0.0 %	1.7 %	7.2 %
'4703	Pasta química de madera.	2.2 %	4.5 %	4.9 %
'5201	Algodón, sin cardar ni peinar.	0.7 %	0.4 %	1.8 %
'1701	Azúcar de caña o de remolacha y sacarosa qumímicamente pura.	0.0 %	1.6 %	1.6 %
'1005	Maíz.	0.0 %	0.0 %	1.5 %
'0207	Carne y despojos comestibles de gallos, gallinas, patos, gansos.	1.0 %	1.3 %	1.2 %
'7202	Ferroaleaciones.	0.5 %	1.1 %	1.0 %
Subtotal		69 %	86 %	90 %
Resto		31 %	14 %	10 %
Total		100 %	100 %	100 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de Trade Map, International Trade Centre.

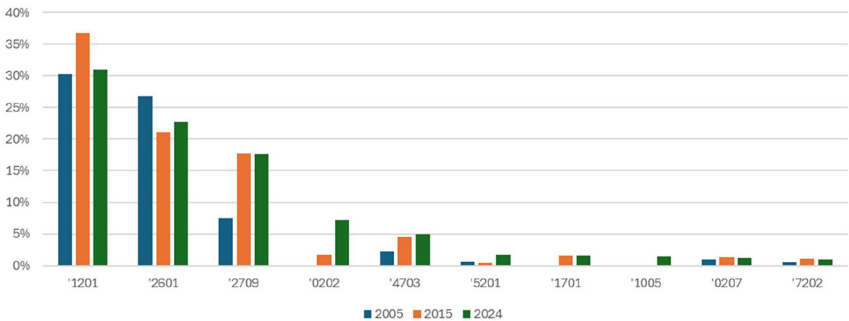


Gráfico 5: Principales productos importados por China desde el Mercosur (2005–2024, por partida del SA, sobre el total de las importaciones de China). Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de Trade Map, International Trade Centre.

Si bien el Mercosur en su conjunto no supera el 5 % de las compras totales de China, cabe considerar que en algunos productos el bloque suramericano adquiere importancia para la economía asiática como proveedor, ya que en algunos casos la mayor parte de lo adquirido por ese bien lo provee el Mercosur, como ocurre con el

azúcar, la soja, los aceites animales o vegetales y la carne, que llegan a representar más del 60 % del total que China adquiere del mundo de esos bienes.

Si bien esto no podría considerarse una dependencia comercial, dada la importancia que le otorga China a la seguridad alimentaria, especialmente en este complejo contexto global, la elevada participación de algunos productos alimenticios y primarios en las compras de China del Mercosur le otorgan al bloque cierta importancia estratégica, especialmente en el caso de Brasil. La seguridad de las cadenas de abastecimiento y la relación estratégica de los Estados en la continuidad de los flujos comerciales más allá de las tensiones geopolíticas es un aspecto cada vez más valorado en el comercio internacional.

Esta realidad que también se expande a los productos energéticos e insumos críticos como el litio ubican al Mercosur como un socio de creciente importancia más allá de la posibilidad cierta que tiene China de sustituir importaciones o de seguir adelante con su plan de autoabastecimiento en algunos sectores.

En definitiva, las buenas relaciones políticas que sostiene China con el Mercosur, podrían ser una garantía para esta potencia en cuanto a sostener cadenas de abastecimiento seguras, independientemente de la estrategia seguida por China respecto a la compra de empresas latinoamericanas, tierras productivas o cadenas logísticas. Este cuestionamiento adquiere importancia en el marco de una guerra geopolítica, además de comercial lanzada por Trump contra China, lo que afecta los posicionamientos o relaciones comerciales de muchos de los proveedores de la economía asiática por las presiones y posibles represalias aplicadas por Estados Unidos.

Al respecto de este punto, cabe resaltar que Brasil se ha enfrentado directamente con Trump por sus posiciones y en especial ha defendido la realización de la Cumbre BRICS en su territorio. Argentina, que inicialmente se había mostrado crítico con China siguiendo los intereses de Estados Unidos, cambió su posición mostrando cautela en sus declaraciones e incluso llegando a decir que visitaría China luego de la renovación del SWAP por parte de la potencia asiática (la que además es un gran comprador de productos agrícolas y agroindustriales argentinos). En el caso de Uruguay e incluso de Paraguay que no sostiene relaciones diplomáticas con China, no ha habido declaraciones ni posicionamientos respecto a las diferencias de este país con Estados Unidos, manteniendo con la economía asiática la misma intensidad en los vínculos que los que se sostenían previo a la segunda administración de Trump (Gráfico 6).

A nivel de las exportaciones chinas con destino al Mercosur, se destacan fundamentalmente los productos tecnológicos, lo que confirma una relación pautada por el comercio complementario, lo que no quiere decir que las corrientes de importación desde China no generen impactos en algunas industrias regionales, especialmente en el caso de Argentina y Brasil. De hecho, el Mercosur cobra aranceles muy elevados a China que en algunos casos llegan a niveles del 35 %.

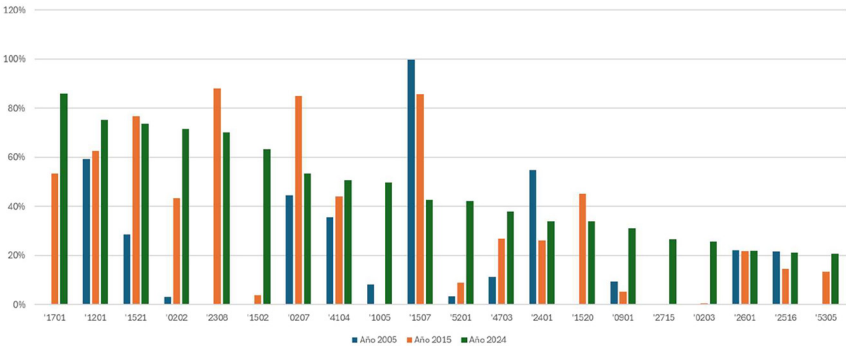


Gráfico 6: El Mercosur en el total importado por China (considerando las mayores participaciones en corrientes superiores a los US\$ 20 millones en el año 2024 por Partida del SA). Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de Trade Map, International Trade Centre.

En el caso de las importaciones del Mercosur a China es evidente que no existe el nivel de concentración de las exportaciones de este bloque a la economía asiática, ya que 10 líneas arancelarias a nivel de Partida del Sistema Armonizado explicaron el 24 % del total en el año 2024, más allá de que el nivel de concentración aumentado con el tiempo. Entre los principales productos colocados por China en el Mercosur se destacan los vehículos, los teléfonos inteligentes, los semiconductores y los insecticidas (Table 2 and Fig Gráfico 7).

Tabla 2: Principales productos exportados por China a Mercosur (2005–2024).

Partida del SA	Descripción abreviada del producto	Participación anual		
		2005	2015	2024
'8703	Automóviles de turismo y demás vehículos automóviles.	0.1 %	1.4 %	4.7 %
'8517	Teléfonos inteligentes.	2.7 %	5.6 %	3.3 %
'8541	Dispositivos semiconductores.	0.1 %	0.3 %	3.0 %
'3808	Insecticidas, raticidas y demás antirroedores.	1.5 %	1.0 %	2.5 %
'8415	Máquinas y aparatos para acondicionamiento de aire.	1.9 %	2.5 %	2.1 %
'8421	Centrifugadoras.	0.0 %	0.3 %	1.8 %
'8504	Transformadores eléctricos, rectificadores y demás convertidores eléctricos.	1.1 %	0.9 %	1.8 %
'8905	Barcos faro, barcos bomba, dragas.	0.0 %	0.7 %	1.7 %
'8708	Partes y accesorios de tractores.	0.9 %	1.4 %	1.7 %
'8524	Módulos de pantalla plana, incluso con pantalla táctil incorporada.	0.0 %	0.0 %	1.6 %
Subtotal		8 %	14 %	24 %
Resto		92 %	86 %	76 %
Total		100 %	100 %	100 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de Trade Map, International Trade Centre.

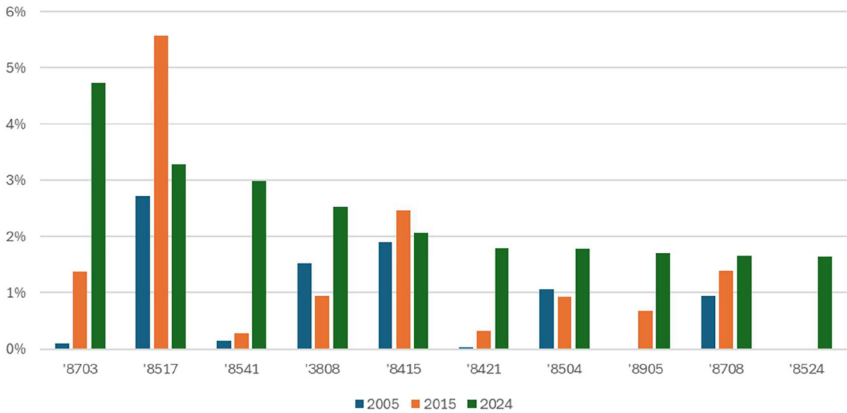


Gráfico 7: Principales productos exportados por China al Mercosur (2005–2024, por Partida del SA). Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de Trade Map, International Trade Centre.

El Mercosur no es un mercado de importancia para China en el destino total de sus colocaciones externas si se lo contabiliza en términos de su participación total (3 %), pero de todas formas en algunos rubros se puede observar cierta relevancia, si bien dista de los niveles de concentración mostrados en las importaciones de algunos productos desde el Mercosur. En este caso se destacan los sellos, postales o estampas que llegaron a explicar el 58 % del total colocado en el mundo por China. Otros productos destacados en 2024 fueron los fertilizantes (explicando el 51 %) y los vagones de ferrocarril con un 40 % (Gráfico 8).

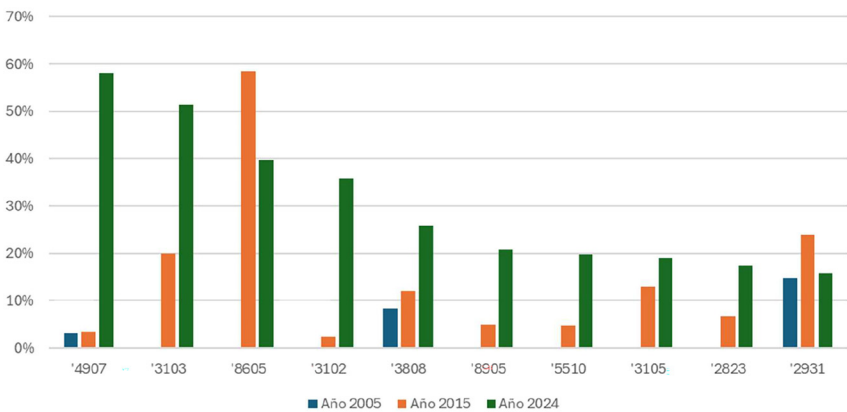


Gráfico 8: El Mercosur en el total exportado por China (considerando las mayores participaciones en corrientes superiores a los US\$ 20 millones en el año 2024 por Partida del SA). Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de Trade Map, International Trade Centre.

La relación comercial entre el Mercosur y China ha cambiado en los últimos años, especialmente en el número de productos importados desde China por el Mercosur, lo que tiene que ver con los propios cambios estructurales sufridos por la economía asiática. Hoy se trata de una economía que se ha posicionado como exportadora de productos de alta y media tecnología al Mercosur, ganando participación en bienes con alto contenido tecnológico, los que cabe aclarar están protegidos por el Mercosur, en particular por Argentina y Brasil ya que Uruguay y Paraguay cuentan con un mayor nivel de excepciones al arancel externo común del bloque.

En el caso de las importaciones chinas desde el bloque, algunos productos primarios, agrícolas y agroindustriales se han posicionado en este mercado con elevados niveles de participación en el total adquirido por China. Se destacan nuevas corrientes de exportación con mayor valor agregado (caso de los alimentos procesados), si bien con un aumento de la concentración en los últimos años que alerta sobre la falta de aprovechamiento de las oportunidades comerciales de la región en el mercado chino, lo que también tiene relación con la ausencia de acuerdos comerciales entre China y los países del Mercosur. Al respecto, cabe aclarar que todavía existen aranceles elevados para el ingreso de alimentos a China, especialmente en aquellos los que poseen mayor proceso productivo.

Brasil es el país con un mayor flujo comercial con China, presentando particularidades interesantes. Los diez productos exportados por Brasil hacia China, a nivel de Partida del Sistema Armonizado fueron soja, minerales, combustibles, carne vacuna, pasta de celulosa y algodón, azúcar, carne de pollo, maíz y ferroaleaciones, los que en 2024 representaron el 93 % del total. En ese mismo año, 59 productos superaron ventas por US\$ 20 millones a Brasil, mientras que en 2015 fueron 45 y en 2005, 39, lo que más allá del aumento de concentración global indicaría que con el tiempo este país le exporta un mayor número de bienes a China. En cuanto a los cambios en la estructura, puede observarse que algunos productos han salido del ranking exportador, caso de los rubros vinculados con los cueros, el tabaco y la madera (Table 3).

Si se replica el análisis de Brasil, pero para las importaciones desde China, los principales bienes importados en 2024 a nivel de Partida del Sistema Armonizado fueron vehículos de transporte para pasajeros, semiconductores, teléfonos, insecticidas, centrifugadoras y secadoras, barcos, transformadores eléctricos y módulos de pantalla plana, que explicaron el 23 % del total importado desde China. A nivel del número de productos, en 2024 un total de 358 Partidas fueron adquiridas desde China, número que en 2015 fue de 245, mientras que en 2005 las líneas ascendieron a 49. Se observa una importante diversificación comercial en el caso de China y, como se adelantó en el análisis con todo el Mercosur, se confirma un menor nivel de concentración comercial que el registrado en las importaciones chinas desde el

Tabla 3: Exportaciones de Brasil a China por Partida del SA (2005–2024).

Ranking	Año, Partida del SA		
	2005	2015	2024
1	'2601	'1201	'1201
2	'1201	'2601	'2601
3	'2709	'2709	'2709
4	'4703	'4703	'0202
5	'4104	'1701	'4703
6	'4107	'0207	'5201
7	'2401	'7202	'1701
8	'1507	'4104	'1005
9	'7209	'7403	'0207
10	'4407	'4702	'7202
Participación en el total	81 %	91 %	93 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de Trade Map, International Trade Centre.

bloque suramericano. A nivel de los cambios en la estructura de los productos vendidos por China con destino Brasil, se observa un mayor dinamismo en el número de nuevos productos exportados que pasan a ocupar una posición de importancia en el ranking importador de Brasil desde el país asiático (Table 4).

Tabla 4: Importaciones de Brasil desde China por Partida del SA (2005–2024).

Ranking	Año, Partida del SA		
	2005	2015	2024
1	'8529	'8517	'8703
2	'2704	'9013	'8541
3	'5407	'9405	'8517
4	'8521	'3105	'3808
5	'8517	'4202	'8421
6	'8473	'8415	'8905
7	'8525	'6204	'8504
8	'8471	'8516	'8524
9	'8516	'8542	'9999
10	'8539	'8708	'8708
Participación en el total	36 %	23 %	26 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de Trade Map, International Trade Centre.

3.2 Las inversiones entre China y el Mercosur

Las inversiones chinas en América Latina son difíciles de rastrear, muchas de ellas se redirigen mediante centros extraterritoriales en el Caribe y no son contabilizadas en las estadísticas oficiales (Stanley 2019, 130; Nolte 2021; CEBC et al. 2024). Brasil es el principal destino de la IED de China entre 2020 y 2023, significando el 33,95 % del total de América Latina, seguido por Argentina con 22,52 % en el mismo período (Dussel Peters 2024). El informe titulado *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2024*, no identifica a China entre los principales emisores de IED hacia los países del Mercosur, salvo en el caso de Argentina (CEPAL 2024) (Table 5).

Según *China Global Investment Tracker* del American Enterprise Institute (2024), la IED china en Argentina totaliza US\$15 720 millones en el período comprendido entre 2010 y 2024, siendo los principales sectores metales, finanzas, energía, tecnología y transporte. El estudio no incluye datos de Paraguay ni de Uruguay (Table 6).

En el caso de Brasil, principal destino de las inversiones chinas dentro de los países del Mercosur, entre 2010 y 2024 totalizan US\$ 71 840 millones, en sectores vinculados a metales, energía, transporte, finanzas, agricultura y bienes raíces (American Enterprise Institute 2024). Aunque la IED china en Brasil era aún incipiente hasta 2010, ese año marcó el inicio de un ciclo de fuerte expansión, impulsado por adquisiciones significativas (Gomes Saraiva 2007) (Table 7).

Las inversiones chinas en Brasil se concentran principalmente en dos sectores, electricidad y gas e industrias extractivas, las cuales significan 79,6 % del total en

Tabla 5: IED de salida de China por país de América Latina (2000–2023).

		2000– 2004	2005– 2009	2010– 2014	2015– 2019	2020– 2023	2000– 2023
Argentina	Número de transacciones	0	1	12	23	29	65
	Monto OFDI (millones de dólares)	0	4	10,422	2,998	10,411	23,834
	Empleo (número de empleados)	0	200	6,075	13,748	16,940	36,963
Brasil	Número de transacciones	5	9	45	76	28	163
	Monto OFDI (millones de dólares)	1,565	667	25,815	21,938	15,623	65,608
	Empleo (número de empleados)	3,303	6,657	49,032	74,191	27,891	161,074

Fuente: Datos extraídos de *Monitor de la OFDI china en América Latina y el Caribe 2024* (Dussel Peters 2024).

Tabla 6: Inversiones chinas en Argentina (2010–2024).

Argentina			
Año	Inversor	Sector	Monto (US\$ millones)
2024	Tsingshan	Metales	220
2023	State Grid	Servicios públicos	330
2022	Power Construction Corp. (PowerChina)	Energía	1.910
2022	China National Machinery Industry (Sinomach)	Transporte	820
2022	Jiangxi Ganfeng	Metales	960
2022	Zijin Mining	Metales	380
2021	Zijin Mining	Metales	770
2021	Tsingshan	Metales	340
2021	Tencent	Finanzas	100
2020	Industrial and Commercial Bank of China	Finanzas	180
2019	Jiangxi Ganfeng	Metales	260
2019	State Administration of Foreign Exchange (SAFE)	Energía	140
2019	Xinjiang Goldwind	Energía	470
2018	Tibet Yiwei	Metales	210
2017	Shandong Gold	Metales	960
2016	Envision Group	Energía	290
2015	China Launch and Tracking Control General	Tecnología	300
2013	China National Off-shore Oil (CNOOC)	Energía	120
2011	Industrial and Commercial Bank of China	Finanzas	100
2011	Chery Auto	Transporte	170
2011	Industrial and Commercial Bank of China	Finanzas	680
2011	China National Off-shore Oil (CNOOC)	Energía	330
2010	China Petroleum and Chemical (Sinopec)	Energía	2.470
2010	Shaanxi Coal and Chemical	Químicos	110
2010	China National Off-shore Oil (CNOOC)	Energía	3.100
	Total		15.720

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de *China Global Investment Tracker* (American Enterprise Institute 2024).

2022, seguidas por aquellas en el sector de tecnologías de la información y comunicación (0,7 %), finanzas (3,8 %), industrias de transformación (7,1 %).

Entre los años 2007 y 2022, las empresas chinas anunciaron 310 proyectos con un potencial de inversión estimado en US\$ 120 000 millones, de los cuales se concretaron 235, cuyo stock de inversiones alcanza US\$ 71,6 mil millones, significando un 59 % del total anunciado (Cariello 2023). En el mencionado período, el sector de electricidad significa el 35,7 % de los proyectos chinos anunciados en Brasil, con 84 efectivizados, mientras que la industria manufacturera significa el 23,4 %, con 55 proyectos (CEBC et al. 2024).

Tabla 7: Inversiones chinas en Brasil (2016–2024).

Brasil							
Año	Inversor	Sector	Monto (US\$ millones)	Año	Inversor	Sector	Monto (US\$ millones)
2024	Baiyin Nonferrous	Metales	420	2016	Xuzhou Construction Machinery	Bienes raíces	100
2024	China Nonferrous	Metales	340	2016	China Investment Corporation (CIC)	Energía	1.500
2024	State Power Investment	Energía	150	2016	Three Gorges, China Development Bank	Energía	1.200
2024	State Grid	Energía	940	2016	State Grid	Energía	5,020
2023	China General Nuclear	Energía	130	2016	Didi Chuxing	Transporte	100
2023	State Grid	Energía	950	2015	BYD	Energía	100
2023	China National Cereal, Oil and Foodstuffs (COFCO)	Transporte	160	2015	China Communications Bank	Finanzas	170
2023	BYD	Transporte	620	2015	Three Gorges	Energía	490
2023	Power Construction Corp. (PowerChina)	Energía	340	2015	Industrial and Commercial Bank of China	Energía	2.000
2023	Midea	Otro	110	2015	HNA	Transporte	460
2022	Geely	Transporte	170	2014	China National Cereal, Oil and Foodstuffs, Hopu Investment	Agricultura	750
2022	State Power Investment	Energía	290	2014	Sany Heavy Industry	Bienes raíces	300
2022	Honbridge	Metales	160	2014	Three Gorges	Energía	530
2022	China National Off-shore Oil (CNOOC)	Energía	1.900	2013	China National Cereal, Oil and Foodstuffs (COFCO)	Agricultura	320
2021	China National Petroleum Corp., China National Off-shore Oil	Energía	2,940	2013	Xuzhou Construction Machinery	Bienes raíces	200
2021	State Grid	Energía	520	2013	China National Petroleum Corp., China National Off-shore Oil	Energía	1.400
2021	Great Wall	Transporte	120	2013	China Construction Bank	Finanzas	720

Tabla 7: (continued)

Brasil							
Año	Inversor	Sector	Monto (US\$ millones)	Año	Inversor	Sector	Monto (US\$ millones)
2021	China General Nuclear	Energía	110	2013	Three Gorges	Energía	380
2021	China National Off-shore Oil (CNOOC)	Energía	1,940	2012	State Grid	Energía	940
2020	State Power Investment Corporation	Energía	260	2012	China Construction Bank	Finanzas	200
2020	China Communications Construction, China Railway Construction	Transporte	1.020	2012	Lenovo	Tecnología	150
2019	China General Nuclear	Energía	1.810	2012	China Investment Corporation (CIC)	Logística	460
2019	China Communications Construction	Metales	220	2011	Huawei Technologies	Tecnología	100
2018	Didi Chuxing	Transporte	600	2011	Chongqing Grain	Agricultura	570
2018	China National Petroleum Corp. (CNPC)	Energía	300	2011	Industrial and Commercial Bank of China	Finanzas	100
2018	Three Gorges	Energía	190	2011	ZTE (Zhongxing Telecommunications Equipment)	Tecnología	200
2018	China Energía Engineering	Servicios públicos	190	2011	Chery Auto	Transporte	400
2018	Tencent	Finanzas	180	2011	Taiyuan Iron, China International Trust and Invest, BaoWu Steel	Metales	1,950
2018	Alibaba	Finanzas	100	2011	JAC Motors	Transporte	100
2017	China Communications Construction	Bienes raíces	100	2011	China Petroleum and Chemical (Sinopec)	Energía	4,800
2017	China Communications Construction	Transporte	240	2010	Sany Heavy Industry	Bienes raíces	200
2017	Shanghai Pengxin	Agricultura	250	2010	East China Mineral Exploration and Development Bureau	Metales	1,200
2017	China International Trust and Investment (CITIC)-led fund	Agricultura	1.100	2010	Honbridge Capital	Metales	390
2017	Fosun	Bienes raíces	140	2010	Sinochem	Energía	3.070

Tabla 7: (continued)

Brasil							
Año	Inversor	Sector	Monto (US\$ millones)	Año	Inversor	Sector	Monto (US\$ millones)
2017	China Merchants	Transporte	920	2010	State Grid	Energía	1.720
2017	State Power Investment Corporation	Energía	2.260	2010	China Petroleum and Chemical (Sinopec)	Energía	7.100
2017	China National Petroleum Corp. (CNPC)	Energía	120	2010	China Investment Corporation (CIC)	Finanzas	200
2017	State Grid	Energía	3.440	2009	Wuhan Iron and Steel	Metales	400
2016	Three Gorges	Energía	3.660	2009	China Investment Corporation (CIC)	Metales	500
2016	China Molybdenum	Químicos	1.540	2008	China Investment Corporation (CIC)	Energía	110
2016	Shanghai Pengxin	Agricultura	290				
Total US\$ 71.840 millones							

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de *China Global Investment Tracker* (American Enterprise Institute 2024).

En el caso de Uruguay, Bittencourt (2019) analiza la IED china en Uruguay al año 2018, a partir de los datos públicos, información de prensa y consultas informales con empresas, concluyendo que la presencia de IED procedente de China es pequeña y se concentra en pocos grupos económicos en sectores de carne procesada, plástico y automotriz. Asimismo, expresa que existe una asimetría entre el rol que juega China en el comercio exterior uruguayo con las limitadas inversiones que presenta en el país. *China Global Investment Tracker* solo presenta datos de la inversión china en Uruguay en el sector de energía, solo contando con el registro de la empresa *China National Machinery Industry* (Sinomach), por un valor de US\$180 millones en el mes de mayo de 2021 (Table 8).

Tabla 8: Inversiones chinas en Uruguay.

Empresa	Grupo	Actividad
Amicorp Uruguay		Otras actividades de administración y consultoría de administración de empresas.
Artica Bio Tech S.A.		Usuario de zona franca.
Big Plastic Industry Corporation S.A.	Big Plastic Corporation	Tratamiento y eliminación de desechos no peligrosos.
BYD		Comercio por mayor, partes y piezas y accesorios de vehículos.
CCIC Traceability South America Technology S.A.	CCIC	Ensayos y análisis técnicos.
Chery Socma S.A.	Chery Automobile Co	Importadores y comercio por mayor de vehículos automóviles.
Cofco International Uruguay S.A.		Comercio por mayor de granos, semillas y frutas oleaginosas.
Cosco Uruguay S.A.	Cosco Group	Agentes de transporte marítimo.
Crenza International S.A.	China-People's Rep	Construcción de infraestructura de transporte.
Geely International Uruguay	Geely International Corp	Fabricación de vehículos automóviles.

Fuente: Elaboración propia.

Solo Argentina y Uruguay poseen Tratados Bilaterales de Inversión con China. Entre los acuerdos de inversiones que poseen Brasil y Paraguay ninguno es con China según la información presentada en sus ministerios de relaciones internacionales y la base acuerdos del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) (Table 9).

Tabla 9: Tratados bilaterales de inversión de Argentina y Uruguay con China.

	Fecha de firma	Fecha de entrada en vigor
Argentina	5 de noviembre de 1992	1 de agosto de 1994
Uruguay	2 de diciembre de 1993	1 de diciembre de 1997

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CIADI.

4 Otros ámbitos de intercambio y cooperación

Más allá de las reuniones ministeriales entre el Mercosur y China, los países miembros también mantienen una relación de cooperación a nivel individual o incluso en ámbitos más amplios al Mercosur. El vínculo entre América Latina y China se ha profundizado en las últimas décadas, y el país asiático ha mostrado una clara estrategia de relacionamiento. Con relación a ello se destaca la publicación de los *Libros Blancos para América Latina y el Caribe* publicados en los años 2008 y 2016 en el que se detallan los objetivos de la relación bilateral (Bartesaghi 2017b).

En 2012 el primer ministro de China Wen Jiabao pronunció un discurso en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que impulsa el vínculo y materializa la estrategia detallada en el *Libro Blanco de 2008*. Parte de las acciones incluyen la creación de un Fondo de Cooperación China-América Latina y el Caribe y de un Foro de Cooperación China-América Latina y el Caribe, el cual deriva en un primer encuentro en 2014 con la participación del presidente Xi Jinping, quien inaugura el Foro China - CELAC (Morales Ruvalcaba 2024). En otro ámbito de cooperación, China tiene el estatus de observador en la Organización de Estados Americanos (OEA) (OEA 2004) y de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (ALADI 1994).

En el ámbito empresarial, y vinculado al Foro China-CELAC, desde el año 2007 comenzó a celebrarse la Cumbre Empresarial China-LAC, realizándose 17 encuentros, el último en 2024, con el objetivo de unir a empresarios y oportunidades de negocios de ambas partes (Consejo Chino para el Fomento del Comercio Internacional 2023).

A nivel bilateral existen distintas iniciativas que incluyen a los miembros del Mercosur, entre ellas: la Cámara de la producción, la industria y el comercio Argentina-China, la Cámara Brasil-China de Desarrollo Económico, la Cámara de Comercio Argentina para el Asia y el Pacífico, la Cámara de Comercio e Industria Brasil-China, la Cámara de Comercio Mercosur-China y Pacífico y la Cámara de Comercio Uruguay-República Popular China (Observatorio América Latina - Asia Pacífico 2024).

La Iniciativa de la Franja y la Ruta, lanzada por Xi Jinping en el año 2013, es otro de los ámbitos al que adhieren algunos de los miembros del Mercosur. Uruguay fue el primer país miembro en adherirse en el año 2018, seguido por Argentina en 2022. En ese año, y como consecuencia del ingreso de Argentina, al ser consultado, el ex vicepresidente de Brasil (en el gobierno de Jair Bolsonaro) Hamilton Mourão reafirmó que su país no tiene interés en formar parte de la Ruta de la Seda (Ámbito Financiero 2022). Sin embargo, en un discurso realizado en la Confederación Nacional de Industrias de Brasil el 14 de agosto de 2024, el presidente Lula da Silva afirmó estar dispuesto a discutir con China las posibilidades de adhesión a la Iniciativa de la Franja y la Ruta, señal que ya había dado en anteriores discursos (Conteúdo 2024; Rittner e Junqueira 2024).

El tema no prosperó en el encuentro oficial entre Lula da Silva y Xi Jinping en la visita oficial de este último a Brasil en noviembre de 2024 en el marco de la reunión del G20, sin embargo, firmaron más de 35 acuerdos bilaterales en áreas como comercio, telecomunicaciones, agricultura, industria e infraestructura. Luego de la reunión, Lula afirmó que, aunque Brasil y China se encuentran lejos geográficamente, comparten valores, intereses y una amistad profunda y sólida, y que su cooperación conlleva una importancia estratégica e influencia global (Lula da Silva 2024). Además, destacó que China es el socio comercial y de inversión más importante de Brasil y las empresas chinas han promovido enérgicamente el desarrollo económico y social de Brasil. La relación estratégica entre Brasil y China se incrementó significativamente a partir de 1993 con la visita del presidente Zemin a Brasil con el objetivo de organizar una « asociación estratégica » en los sectores de infraestructuras y tecnología (Gomes Saraiva 2007).

Los lazos entre China y el Mercosur siguen los lineamientos del *Nuevo Libro Blanco para América Latina* lanzado en 2016, se articulan a través de los Diálogos Mercosur – China ya comentados y de las relaciones con el bloque a través de la CELAC y los vínculos con Brasil en otros foros como los BRICS, realizándose la reunión del foro en Río de Janeiro en 2025.

Además de la Franja y la Ruta, Uruguay se ha integrado a otras iniciativas globales de China como el Nuevo Banco de Desarrollo (resta la aprobación parlamentaria para cerrar el proceso), el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y más recientemente a la Organización Internacional del Bambú y del Ratán. Por otro lado, en el caso de Uruguay debe tenerse en cuenta que ha sido el único país del Mercosur que ha cerrado un Estudio de Factibilidad para avanzar en la firma de un acuerdo comercial bilateral con China. El paso dado por Uruguay y su insistencia por avanzar en la firma de un TLC con China es destacable, ya que es el único país del bloque que sigue presentando interés en profundizar las relaciones con China a través de dicho instrumento. En 2023, Uruguay logró alcanzar la Asociación Estratégica Integral con China, categoría que ya tenían Argentina y Brasil.

5 Desafíos y oportunidades de la profundización de la relación

China ha ocupado un lugar de privilegio en las relaciones con el Mercosur, que como fue analizado abarca tanto el comercio de bienes, las inversiones, la cooperación en diversas áreas, así como los intercambios políticos. Existen desafíos en la relación con las dependencias, las que son más visibles en el caso del Mercosur con un comercio muy concentrado en pocos productos. De todas formas, y más allá de un patrón claro asociado a la compra de productos primarios y agroindustriales, el Mercosur ha ocupado espacios de relevancia en la colocación de bienes con mayor valor agregado, caso de algunos alimentos procesados. Además, dicha concentración tiene especial significancia en la participación del total adquirido por China de esos productos, algunos de importancia estratégica para el país asiático.

El comercio de bienes, como así también el de servicios, que, si bien no fue considerado por las limitaciones estadísticas, tienen un enorme potencial en el futuro. La profundización de las relaciones a partir de la firma de un acuerdo comercial supondría una oportunidad para disminuir las asimetrías y lograr una mayor diversificación comercial. Una de las dificultades enfrentadas para avanzar en este objetivo se vincula con Paraguay, que no mantiene relaciones diplomáticas con la República Popular China, a pesar de los esfuerzos diplomáticos del resto de los países del Mercosur por persuadir a Paraguay.

Otro de los obstáculos se relaciona con que el Mercosur como bloque no ha podido reconocer a China como economía de mercado, sino que le ha otorgado el estado de economía en transición, tratamiento inferior al que solicita China (Oviedo 2005). Es decir que, a nivel regional le otorgan el estatus de economía en transición, pero a nivel individual le reconocen como economía de mercado, lo que muestra la falta de coherencia entre ambos ámbitos, así como la falta de alineamiento con el estatus ya otorgado por la OMC en 2016. Esta situación denota y afirma la falta de estrategia común por parte del Mercosur hacia China. La asimetría de poder de negociación hace que cada país avance por separado y en forma bilateral, debilitando la capacidad colectiva del bloque. A lo cual se adiciona que la presencia china genera presiones de Estados Unidos y la Unión Europea, que buscan limitar la expansión de Beijing en América Latina. Esto coloca al Mercosur en un dilema estratégico, que además no ha seguido una coherencia, sino que se vincula directamente con la ideología de los gobiernos en funciones en cada período y en cada miembro del bloque.

A pesar de la falta de avances formales y de la profundización del diálogo entre las partes, China ha fortalecido su relación a nivel bilateral, principalmente con Argentina, Brasil y Uruguay. Como lo expresa Oviedo (2005), es posible crear

relaciones multilaterales a partir de las bilaterales, y China ha utilizado esta estrategia para conformar una red multilateral de intereses estratégicos.

Asimismo, los miembros del Mercosur, principalmente Argentina y Brasil han sentido en algunos momentos la presión de China en el ámbito comercial y de inversiones, por ejemplo, Argentina a través del “Aviso 73” sobre aceites y granos (Oviedo 2005) que se relaciona a la soja, principal producto colocado por Argentina a China e importante en su canasta exportadora. El Aviso 73, emitido por Argentina en el año 2004, fija unilateralmente un estándar nacional superior al internacional en lo que respecta al aceite de soja (Bolinaga 2015). Asimismo, la historia diplomática china ha mostrado un lenguaje idealista pero que en la práctica es eminentemente realista, con un discurso centrado en cooperación Sur-Sur y complementariedad (Oviedo 2005).

La relación entre el Mercosur y China presenta oportunidades estratégicas multidimensionales que pueden fortalecer la inserción regional en la economía global. En el ámbito económico y comercial, la diversificación de mercados de exportación permite al bloque avanzar más allá de los productos agrícolas y agroindustriales hacia manufacturas y servicios, reduciendo la vulnerabilidad frente a shocks externos, mientras que la magnitud del mercado chino ofrece economías de escala significativas, consolidando al bloque sudamericano como proveedor estratégico de alimentos, energía y recursos naturales.

En términos de inversión y financiamiento, la afluencia de IED china en sectores críticos como infraestructura, energías renovables, telecomunicaciones y logística puede cubrir déficits históricos y mejorar la competitividad regional, complementada por la participación en la Iniciativa de la Franja y la Ruta de Argentina y Uruguay con la posible incorporación de Brasil, según declaraciones del actual presidente Lula da Silva, lo que facilitaría el financiamiento para proyectos de conectividad y transporte.

Desde la perspectiva político-estratégica, la relación con China amplía el margen de maniobra internacional del Mercosur, proporcionando una alternativa frente a la dependencia tradicional de Estados Unidos y Europa, y favorece un posicionamiento birregional que refuerza la cohesión interna y la capacidad de interlocución en foros multilaterales. Finalmente, la cooperación en innovación y sostenibilidad ofrece oportunidades de transferencia tecnológica en áreas como digitalización, inteligencia artificial y energías limpias, así como la posibilidad de alinear agendas verdes compartidas, promoviendo un desarrollo económico más sostenible y resiliente.

Más allá de los desafíos que enfrenta la relación entre el Mercosur y China, el vínculo comercial, político y de inversiones ya muestra efectos en la interdependencia compleja, además de establecer las bases para avanzar en las siguientes etapas que les den aún más madurez a los enlaces actuales. Además de los cambios en el comercio y las inversiones ya señalados, la agenda de China con el Mercosur se ha

ampliado en los últimos años, lo que es claramente visible en el ámbito de la cooperación en varias áreas, los intereses políticos a la hora de enfrentar una agenda del Norte que hoy le es adversa a China. El contexto internacional pautado por el enfrentamiento geopolítico entre las dos principales potencias mundiales abre la posibilidad de ampliar la relación del Mercosur con China más allá de las variables clásicas del comercio de bienes y las inversiones, lo que sería un instrumento apropiado para disminuir las asimetrías.

Al aplicar la teoría de la interdependencia compleja de Keohane y Nye a las relaciones entre el Mercosur y China, es posible analizar cómo las múltiples dimensiones de la relación como la comercial, tecnológica, financiera y logística, por ejemplo, generan tanto oportunidades como riesgos estructurales para los países del bloque sudamericano. Esta perspectiva permite ir más allá del comercio de bienes, mostrando cómo la densidad de las interacciones y la vulnerabilidad frente a shocks externos condicionan la capacidad de los Estados miembros para influir en la relación y proyectar autonomía en el ámbito internacional.

En términos de desafíos, la concentración de exportaciones del Mercosur en productos primarios y agroindustriales aumenta la sensibilidad frente a las fluctuaciones de precios y a las decisiones comerciales unilaterales de China. Además, la dependencia tecnológica y financiera derivada de esta relación limita la capacidad de negociación y obliga a los Estados a adaptarse a dinámicas externas, lo que puede generar tensiones internas y restricciones en el desarrollo de políticas productivas más diversificadas. La interdependencia se traduce así en vulnerabilidad, evidenciando que los efectos de la relación exceden lo estrictamente comercial y afectan la estructura económica y la autonomía regional.

No obstante, la relación con China también ofrece oportunidades estratégicas en términos de interdependencia compleja. La creciente demanda china por alimentos, energía y recursos naturales permite al Mercosur consolidar economías de escala y atraer inversión extranjera que podría modernizar sectores productivos y promover la diversificación industrial. Asimismo, la necesidad de coordinar políticas internas y regionales frente a un actor de relevancia global puede fortalecer la integración del bloque, potenciando capacidades de negociación y cooperación. En suma, la gestión proactiva de la interdependencia es clave para que el Mercosur transforme los riesgos en ventajas competitivas, equilibrando beneficios económicos con sostenibilidad y resiliencia a largo plazo.

El gran desafío del Mercosur radica en convertir la interdependencia con China en un motor de desarrollo estratégico y no en un factor de subordinación estructural. Esto exige visión política de largo plazo, coordinación regional y fortalecimiento de capacidades internas para diversificar la producción, fomentar la innovación tecnológica y negociar de manera efectiva en escenarios internacionales complejos. Solo así la región podrá transformar la densidad de su relación con China en un

instrumento de poder relativo, autonomía estratégica y crecimiento sostenible, evitando que la dependencia económica se traduzca en limitaciones para su desarrollo integral.

6 Conclusiones

Las relaciones entre el Mercosur y China se han incrementado significativamente en las últimas décadas, principalmente en el ámbito económico y comercial, sin embargo, el diálogo político no lo han hecho con la misma dinámica. El intercambio comercial se ha incrementado a elevadas tasas de crecimiento, pero más allá de la existencia de complementariedad comercial, existe una alta concentración a nivel de productos. De todas formas, en el caso de las importaciones desde China del Mercosur, los productos adquiridos por China son de importancia estratégica para la potencia asiática, especialmente en el complejo contexto internacional que pone en cuestionamiento la seguridad de las cadenas de abastecimiento. En el caso de las exportaciones chinas al Mercosur, la potencia asiática se ha transformado en un proveedor de tecnología, cortando las dependencias que en el pasado la región sostenía en estos productos con Estados Unidos, Europa y Japón.

El diálogo político entre China y el Mercosur no solo proporciona contexto institucional, sino que actúa como un mecanismo que facilita la implementación de acuerdos comerciales y financieros. Esta dimensión estratégica contribuye a comprender mejor los flujos de inversión y la diversificación comercial, evidenciando cómo la interdependencia compleja se manifiesta no solo en la economía, sino también en la coordinación política y el poder relativo de las partes. Esto se ve reflejado en cómo el vínculo político en oportunidades destraba temas como los económicos o comerciales además de contribuir directamente en la cooperación para el desarrollo.

Desde la visión de la teoría de la interdependencia compleja la relación entre el Mercosur y China se puede interpretar como una red creciente de vínculos económicos que trasciende la lógica tradicional de poder duro. Aunque aún marcada por asimetrías y baja institucionalización, donde estaría uno de los desafíos para los próximos años, esta relación presenta características típicas de interdependencia comercial, con múltiples actores involucrados, temas diversos y costos crecientes de ruptura, lo que, como puede observarse en las relaciones comerciales, también afectaría a China, quien ha mostrado ciertos niveles de dependencia en la compra de productos de importancia para la potencia asiática, como es el caso de los productos primarios, alimentos y productos energéticos.

El Mercosur exhibe una marcada sensibilidad y vulnerabilidad en su relación comercial con China, derivadas fundamentalmente de la estructura concentrada y

poco diversificada de sus exportaciones. La dependencia del bloque sudamericano respecto a la demanda china de productos primarios, como soja, minerales y carnes, lo expone a fluctuaciones de precios y a cambios abruptos en las políticas comerciales del gigante asiático, lo que deriva en una alta sensibilidad. Esta situación se ve agravada por la falta de inserción en cadenas globales de valor y por la limitada capacidad de negociación conjunta del Mercosur, lo que reduce su margen de maniobra frente a posibles medidas restrictivas o reorientaciones estratégicas de China, marcando también una alta vulnerabilidad.

Si bien existe una interdependencia compleja entre el Mercosur y China, la relación es de dependencia asimétrica ya que el Mercosur depende más de China que viceversa. Además, no hay una institucionalización formal, dado que no existen tratados de libre comercio ni un diálogo sostenido de alto nivel, y el comercio se concentra en pocos productos, los que constituyen una canasta exportadora focalizada en bienes agroindustriales del Mercosur.

La dependencia asimétrica señalada es clara para el caso del Mercosur, ya no solo en comercio sino también en inversiones. De todas formas, la nueva realidad internacional sumada a los propios cambios estructurales que enfrenta China podría disminuir la asimetría con la formalización de la relación a través de nuevos instrumentos, como en la ya comentada potencialidad de ampliar la agenda. Este es el caso de una mayor continuidad en las inversiones de China en la región, especialmente en países donde aún cuenta con escasa presencia como ocurre con Uruguay. También respecto a la potencialidad del comercio de servicios, como por ejemplo el turismo chino, la asociatividad empresarial que podría tener efectos en los avances tecnológicos en el Mercosur y la cooperación en un amplio rango de temas de interés compartido, como por ejemplo las energías renovables o los materiales críticos.

Para enfrentar la mencionada dependencia y sortear los obstáculos, el Mercosur necesita impulsar una relación más equilibrada y diversificada con China. Las principales oportunidades no residen únicamente en expandir el comercio y las inversiones, sino en desarrollar una agenda bilateral más amplia que incluya, por ejemplo, la cooperación en innovación tecnológica, sostenibilidad ambiental o infraestructura, como se mencionó anteriormente. Este enfoque permitiría al bloque sudamericano fortalecer sus capacidades y reducir la dependencia de un modelo centrado en la exportación de productos primarios. Asimismo, la ampliación del diálogo político y la construcción de marcos de gobernanza compartida contribuirían a establecer una relación más sólida y resiliente, alineada con los desafíos y transformaciones del escenario internacional. Es esperable que en los próximos años se expandan los vínculos políticos, los que podrían encontrar nuevos espacios en el Mercosur más allá de los intercambios bilaterales, con la importancia de Brasil y de las reuniones del Foro CELAC - China.

Research ethics: Not applicable.

Informed consent: Not applicable.

Author contributions: All authors have accepted responsibility for the entire content of this manuscript and approved its submission.

Competing interests: Authors state no conflict of interest.

Research funding: None declared.

Bibliografía

- ALADI. 1994. "Aceptación de la República Popular China como país observador ante ALADI." 15 de junio. [https://www2.aladi.org/nsfaladi/juridica.nsf/vacuertoscomite/2A2F25B2F2E6CDE5232567A100553CF0/\\$FILE/173.pdf](https://www2.aladi.org/nsfaladi/juridica.nsf/vacuertoscomite/2A2F25B2F2E6CDE5232567A100553CF0/$FILE/173.pdf).
- Ámbito Financiero. 2022. "Brasil no tiene interés en adherir a la nueva Ruta de la Seda china." 9 de febrero. <https://www.ambito.com/mundo/brasil/no-tiene-interes-adherir-la-nueva-ruta-la-seda-china-n5368681>.
- American Enterprise Institute. 2024. *China Global Investment Tracker*. Consultado el 31 de julio de 2025 de. <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>.
- Bartesaghi, Ignacio. 2017a. "El Foro CELAC-China ¿respuesta al Libro Blanco de China para las relaciones con América Latina y el Caribe?" En *América Latina y el Caribe y China. Relaciones políticas e internacionales 2017*, editado por José Ignacio Martínez Cortez, 77–95. Mexico City: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL).
- Bartesaghi, Ignacio. 2017b. "China: un nuevo actor global para América Latina." *Pensamiento Iberoamericano* (3): 148–58.
- Bartesaghi, Ignacio. 2019. *Los desafíos de China en América Latina*. Working Paper Series de REDCAEM, no. 9, marzo. Red China y América Latina: Enfoques Multidisciplinarios (REDCAEM).
- Bittencourt, Gustavo. 2019. "Chinese OFDI in Uruguay: Conditions, Challenges and Policy Proposals." In *China's Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean. Conditions and Challenges*, edited by Enrique Dussel Peters, 151–77. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bolinaga, Luciano. 2015. "Del socio inglés a la asociación estratégica con China: Argentina y el realismo periférico." *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos* 15 (1): 83–113.
- Cancillería Argentina. 2004. "El MERCOSUR y China estudiarán la factibilidad de un acuerdo comercial." Información para la prensa, no.239/2004. Consultado el 1 de julio de 2025 de: <https://cancilleria.gob.ar/en/node/34929>.
- Cariello, Tulio. 2023. *Investimentos chineses no Brasil 2022. Tecnologia e transição energética*. Conselho Empresarial Brasil-China. 29 de agosto. https://www.institutoconfucio.com.br/wp-content/uploads/2023/08/Estudo_Investimentos_2022_.pdf.
- CEBC; Apex Brasil; Ministerio de Relaciones Exteriores, y Ministerio de Desarrollo, Industria, Comercio y Servicios. 2024. "Mapa Bilateral de Comércio e Investimentos Brasil-China." ApexBrasil, 24 de julio <https://apexbrasil.com.br/content/apexbrasil/br/pt/solucoes/inteligencia/estudos-e-publicacoes/mapa-de-investimentos-estrangeiros-diretos-brasileiros/mapa-bilateral-de-comercio-e-investimentos-brasil-china-2024.html>.
- CEPAL. 2024. *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2024*. CEPAL - Naciones Unidas. 1 de agosto. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/80564-la-inversion-extranjera-directa-america-latina-caribe-2024>.

- Communication and Information Unit of MERCOSUR (UCIM). 2018. “Diálogo MERCOSUR-China.” MERCOSUR, 26 de octubre. <https://www.mercosur.int/dialogo-mercosur-china/>.
- Consejo Chino para el Fomento del Comercio Internacional. 2023. “Introducción sobre la Cumbre Empresarial China-LAC.” Consultado el 11 de octubre de 2024 de. <http://www.clasummit.net/16th/es/index>.
- Conteúdo, Estadão. 2024. “Lula sinaliza que pode aderir a megaprojeto chinês de ‘nova rota da seda’.” CNN Brasil, 15 de agosto. <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/lula-sinaliza-que-pode-aderir-a-rota-da-seda/>.
- Dussel Peters, Enrique. 2024. *Monitor de la OFDI china en América Latina y el Caribe 2024*. Red ALC-China, 13 de mayo https://docs.redalc-china.org/monitor/images/pdfs/menuprincipal/DusselPeters_MonitorOFDI_2024_Esp.pdf.
- Gomes Saraiva, Miriam. 2007. “As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007.” *Revista Brasileira de Política Internacional* 50 (2): 42–59.
- Grupo de Relacionamento Externo del MERCOSUR. 2024. “XXIV Reunión del Grupo de Relacionamento Externo. MERCOSUR/GRELEX/ACTA No.03/24.” 14 de agosto. https://calendario.mercosur.int/simfiles/docreuniones/101437_GRELEX_2024_ACTA03_ES_XXIV.pdf.
- Hiratuka, Célio. 2016. “Impactos de China sobre el proceso de integración regional de Mercosur.” En *La nueva relación comercial entre América Latina y el Caribe-China: ¿integración o desintegración regional?* editado por Enrique Dussel Peters, 195–243. Ciudad de México: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL).
- Keohane, Robert, and J. Nye. 1987. “Power and Interdependence Revisited.” *International Organization* 41 (4): 725–753.
- Keohane, Robert, and J. Nye. 1988. *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Translated by H. Franco. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Lula da Silva, Luiz Inácio. 2024. “Press statement by President Lula during the State Visit by Chinese President Xi Jinping.” Presidência da República, 20 de noviembre. <https://www.gov.br/planalto/en/follow-the-government/speeches-statements/2024/11/press-statement-by-president-lula-during-the-state-visit-by-chinese-president-xi-jinping#:~:text=Press%20statement%20read%20by%20President%20Luiz%20In%C3%A1cio%20Lula,%202C%202024%2C%20at%20the%20Alvorada%20Palace%20in%20Brasília>.
- MERCOSUR. 2024. “Diálogo entre MERCOSUR y República Popular China se desarrolló en Montevideo.” MERCOSUR, 12 de agosto. <https://www.mercosur.int/dialogo-entre-mercosur-y-republica-popular-china-se-desarrollo-en-montevideo/>.
- Morales Ruvalcaba, Daniel. 2024. “Foro China-CELAC: historia y evolución a 10 años de su creación.” Red China y América Latina: Enfoques Multidisciplinarios (REDCAEM), 15 de febrero. <https://chinayamericalatina.com/foro-china-celac-historia-y-evolucion-a-10-anios-de-su-creacion/>.
- Nolte, Detlef. 2021. “China and Mercosur: An Ambivalent Relationship.” In *China’s Interactions with Latin America and the Caribbean. Conquering the US’s Strategic Backyard?*, edited by Nele Noesselt, 33–62. Baden-Baden: Tectum.
- OEA. 2004. “República Popular China nuevo observador permanente ante la OEA.” OEA, 26 de mayo. https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-087/04#:~:text=La%20Rep%C3%BAblica%20Popular%20China%20fue%20hoy%20formalmente%20aceptada,acreditarse%20como%20observador%20ante%20el%20cuervo%20hemisf%C3%A9rico%20occidental.
- Oviedo, Eduardo Daniel. 2005. *Crisis del multilateralismo y auge de la diplomacia bilateral en la relación MERCOSUR-China*. Working Paper, Departamento de Integración y Programas Regionales, Banco Interamericano de Desarrollo.

- Presidencia de la República Oriental del Uruguay. 2003. "Progresos del diálogo MERCOSUR-China." Presidencia de la República Oriental del Uruguay -Secretaría de Prensa y Difusión, 26 de septiembre. <https://archivo.presidencia.gub.uy/noticias/archivo/2003/setiembre/2003092603.htm>.
- Rittner, Daniel, and Caio Junqueira. 2024. Brasil 'dribla' pressão da China por Nova Rota da Seda e usa vitória de Trump para extrair concessões em visita de Xi. CNN Brasil, 7 de noviembre. <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/brasil-dribla-pressao-da-china-por-nova-rota-da-seda-e-usa-vitoria-de-trump-para-extrair-concessoes-em-visita-de-xi/>.
- Rosales, Osvaldo, and M. Kuwayama. 2012. *China y América Latina y el Caribe. Hacia una relación económica y comercial estratégica*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/c960f0af-08ad-451c-b429-c6305aee389c/content>.
- Stanley, Leonardo. 2019. "China's OFDI in Argentina." In *China's Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean. Conditions and Challenges*, edited by Enrique Dussel Peters, 121–49. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Wagner, Harrison. 1988. "Economic Interdependence, Bargaining Power, and Political Influence." *International Organization* 42 (3): 461–83.