



# China: un nuevo actor global para América Latina



**Ignacio Bartesaghi Hierro\***

Universidad Católica del Uruguay (UCU)

---

*Los países de América Latina deben, ya sea individual o colectivamente, redefinir su estrategia de relación con China, si no quieren ver afectadas su inserción en las tendencias globales y, por tanto, sus niveles de desarrollo.*

## Introducción

La importancia de China como actor global es uno de los acontecimientos más trascendentes del mundo contemporáneo. Naturalmente que la expansión de las relaciones entre China y América Latina son parte de la misma realidad, si bien esta última no es la región de mayor importancia estratégica para la potencia asiática.

Por otra parte, las dinámicas internacionales y las transformaciones de los dos actores en los últimos años, pero especialmente las registradas en China, llevan a la necesidad de redimensionar dichos vínculos, para lo cual es imperioso contar con una estrategia que potencie los beneficios derivados de una relación clave.

---

\* Director del Departamento de Negocios Internacionales e Integración de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Católica del Uruguay (UCU). Doctor en Relaciones Internacionales, integra el Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación del Uruguay (ANII). Es profesor de la UCU, de la Universidad de la República y de la Universidad Externado de Colombia. Cuenta con un importante número de publicaciones en el área de su expertise.

## La nueva emergencia de China en el escenario internacional

Es a partir del histórico acercamiento entre Estados Unidos y la potencia asiática en la década de los 70, que comienza una **nueva etapa** de la emergencia de China como actor global. El estrechamiento de la relaciones entre las dos mencionadas potencias generó hechos políticos y económicos. En el plano político, se destaca el reingreso de China a Naciones Unidas ocupando un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, el efecto que el comentado acercamiento tuvo en el posicionamiento de Rusia como máximo exponente del mundo comunista y el restablecimiento de relaciones diplomáticas de gran parte de los países con China (lo que redundó en un éxito de la política de “una sola China”). En el plano comercial, las reformas implementadas en la década de los 70 por Deng Xiaoping, como por ejemplo el establecimiento de las Zonas Económicas Especiales, llevaron a la captación de monumentales flujos de inversión de Estados Unidos y Europa (si bien esta última en menor medida).

Una **segunda etapa** inicia con la explosión de China en el comercio mundial, especialmente a partir del ingreso a la Organización Mundial del Comercio (OMC). En pocos años, dichas transformaciones fueron

bautizadas como el “milagro chino”, debido al impacto de las mismas en la baja de la pobreza, el aumento del ingreso per cápita y su crecimiento en la participación del comercio mundial, entre otras variables. En los hechos, China pasó de explicar el 4% del comercio mundial en 2001, a cerca del 14% en 2016, debido a que en el periodo 2001–2016 sus colocaciones externas aumentaron a una tasa anualizada del 15% frente al 6% de las exportaciones mundiales.

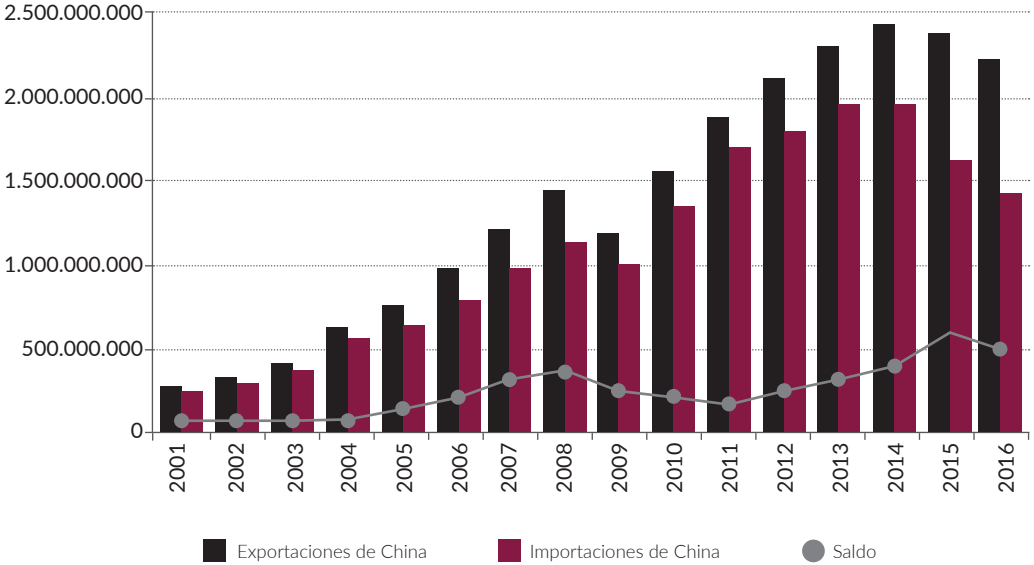
Sin lugar a dudas se está frente a uno de los principales impulsores de una nueva etapa de la globalización económica, transformándose este mercado en el responsable de la baja generalizada de los precios de los bienes manufacturados que masificaron el consumo en las economías desarrolladas y acortaron las brechas tecnológicas entre las diferentes regiones.

Luego de la explosión comercial, una **tercera etapa** en las relaciones internacionales de China se relaciona con su apertura, donde el *gigante asiático* comienza a firmar acuerdos comerciales y de cooperación. Como puede observarse en el cuadro presentado seguidamente, los primeros pasos en este sentido se dieron con su zona más próxima, en particular con sus dos regiones Administrativas Especiales (Hong Kong y Macao), para luego avanzar con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y la adhesión al

## Gráfico 1

### Dinamismo del comercio exterior de China

(Bienes, miles de US\$)

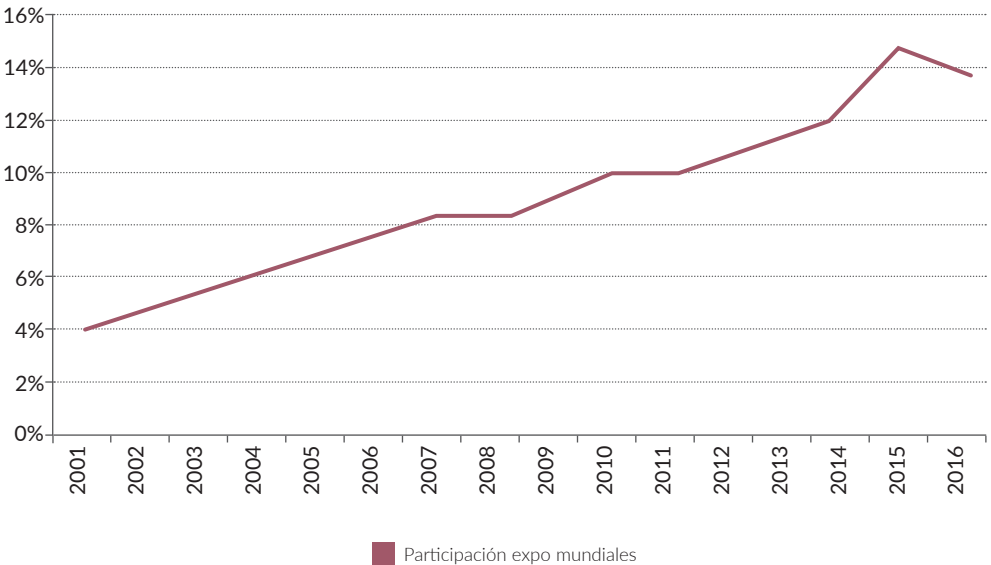


Fuente: elaboración propia en base a Trade Map.

## Gráfico 2

### Participación de China en el comercio mundial

(Bienes)



Fuente: elaboración propia en base a Trade Map.

Acuerdo Comercial de Asia Pacífico (APTA). Al respecto de la política comercial de China, podría decirse que la misma fue relativamente acotada hasta bien entrado el nuevo siglo, lo que tiene que ver con su propio modelo de desarrollo, el que le impide al menos por el momento el cierre de acuerdos profundos como los denominados de última generación.

En la década de los 90 el arancel de China bajó considerablemente a impulso de los acuerdos comerciales y la apertura unilateral, pasando de niveles del 40% al 10%.

Por último, una **cuarta etapa** comienza con una China ya transformada en la segunda potencia económica global, jugando un rol preponderante en los principales asuntos de la agenda internacional y desplegando estrategias específicas con las diferentes regiones.

De hecho, China posee bien definida su relación con Asia Pacífico ponderada en lo económico, pero focalizada en una adecuada gestión en los asuntos políticos. Esto se debe a las tensiones que enfrenta en el Mar del Sur de China (con Japón y varios países del sudeste asiático), sus complejas relaciones con Taiwán, Rusia y Corea del Norte, entre otras. Por otra parte, privilegia su relación con Estados Unidos, Europa y Medio Oriente, siendo esta última una estratégica zona en términos de los recursos energéticos necesarios para mantener su modelo de desarrollo.

Más recientemente posee un plan definido con África y América Latina y el Caribe, zonas que si bien son de menor importancia que las anteriormente mencionadas, adquieren una creciente valoración por la potencialidad que ambas presentan en la proveeduría de recursos energéticos, minerales y alimentos.

China posee bien definida su relación con Asia Pacífico ponderada en lo económico, pero focalizada en una adecuada gestión en los asuntos políticos.

La mencionada cuarta etapa está caracterizada por el cambio de modelo de desarrollo de China, ahora centrado en una expansión del consumo interno, el aumento de los niveles de innovación y contenido tecnológico en su estructura productiva, el aumento de la competitividad en el sector servicios, mayores inversiones en el exterior, la internacionalización de su moneda, el fomento de las empresas privadas con niveles de competitividad global (buscando menor participación de las empresas públicas con apoyos estatales; fomentando el cuidado del medio ambiente y las normas laborales), creación de una red institucional internacional (instituciones en el marco de los BRICS y el Banco de Inversión en

## Cuadro 1

### Acuerdos comerciales suscritos por China<sup>1</sup>

(Bienes, miles de US\$)

Nombre del ACR	Alcance del acuerdo	Fecha de Notificación
Australia - China	Mercancías y servicios	2016
China - Corea, República de	Mercancías y servicios	2016
Hong Kong, China - Chile	Mercancías y servicios	2014
Islandia - China	Mercancías y servicios	2014
Suiza - China	Mercancías y servicios	2014
AELC - Hong Kong, China	Mercancías y servicios	2012
China - Costa Rica	Mercancías y servicios	2012
Hong Kong, China - Nueva Zelanda	Mercancías y servicios	2011
Perú - China	Mercancías y servicios	2010
China - Nueva Zelanda	Mercancías y servicios	2009
China - Singapur	Mercancías y servicios	2009
Pakistán - China	Mercancías y servicios	2008
Chile - China	Mercancías y servicios	2007
ASEAN - China	Mercancías y servicios	2005
Acuerdo Comercial Asia-Pacífico (APTA) - Adhesión de China	Mercancías	2004
China - Hong Kong, China	Mercancías y servicios	2003
China - Macao, China	Mercancías y servicios	2003

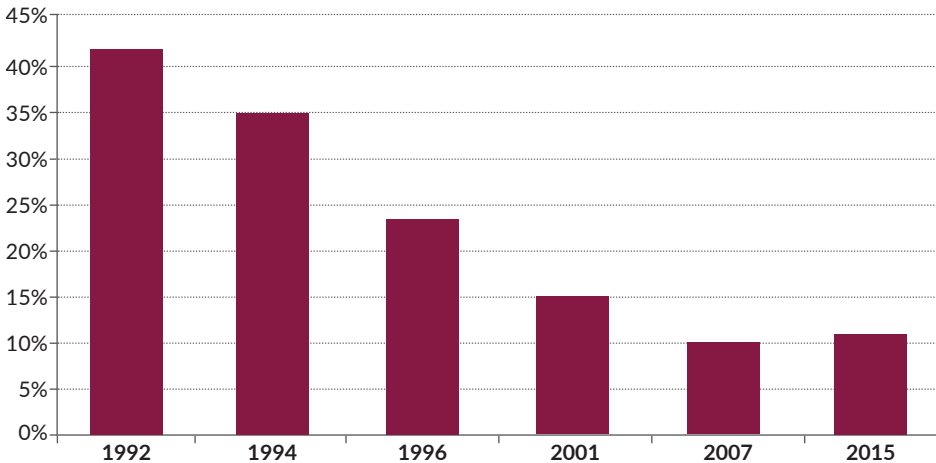
Fuente: elaboración propia en base a OMC

1. No se incluye la membresía de China a la APEC, por tratarse de un foro de cooperación que aún no cumplió con la conformación de una zona de libre comercio.

## Gráfico 3

### Evolución del arancel de China

(Promedio NMF)



Fuente: elaboración propia en base a Observatorio América Latina-Asia Pacífico y OMC.

Infraestructura), el lanzamiento de un colosal plan de infraestructura (la “nueva Ruta de la Seda” o *One Belt, One Road*) y la promoción de un megacuerdo regional como el *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP).

Esta ambiciosa nueva etapa de China pautará las relaciones internacionales por los próximos 25 años y si bien tendrá diferentes niveles de éxito, necesariamente abrirá un nuevo escenario que ningún país puede desconocer. Al respecto, cabe preguntarse entonces si América Latina tiene una estrategia definida de cómo relacionarse con China en el mencionado nuevo contexto.

## La relación de China con América Latina

América Latina también restableció relaciones diplomáticas con China luego del acercamiento con Estados Unidos en la década de los 70, si bien con algunas particularidades como el caso de Cuba, país que lo hizo en 1960. Luego fue el tiempo de Chile y Perú, seguidos por Argentina, México, Guyana, Venezuela, Brasil, Surinam, Ecuador, Colombia, Bolivia y Uruguay, este último en 1988. Otros países, en particular los centroamericanos y Paraguay en Sudamérica, mantienen relaciones con Taiwán, lo que no encuentra sentido alguno en el caso paraguayo, ya que este país pertenece al Mercosur. De hecho,

se trata del único miembro del Mercosur y la Unasur que no posee relaciones diplomáticas con China, lo que entre otros aspectos perjudica los posicionamientos comunes del bloque con el país asiático. Cabe recordar que algunos países han optado por cambiar su reconocimiento diplomático de Taiwán a China en los últimos años, caso de Costa Rica.

China no fue un actor de importancia para América Latina hasta la primera década del siglo XXI.

Así como ocurrió con otras regiones a nivel internacional, China no fue un actor de importancia para América Latina hasta la primera década del siglo XXI (especialmente desde el ingreso a la OMC), donde progresivamente se convirtió en el primer o segundo socio comercial de las principales economías de América Latina, incluso en el caso de Paraguay que no posee relaciones diplomáticas con la economía asiática.

Es desde el año 2003 en adelante que la relación de la región con China está pautada por el llamado *boom* de las *commodities*, lo que si bien generó evidentes impactos positivos en el crecimiento económico, especialmente en los países con mayor disponibilidad de recursos naturales, también instaló un debate sobre el patrón comercial sostenido con China y sus efectos en

## Cuadro 2

### Importancia de China en América Latina

País	Ranking de China como proveedor
Argentina	2
Bolivia	1
Brasil	2
Chile	1
Colombia	2
Ecuador	2
México	2
Paraguay	3
Perú	1
Uruguay	2
Venezuela	2

Fuente: elaboración propia en base a Trade Map.

## Cuadro 3

### Acuerdos y negociaciones entre China y AL

Países América Latina	TLCs	Inversiones	Negociaciones
Argentina		■	
Bolivia		■	
Brasil			
Chile	■	■	
Colombia		■	■
Costa Rica	■	■	
Cuba		■	
Ecuador		■	
El Salvador			
Guatemala			
Honduras			
México		■	
Nicaragua		■	
Panamá			
Paraguay			
Perú	■	■	
Rep. Dominicana		■	
Uruguay		■	
Venezuela			

Fuente: elaboración propia en base a Observatorio América Latina – Asia Pacífico.

la reprimarización de las estructuras productivas de la región, fenómeno que está presente en gran parte del los países latinoamericanos.

Asimismo, las economías más industrializadas de la región enfrentaron desafíos en su industria nacional por la competencia de las importaciones chinas, que crecieron exponencialmente en el periodo y que afectaron negativamente a algunos sectores de la industria nacional y la evolución del comercio intrarregional. Al respecto, debe reconocerse que los impactos en esta última variable son de magnitud en el caso de los flujos comerciales entre Brasil y Argentina, así como los de México con Estados Unidos.

La importancia que adquirió China como socio fue complementada por la firma de acuerdos comerciales, lo que acompañó la nueva estrategia seguida por el país a nivel global. De todas formas, por las razones expuestas anteriormente, podría decirse que tuvo un éxito parcial en la región, ya que logró suscribir tan solo tres tratados de libre comercio. No es casualidad que cuente con acuerdos con Chile y Perú que fueron dos de los primeros países de la región en establecer relaciones diplomáticas con China y con Costa Rica, que modificó su política respecto a Taiwán.

Debido a la importancia progresiva que le otorga China a América Latina en cuanto a las inversiones (si bien aún

está lejos de los caudales invertidos por Estados Unidos y la Unión Europea), impulsó la firma de 12 acuerdos de inversión, los que probablemente sean expandidos en los próximos años. En cuanto a las negociaciones para futuros TLC con países latinoamericanos, China ha iniciado ese camino con Colombia (por cierto no sin dificultades), y muestra interés en avanzar con Uruguay. También es probable que en el mediano plazo avance en la firma de acuerdos con otros países centroamericanos.

Las economías más industrializadas de la región enfrentaron desafíos en su industria nacional por la competencia de las importaciones chinas.

Más recientemente, podría decirse que al menos por dos razones se abre una nueva etapa entre China y América Latina. En primer lugar, la desaceleración de la economía China debido al cambio de modelo de desarrollo ya comentado, en lo que el propio gobierno ha llamado de “nueva normalidad” en su Plan Quinquenal (2016–2020). Otra variable que modificó el patrón de relacionamiento de China con los países latinoamericanos refiere a cierta revisión de la estrategia debido a los cambios en los perfiles de los gobiernos de la región o por las

profundas crisis que atraviesan algunos socios clave de China. En los hechos, debe reconocerse que dicho país fue más allá de lo razonable en la firma de algunos acuerdos de cooperación y apoyo financiero, lo que llama la atención por su carácter cortoplacista, en un país que suele plantear planes de largo plazo.

América Latina no ha podido reaccionar de forma conjunta a las propuestas realizadas por China.

Sobre este punto, cabe recordar los cuestionamientos que sufrieron algunos acuerdos firmados con Argentina en diferentes sectores (incluso tildados de ilegales por no respetar en algunos casos la legislación nacional), la relación con Venezuela con préstamos financieros que podrían llevar al país sudamericano al incumplimiento de sus compromisos internacionales, los acuerdos firmados con Bolivia y Ecuador, entre otros.

En esta nueva etapa, el gobierno chino parece reconocer que debe formalizar su relación con América Latina a través de otros pilares, donde se destaca el papel que ya cumplen los bancos chinos en la financiación, las inversiones en infraestructura, la seguridad alimentaria, las posibles complementariedades en el comercio de servicios y la participación de los dos actores en la nueva agenda global.

En esta línea, el gobierno chino vuelve a resaltar los espacios de diálogo definidos con América Latina, como el *Libro Blanco* de China para las relaciones con América Latina y el Caribe de 2008, la creación del Grupo CELAC–China de 2014 y el segundo *Libro Blanco* para las relaciones de China con América Latina y el Caribe de 2016. Los mencionados documentos son un detalle de la política seguida por este país con toda la región en diferentes dimensiones.

## Algunas propuestas

América Latina no ha podido reaccionar de forma conjunta a las propuestas realizadas por China. En primer lugar, podría decirse que generó desconcierto el lanzamiento del *Libro Blanco* sobre las relaciones de China con América Latina y el Caribe en 2008, ya que prácticamente ningún país respondió diplomáticamente a dicha iniciativa. La ausencia de una respuesta por parte de los países latinoamericanos podría encontrar su explicación en que se atravesaba un ciclo de elevados precios de los productos primarios y un buen desempeño económico en 2008, lo que inhibió la necesidad de analizar la relación con China con una visión más amplia y de largo plazo.

Pocos años después, la potencia asiática impulsa la creación del grupo CELAC–China, entendiendo

que se podría transformar en un ámbito de discusión de una agenda continental (pero sin Estados Unidos y Canadá) apropiado para presentar sus propuestas. Debe decirse que si bien el escaso desarrollo del grupo es en gran parte responsabilidad de los países latinoamericanos, muy probablemente China dimensionó la importancia de la CELAC para los países de la región.

Como es sabido, más recientemente China inicia una nueva etapa de su desarrollo económico, lo que afectó las tasas de crecimiento y las compras de productos primarios a la región, y, junto a otros factores, provocó una baja de los precios internacionales de los productos que son mayormente colocados por los países latinoamericanos. En este nuevo contexto, es cada vez más trascendente que estos comprendan cabalmente la nueva etapa que atraviesa China en términos de su modelo de desarrollo y pilares ya comentados, para de esa forma definir una estrategia nacional, subregional y de ser posible regional para adelantarse a los impactos económicos, comerciales y geopolíticos que tendrán algunas de las iniciativas en curso de implementación por parte de este país.

Algunas definiciones serán necesarias para afrontar un cambio de estrategia de los países latinoamericanos con China, destacándose las siguientes:

- **Contar con expertos en China en todas las cancillerías de la región.**
- **Potenciar las embajadas de los países latinoamericanos en China y abrir oficinas comerciales en las ciudades con mayor potencial económico y comercial.**
- **Participar más activamente en los foros e instituciones lideradas por China a nivel internacional.**
- **Identificar las oportunidades que se abren a partir del nuevo modelo de desarrollo de China en servicios, inversiones, financiación, cooperación financiera, asociaciones estratégicas en innovación, seguridad alimentaria, energía y transporte, entre otras.**
- **Presentar una estrategia específica para la proveeduría de alimentos preparados (a nivel de Mercosur, por ejemplo).**
- **Avanzar en la firma de Tratados de Libre Comercio, en el entendido de que se trata de instrumentos que eleven el nivel estratégico de la relación con China (avanzar de forma subregional, pero bilateral si no es posible).**
- **Presentar planes nacionales, binacionales o subregionales de inversión en infraestructura.**
- **Definir una estrategia para ser parte del proyecto *One Belt, One Road*.**
- **Profundizar la agenda común con China en aquellos asuntos clave de la gobernanza global.**

Para impulsar algunas de las iniciativas propuestas, las que por cierto darían un salto cualitativo a la relación de la región con China, es condición necesaria entender que el país muestra nuevos sustentos de crecimiento. Ya no se trata de una potencia de venta de productos de bajo precio, se está frente a una economía que presente elevados niveles de innovación, superando incluso a Estados Unidos en el número de patentes registradas. En suma, China lidera en la actualidad parte del desarrollo de algunas de las principales tendencias productivas y comerciales en curso a nivel mundial, como la robotización, las cadenas globales de valor, el comercio electrónico, los megabloques comerciales, entre otras.

China actúa como uno de los principales motores de cambio de la globalización económica desde hace más de 20 años y lo seguirá siendo en las próximas décadas. El nuevo escenario impone la toma de decisiones por parte de todos los países a la región, las que tendrían que alcanzarse de forma consensuada en los diferentes ámbitos existentes (ya sea CELAC o los procesos de integración de América Latina). De no ser posible, cada país deberá definir su propia estrategia con China, ya que los impactos de no tenerla afectarán una vez más la inserción de los países latinoamericanos en las tendencias globales y por tanto sus niveles de desarrollo.