

# La relación entre China y América Latina. Perspectivas desde el Mercosur

The relationship between China and Latin America. Perspectives from Mercosur

BARBARA TURNER

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Estudiante de Maestría en Relaciones Internacionales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Argentina. Correo electrónico: bturner@flacso.org.ar

## Resumen

Las relaciones de América Latina con China se han afianzado en los últimos años, a partir de un nuevo vínculo entre los países que ha permitido el surgimiento de diversos análisis y proyecciones sobre su futuro. El examen de la construcción de un nuevo tipo de dependencia frente a un hegemón naciente que afecta los patrones comerciales, políticos y culturales de América Latina a nivel nacional, es de suma importancia para el desarrollo de la región y la ideación de políticas públicas. En este trabajo se problematizan estas correlaciones a partir de la literatura, desde una visión regional enlazada al Mercosur, para visualizar si estos patrones nacionales se repiten a nivel regional y de qué forma se representan.

## Palabras Clave

Latinoamérica – China – Mercosur – Integración – Competencia

## Abstract

Latin America's relations with China have strengthened in recent years, from a new bond between countries that has allowed the emergence of various analyses and projections about its future. The examination of the construction of a new type of dependency on a nascent hegemon that affects Latin America's commercial, political and cultural patterns at the national level is of great importance for the development of the region and the ideation of public policies. In this paper, these correlations will be problematized from the literature, from a regional vision linked to Mercosur, to see if these national patterns are repeated at a regional level and how they are represented.

## Keywords

Latin America – China – Mercosur – Integration – Competition

## Introducción

El proceso de globalización y transnacionalización que se gestó durante la década de 1990 estableció un nuevo escenario mundial, que modificó radicalmente los patrones de relacionamiento entre países y regiones que se gestaban hasta ese momento. La construcción de redes internacionales, fue acompañada por una amplia desregulación de la actividad económica y liberalización de los mercados, que puso en debate el orden internacional vigente hasta ese entonces.

La disolución de la Unión Soviética y la finalización de la Guerra Fría habían generado que la preponderancia norteamericana creciera sin límites, ocupando el rol de administrador del capitalismo global. No obstante, el nuevo siglo XXI permitió el surgimiento de nuevas potencias emergentes que lograron poner en disputa el unipolarismo norteamericano.

Durante el mismo período al otro lado del globo, China, el gigante asiático, atravesaba una serie de transformaciones que le permitirían erigirse como un nuevo hegemon regional. El establecimiento de la República Popular China en 1949 de la mano de Mao Zedong y, a partir de 1978, el inicio por parte de Deng Xiaoping de un profundo proceso de reformas y modernizaciones en el sector agrícola, industrial y científico-tecnológico, transformarían las relaciones políticas, económicas y sociales de China para siempre. Estas reformas buscaban no sólo limitar el tamaño y el poder de la burocracia china, sino también posponer los criterios ideológicos provenientes en buena parte de años anteriores, a las exigencias de un desarrollo más acelerado (Vol Wolff; Soto, 2005). Entre las medidas tomadas se destacan el abandono del sistema maoísta de economía rural planificada en el sector agrícola, la ampliación de la participación del sector privado, el ingreso de inversión extranjera directa y la creación de zonas económicas especiales. El resultado de las reformas puede vislumbrarse en el crecimiento del PBI chino desde US\$ 215.853 millones en 1978, a US\$ 736.870 millones en 1995, y una disminución de tasa de pobreza del 97.5% en 1978, a 60.5% en 1995.<sup>1</sup> Sin embargo, fue a partir de 1999, cuando la estrategia “*Going Global*” consolidó las ambiciones chinas para el liderazgo mundial y la cooperación con diversas regiones, que permitió su ingreso a la OMC e incluso su inclusión en el acrónimo BRIC por parte de Jim O’Neill para referirse a aquellos Estados con mercados que tenían las mayores perspectivas de crecimiento, en 2001.

Es en este contexto en el cual las relaciones de América Latina y China se consolidan de forma permanente. El gigante asiático encontró en los países latinoamericanos aliados para su crecimiento a partir de su rol como proveedores de materias primas y un mercado creciente y dinámico para sus productos manufacturados, mientras que, para los latinoamericanos, China se convirtió en su primer socio comercial externo, que permitió la entrada de grandes flujos de inversiones, y en el cual se observaba una oportunidad para la creación de un orden multilateral en el que la región se viera empoderada en el nuevo contexto internacional.

---

<sup>1</sup> Para más información remitirse a BBC News (2018) “Reforma y apertura: cómo China pasó en solo 40 años de ser un país pobre y rural a una superpotencia mundial”, link: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-46611462> (16/05/19)

Sin embargo, a partir del análisis la literatura, es posible problematizar las relaciones sino-latinoamericanas desde distintas perspectivas, como el establecimiento de nuevos patrones de dependencia, con la consiguiente reprimarización en la región, a través de la utilización de mecanismos tradicionales y de *soft power*. A su vez, cabe preguntarse si los mismos patrones de relacionamiento a nivel estatal se replican en los modelos de integración regional vigentes, como el Mercosur, y qué forma adoptan.

### **La Relación entre China y América Latina**

China es un gran socio de América Latina, cuyas relaciones se han consolidado mayormente en los últimos años. En principio, Xu (2006) identificó que entre 1950 y 1960, China implementó una estrategia de “diplomacia entre pueblos” (Xu, 2006: 105), de carácter político-ideológico, ya que la mayoría de los países latinoamericanos mantenían relaciones con las autoridades de Taiwán, estableciendo lazos amistosos poco a poco. En 1970, se abrió una etapa de perfeccionamiento acelerado de las relaciones entre Estados, a partir del fuerte apoyo chino a los movimientos nacional-democráticos de la región, y la mayor importancia de la política de “Una sola China”, en competencia con Taiwán, que generaría que las conexiones comerciales y políticas ingresaran en un período de fuerte progreso. Aquellos lazos fueron profundizados en 1980 y 1990, si bien China priorizó las relaciones con los mayores países latinoamericanos (Brasil, México y Argentina) por considerarlos políticamente más moderados y económicamente más desarrollados.

Este enlace se enmarca dentro de la política de establecimiento de asociaciones estratégicas chinas con otros Estados en todo el mundo, de manera formal a partir de 1993. Sus contenidos incluyen la acentuación de una relación diferente a la tradicional, con la economía como eje sustancial, reforzando intereses económicos de ambas partes y que afecta tanto a Estados como a organizaciones internacionales (Oviedo, 2006). Entre ellas, es posible destacar la primera vinculación estratégica establecida por China, realizada con Brasil en 1993, las subsiguientes con Rusia e India, vinculaciones bilaterales con Canadá, Estados Unidos y México en 1997, y regionales con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático.<sup>2</sup> Sin embargo, además del proceso de acercamiento que permitió el reconocimiento diplomático de China en la región latinoamericana, se estableció una aproximación más intensa entre los países a partir de la década del 2000, reflejada en el establecimiento de relaciones estratégicas en 2004 con Chile y Argentina.

Según el estudio de Rodríguez Aranda y Leiva Van de Maele (2013), la década del 2000 generó una nueva etapa en las relaciones entre China y América Latina, ya que desde entonces se registran intercambios de mayor frecuencia en variados aspectos. Lo característico de esta nueva etapa es que las relaciones con América Latina pertenecen a una “estrategia multidimensional” (Pérez Restrepo; Castro, 2017: 147)

---

<sup>2</sup> Para más información remitirse a Oviedo, E. D. (2006) “China: Visión y Práctica de sus Llamadas ‘Relaciones Estratégicas’”, Estudios de Asia y África, Vol. 41, Núm. 3, pp. 385-404.

china, que no se agota en lo económico, sino que profundiza en lo político, con la intensificación de visitas mutuas entre autoridades regionales, nacionales y subnacionales para establecer mecanismos de diálogo, consulta o cooperación. Se intensificará, asimismo, la cooperación en ámbitos como el cultural, el educacional y el científico-tecnológico. Empero, la intensificación de las relaciones económicas, en el ámbito comercial y de inversiones, fueron las apelaciones más citadas por las autoridades latinoamericanas.

El libro Blanco sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe expone la necesidad china de establecer vínculos con los países latinoamericanos sobre la base de la “complementariedad de sus economías” (Svampa; Slipak, 2015:44). Esta relación se ha traducido en el establecimiento de un mercado asimétrico, en el cual las importaciones latinoamericanas han crecido más de prisa que las exportaciones, dando lugar a grandes desbalances comerciales en la región. En definitiva, las relaciones comerciales han sido definidas como de naturaleza interindustrial, es decir, la existencia de un fuerte predominio de exportaciones latinoamericanas de productos primarios como el petróleo, mineral de hierro, cobre, porotos de soja, harina de pescado, madera y azúcar, entre otros, y la importación de productos de mediana y alta tecnología, con baja apropiación de valor agregado e incorporación de progreso técnico en la región (Oviedo, 2015; Pérez Restrepo, Castro, 2017; Rosales, 2012)

A su vez, a partir del estudio de Ulloa y Becerra (2017) es posible afirmar que, a partir del 2005, las principales inversiones de China en la región han sido en proyectos relacionados a infraestructura y recursos naturales, sobre todo mineros y energéticos. En este sentido, las propias empresas chinas, ya sea solas o en *Joint Ventures*, ligan la producción con el mercado chino, a fin de asegurarse la materia prima.

A pesar de la desaceleración china del último tiempo, con una leve contracción de las importaciones y bajo dinamismo del comercio exterior, diversos autores como Cordeiro Pires *et al* (2015) u Ortiz Velázquez y Dussel Peters (2016) han llamado la atención acerca del proceso de reprimarización de las economías regionales latinoamericanas, alentadas por los gobiernos a partir del *boom* de los *commodities*, negando o minimizando las nuevas desigualdades en términos ambientales, económicos o sociales.

En este contexto, la literatura describe que es tiempo de desenmascarar las relaciones establecidas con China, quitándole el título de “Cooperación Sur-Sur”. Svampa y Slipak (2015) incluso argumentan que catalogar a China como “economía emergente” es un eufemismo, ya que su sola emergencia conllevó cambios en el orden internacional y en las relaciones de poder existentes. Por lo tanto, es necesario comprender el tipo de estrategia de política exterior china, a través del *soft power*, que le ha permitido presentarse como compartiendo problemáticas comunes con las naciones del sur global, especialmente América Latina, mientras en otras instancias esgrime su rol de potencia.

El *soft power*, analizado por primera vez por Joseph Nye Jr., es “la capacidad de lograr resultados que se desean a través de la atracción de los otros, en vez de la manipulación o coacción de ellos” (Rodríguez Aranda; Leiva Van de Maele, 2013:

499). En este sentido, Rodríguez Aranda y Leiva Van de Maele (2013) demuestran que China ha logrado proyectar su poder al mundo a través de tres estrategias: su cultura milenaria, sus logros en materia económica (a partir de la utilización del comercio y la inversión como un recurso válido que mejora la imagen de China) y la cooperación internacional hacia los países en desarrollo.

A su vez, los autores también argumentan la importancia del recurso al *soft power* a partir de la cuarta generación liderada por Hu Jintao en 2004, luego de años de concentración en el poder económico y militar tras las reformas de 1978. Como consecuencia del cambio, esta forma de atracción se introdujo de manera explícita en el discurso del gobierno chino y en su diplomacia pública, representándola como responsable, sin pretensiones hegemónicas, cooperativa y promotora de la paz internacional. Para lograrlo, se utilizó la doctrina neo-confuciana que incluye el Ascenso (devenido en Desarrollo) Pacífico, que permitió dar respuesta a las teorías de la “amenaza china”, adquiriendo los derechos y responsabilidades que se derivaban de su nueva posición en el mundo sin importunar el *statu quo* internacional, y el Mundo Armonioso, originado a partir de la filosofía de Confucio, y formado por cuatro elementos: la estrategia *win-win*, el respeto por la diversidad, la cooperación y la coordinación.

Particularmente en América Latina, la estrategia china de mostrarse como un socio benevolente, que se contraponía con el resto de las potencias occidentales -en especial las numerosas injerencias por parte de Estados Unidos, que han manifestado desde motivaciones económicas hasta intereses geopolíticos a lo largo de la historia latinoamericana- se tradujo en la falta de imposición de condicionamientos sobre su modelo político y social al establecer sus relaciones, las inversiones en países con altos niveles de riesgo, que tuviesen dificultades para obtener financiamiento, o la condonación de préstamos a aquellos sumidos en la pobreza por mucho tiempo. Sin embargo, Svampa y Slipak (2015) puntualizan que la inversión extranjera directa china no tiende a desarrollar capacidades locales, ni actividades intensivas en conocimiento ni encadenamientos productivos, sino que tienden a potenciar las actividades extractivas en detrimento de aquellas con mayor valor agregado.

### **La Relación entre China y el MERCOSUR**

En los últimos diez años, la presencia de China en América del Sur ha crecido fuertemente, a partir de un importante dinamismo registrado en las corrientes comerciales con el MERCOSUR. El antecedente de este relacionamiento puede encontrarse en los acuerdos bilaterales establecidos, principalmente, con Argentina y Brasil, mencionados anteriormente.

La literatura demuestra que, al igual que lo sucedido con América Latina en general, la relación de China con el MERCOSUR también es interindustrial, orientada al modelo extractivo, específicamente de bienes primarios y energéticos, que ofertan sobre todo los países sudamericanos. Netzahualcoyotzi y Furlong (2017) analizan que el hecho de que sólo un pequeño porcentaje de la tierra en China sea cultivable, y debido a su

proceso de industrialización y urbanización, genera que las relaciones con estos países se conviertan en fundamentales.

Concretamente, Hiratuka (2016) demuestra que en el período de 2003-2008, vinculado con el relanzamiento de la plataforma regional, permitió un fuerte aumento de la actividad industrial en la región. Mientras que, a partir del año 2009, todos los países del bloque sufrieron un descenso en la participación relativa de sus manufacturas. Como consecuencia, el autor describe que fueron las importaciones de China las que desplazaron, con suma claridad, el comercio de productos como los textiles o calzado, químicos, máquinas y electrónicos dentro de los países del bloque. Aquello, contribuyó a notables dificultades para la integración económica dentro del MERCOSUR, ya que reavivó nuevas políticas de protección y discriminación sectoriales e industriales, con el surgimiento de disputas comerciales, especialmente entre Argentina y Brasil.

Es posible remarcar ciertos efectos positivos de la presencia de China para el bloque regional, señalados por algunos autores como Bartesaghi (2015), como el crecimiento económico, el fuerte financiamiento externo o las nuevas colaboraciones tecnológicas a partir de las *Joint Ventures*. De todos modos, la incidencia en la reprimarización de las exportaciones, el impacto en el desarrollo de la industria regional y la transformación de las corrientes intrarregionales, han formado parte, entre otras causas, de las crecientes dificultades para avanzar en el cumplimiento de los objetivos generales del MERCOSUR, como la profundización del proceso de integración o la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos.

Sin embargo, es necesario destacar que, en el comercio intrarregional del MERCOSUR, a pesar de las dificultades, prevaleció un importante flujo asociado a la especialización en el complejo automotriz como principal producto comercializado, tanto en exportaciones como importaciones dentro del bloque, derivado de los esquemas de encadenamientos productivos, liderados por empresas multinacionales en el sector.

Por último, es preciso mencionar la limitación de la posibilidad de establecer un tratado de libre comercio conjunto entre el MERCOSUR y China, entre otras cosas, por el reconocimiento por parte de Paraguay a Taiwán -condición insalvable impuesta en la política de "Una Sola China". Frente a aquello, el gobierno chino ha buscado consolidar acuerdos bilaterales con los distintos países de la región, si bien particularmente el cambio de gobierno en Brasil este año y la aparente renovada injerencia por parte de Estados Unidos en la región, podrían llegar a dificultar aquellas negociaciones.

## **Conclusión**

Sin lugar a dudas, la consolidación de China como potencia global modificó los parámetros y medidas esperables del orden internacional en su conjunto, tanto para las potencias, como para los países en desarrollo. Particularmente para América Latina, la literatura considera que los retos que se presentan ante la nueva relación

con China son los cambios en las prioridades temáticas, el desplazamiento de donantes (ya sea financieros o de otro tipo) en la región, las crecientes asimetrías en las estructuras comerciales y la fragmentación regional.

En este sentido, mientras que históricamente el comercio de tipo Sur – Sur ha sido caracterizado como intraindustrial, a diferencia del Norte – Sur, con la aparición de China se ha perdido dicho patrón. Lo que genera, nuevamente, disputas académicas acerca de si es correcto catalogarla en aquel marco.

Ahora bien, cabe preguntarse acerca de qué esperar de las relaciones futuras entre el Mercosur y China. Es posible evidenciar que, ante la influencia externa ejercida por el gigante asiático, particularmente a partir de la búsqueda de acuerdos bilaterales frente a la imposibilidad de un acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR, no existe un planteamiento conjunto regional acerca de los intereses, o sobre las condiciones, que el proceso de integración o la región entera pudieran imponerle a China para contrarrestar las asimetrías presentes, y posiblemente no logre acordarse. No sólo eso, sino que actualmente puede ser posible observar la configuración de maniobras divergentes, principalmente entre Brasil y el resto de los Estados miembros del MERCOSUR, ya que el primero podría acercarse de manera pragmática a Estados Unidos y relegar la relación conjunta del BRICS en general y con China en particular. Por último, es posible destacar oportunidades residentes en las relaciones sino-latinoamericanas, a saber, la explotación de nuevas corrientes de exportación en la industria de bienes agrícolas con valor agregado. Particularmente en el MERCOSUR, el bloque podría desempeñar el rol de plataforma regional en el desarrollo industrial de la región y como espacio de atracción de inversiones, promoviendo no sólo un mayor aprovechamiento del mercado regional, sino también una mayor integración física y productiva. En este sentido, el diseño de marcos regulatorios que no sólo atraigan ese tipo de inversiones, sino que obliguen a las empresas a cumplir con mecanismos que aporten al desarrollo industrial en un sentido amplio resultaría beneficioso. Aquello, permitiría mitigar los efectos negativos de la presión competitiva externa y viabilizaría una mayor competitividad dentro de los mercados de los países del bloque.

Recibido: 29/03/2019

Aceptado: 08/06/2019

### **Bibliografía**

BARTESAGHI, I. (2015) “Las relaciones comerciales entre el Mercosur y China, ¿socios para el desarrollo?, en Dussel Peters, E. *América Latina y el Caribe y China. Economía, comercio e inversión 2015*, pp. 155-175

BBC NEWS (2018) “Reforma y apertura: cómo China pasó en solo 40 años de ser un país pobre y rural a una superpotencia mundial”, link: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-46611462> (16/05/19)

- CEPAL (2016) *Relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y China. Oportunidades y desafíos*. Naciones Unidas, Santiago de Chile
- CORDEIRO PIRES, M.; SANTILLÁN, G. E.; Valenzuela Álvarez, J. L. (2015) “Las relaciones China y América Latina en 2015”, CRIES, Anuario de Integración, Núm. 11, pp. 52-72
- CREUTZFELDT, B. (2013) “América Latina en la política exterior china”, Papel Político, Vol. 18, Núm. 2, pp. 599-611
- DURÁN LIMA, J.; PELLANDRA, A. (2017) “La irrupción de China y su impacto sobre la estructura productiva y comercial de América Latina y el Caribe”, Serie Comercio Internacional de la CEPAL, Núm. 131
- ELLIS, E. (2018) “Hacia una asociación estratégica: las inversiones de China en América Latina”, Working Paper Series de REDCAEM, Núm. 3
- ERTHAL ABDENUR, A.; MARCONDES DE SOUZA NETO, D. (2013) “Cooperación china en América Latina. Las implicaciones de la asistencia para el desarrollo”, Íconos Revista de Ciencias Sociales, Núm. 47, pp. 69-85
- HIRATUKA, C. (2016) “Impactos de China sobre el proceso de integración regional de Mercosur”, en Dussel Peters, E. *La nueva relación comercial de América Latina y el Caribe con China*, UDUAL
- LORA, E. (2005) “¿Debe la América Latina temerle a China?”, El Trimestre Económico, Vol. 22, Núm. 287, pp. 459-493
- NETZAHUALCOYOTZI, R.; FURLONG, A. (2017) “Alianza estratégica entre China y el Mercosur”, en Dussel Peters, E. *La nueva relación comercial de América Latina y el Caribe con China*, UDUAL
- ORTIZ VELÁSQUEZ, S.; DUSSEL PETERS, E. (2016) “La nueva relación comercial entre América Latina y el Caribe y China: ¿promueve la integración o desintegración regional?”, en Dussel Peters, E. *La nueva relación comercial de América Latina y el Caribe con China*, UDUAL
- OVIEDO, E. D. (2006) “China: Visión y Práctica de sus llamadas ‘Relaciones Estratégicas’”, Estudios de Asia y África, Vol. 41, Núm. 3, pp. 385-404
- OVIEDO, E. D. (2015) “Las relaciones entre China y América Latina: una visión contextualizadora”, Observatorio de la Política China
- PAIKIN, D; DULCICH, F. (2017) “El sexto socio del MERCOSUR: Un estudio sobre la penetración importadora china y su impacto en el comercio intrarregional”, Revista Perspectivas de Políticas Públicas, Vol. 6, Núm. 12, pp. 395-414
- PÉREZ RESTREPO, C.; CASTRO, A. (2017) “China y América Latina post 2015: cambios en las relaciones comerciales en un contexto de menor crecimiento y reformas estructurales”, en Dussel Peters, E., *América Latina y el Caribe y China. Economía, comercio e inversión 2017*, UDUAL
- RODRÍGUEZ ARANDA, I.; LEIVA VAN DE MELE, D. (2013) “El soft power en la política exterior de China: consecuencias para América Latina”, Revista Latinoamericana, Vol. 12, Núm. 35, pp. 497-517
- ROSALES, O. (2012) “Mejorando el vínculo económico y comercial de América Latina con China y Asia Pacífico”, Workshop CAF – CIEPLAN



XU, S. (2006) “Las diferentes etapas de la relación sino-americanas”, Nueva Sociedad, pp. 102-113

SVAMPA, M.; SLIPAK, A. (2015) “China en América Latina: del Consenso de los commodities al Consenso de Beijing”, Revista Ensamble, Vol. 2, Núm. 3, pp. 34-63

ULLOA, A; BECERRA, C. (2017) “Explicando la inversión china en América Latina”, en Dussel Peters, E. *La nueva relación comercial de América Latina y el Caribe con China*, UDUAL

VON WOLFF, M. W.; SOTO, A. (2005) “El proceso de reformas en China y la política exterior: de Deng Xiaoping a Hu Jintao”, en Cesarin, S. M.; Moneta C. *China y América Latina. Nuevos Enfoques sobre Cooperación y Desarrollo. ¿Una Segunda Ruta de la Seda?*, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Proyecto BID-INTAL, Buenos Aires, Argentina