



Sebastián Mantilla Baca, editor

La expansión de China en América Latina

Sebastián Mantilla Baca, editor

La expansión de China en América Latina



Centro Latinoamericano
de Estudios Políticos



Fundación
Hanns
Seidel

© De la presente edición:
**Sebastián Mantilla Baca-Centro Latinoamericano
de Estudios Políticos (CELAEP)**
Tamayo N24-283 y Lizardo García
Edificio Matisse, piso 8, oficina 22
Tel: (593-2) 255-8938
Quito, Ecuador
www.celaep.org

ISBN: 978-9942-20-602-2
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Gráficas V&M
Quito, Ecuador, 2015
1ª. edición: enero de 2015

Índice

Introducción	7
<i>Sebastián Mantilla Baca</i>	
La expansión global de China y su impacto en América Latina.	13
<i>Rhys Jenkins</i>	
China's Growing Influence in Latin America: The Quest for Resources and Power	53
<i>Ana Lucía Salinas de Dosch y Jörn Dosch</i>	
¿Qué significará el 12° Plan Quinquenal de China para las relaciones sino-latinoamericanas?	73
<i>Margaret Myers y Zhimin Yang</i>	
Smart Power y la política exterior de la República Popular de China hacia América Latina y el Caribe	101
<i>Fernando Villamizar Lamus</i>	
La creciente influencia de China en el Atlántico Sur	125
<i>Adriana Erthal Abdenur y Danilo Marcondes de Souza Neto</i>	

China and Latin America: A Marriage made in Heaven?	159
<i>Ralf J. Leiteritz</i>	
América Latina: las estrategias económicas de EEUU, Unión Europea y China en la integración económica global (1990-2010)	191
<i>Wu Yinshi</i>	
Beyond Asymmetry: Cooperation, Conflict and Globalisation in Mexico-China Relations	215
<i>Beatriz Carrillo Garcia, Chen Minglu</i> <i>y David S. Goodman</i>	
China en América Latina: derecho, economía y desarrollo sostenible	239
<i>Carmen G. González</i>	
China e India, nuevas oportunidades y desafíos para América Latina y el Caribe	281
<i>Martín Lorieto</i>	

Introducción

La expansión de China en América Latina es una realidad. Esto no es algo nuevo sino que, en base de la proyección económica que ha ido adquiriendo durante las últimas tres décadas, es algo que se preveía suceda tarde o temprano.

En los actuales momentos China se proyecta como la primera potencia económica a nivel mundial. El desempeño de su economía es notable. En los últimos 30 años el índice de crecimiento más bajo fue del 4% en 1989. Sin embargo, desde 1979 al 2014 ha mantenido un crecimiento promedio de 9,5% anual, siendo el mejor año 1984, en el que se superó el 15%. Algo excepcional a nivel internacional para un país emergente.

Pese a que su economía entró en el 2014 en una fase de ralentización o desaceleración, provocada por factores externos e internos (caída de la inversión inmobiliaria), sus índices de crecimiento se mantienen estables. Hay otros índices que desmienten alguna posible vulnerabilidad de su economía. De acuerdo a la Oficina Nacional de Estadísticas (NBS), la producción industrial de China en el 2014 creció un 8,8%. De igual modo, las ventas minoristas para el 2014 aumentaron un 12,2% y la inversión en activos de renta fija subió un 17,6% entre enero y marzo.

No hay que olvidar que China es el mayor exportador de mercancías a nivel mundial. A más de ser uno de los principales importadores de materias primas, las cuales en su mayoría provienen en su mayoría de países emergentes, China es responsable en tres cuartas partes del crecimiento de

la demanda de energía global. No obstante, la mayor de sus importaciones están relacionadas con los sectores de energía y minas (\$239 mil millones) y agricultura (\$68 mil millones). En cuanto a sus exportaciones, el principal rubro es en manufacturas en general (\$1.024 mil millones) y servicios (\$112 mil millones).

Así como los índices de crecimiento han sido importantes, los montos que ha destinado China por concepto de inversión extranjera tampoco se han quedado atrás. Si en 1980 la inversión de China en el exterior fue cercana a cero, en el 2010 ascendió a cerca de \$60 mil millones de dólares. Si China mantiene la tasa anual de crecimiento de la inversión del 10%, el monto que destinará en el 2018 a inversión en otros países podría llegar a los \$145 mil millones de dólares.

En lo que respecta a América Latina, en el periodo que va del 2005 al 2012, las inversiones de China en la región llegó a los \$29,7 mil millones. Esta cifra es considerable si se compara con el monto destinado a Norteamérica (\$38,4 mil millones), Europa (\$34,8 mil millones), Asia (\$32,2 mil millones), Australia (\$32,8 mil millones), Oceanía (\$27,8 mil millones) y Medio Oriente (\$21,2 mil millones).

Hay que tomar en cuenta que buena parte de estas inversiones de China en las diferentes regiones y particularmente en América Latina han estado relacionadas a sus intereses estratégicos de mediano y largo plazo. Del monto total invertido en estas regiones en el periodo antes mencionado, el 89,14% fue en la extracción de minerales, el 48,85% en energía, el 13,42% en finanzas y 10,86% en otros sectores.

De los \$29,7 mil millones en inversiones hechas en América Latina, el 74% se dirigió al sector energético (petróleo y gas natural), 23% al sector minero y el 1% en el resto de sectores (agrícola, finanzas e infraestructura).

Este interés particular en el sector energético y minero se debe fundamentalmente a los requerimientos de su economía e industria.

En lo que respecta al contenido de los artículos que se incluyen en esta publicación se podría mencionar lo siguiente.

El texto de Rhys Jenkins, “La expansión de China en América Latina”, comenta que la expansión y crecimiento de la economía China durante las últimas tres décadas han repercutido significativamente en América La-

tina. Este texto analiza los impactos positivos y negativos que ha tenido la expansión de China en la región. El autor Jenkins argumenta que, por lo general, los impactos positivos de China han tendido por lo general a sobredimensionar esta posición subvalorando los impactos negativos que efectivamente comienzan a manifestarse. Más aún, el autor destaca que cuando de China en términos políticos vinculado a la fortaleza que ha tenido China en años recientes, generalmente se tiende a exagerar la influencia de China América Latina, especialmente entre los especialistas norteamericanos.

El artículo de Ana Lucía Salinas y Jorn Dosch abordan el tema de la creciente influencia de China en América Latina. Para estos dos autores, buena parte de esta crecimiento influencia se explica a través de dos aspectos fundamentales: recursos y poder.

En el texto “¿Qué significa el 12vo. Plan Quinquenal de China para las relaciones sino-latinoamericanas?”, de Margaret Myers y Zhimin Yang, se hace un profundo análisis de este Plan y sus implicaciones para en la planificación social y económica. Los planes quinquenales de China han sentado las bases para movimientos económicos y sociales tales como el Gran Salto Adelante, la Revolución Cultural y la era post-Mao de «reforma y apertura».

Los planes quinquenales de China no son herramientas de predicción confiables. Las reformas que proponen son ambiciosas, y su contenido tiene tanto de lista de deseos de políticas como de plan de acción realista. Sin embargo, el mecanismo de planificación quinquenal sí es útil para identificar los problemas sociales y económicos que el gobierno chino considera más relevantes para el crecimiento y desarrollo futuros.

Este artículo identifica tres desafíos destacados en el 12° Plan Quinquenal y susceptibles de ser abordados por el gobierno chino en los próximos años. Estos desafíos –la transformación económica, la escasez de recursos y la mejora de la industria– y las políticas propuestas para abordarlos tienen también un papel central en configurar la floreciente relación de China con América Latina, así como con otras regiones. Las relaciones sino-latinoamericanas han crecido considerablemente en la última década, y continuarán expandiéndose. Los éxitos y fracasos de China al abordar

sus desafíos nacionales definirán sus intereses globales y determinarán la trayectoria de sus compromisos con América Latina en los próximos años.

El paper “Smart Power y la política exterior de la República Popular de China hacia América Latina y el Caribe” de Fernando Villamizar Lamus busca determinar en qué medida la política exterior de China corresponde o responde al concepto de “smart power” o “poder inteligente” propuesto por Joseph Nye. La hipótesis que guía este texto apunta a afirmar que existen, en efecto, varios aspectos de la política exterior que corresponden al concepto antes mencionado de Nye en el sentido de que China ha desarrollado un poder blando que en lugar de coaccionar absorbe a terceros.

El artículo Adriana Erthal Adenur y Danilo Marcondes de Souza Neto, “La creciente influencia de China en el Atlántico Sur”, da cuenta de cómo la influencia de China en la región no solo se está dando en relación al aumento de la cooperación y comercio sino también a través de vínculos políticos, tecnológicos, culturales y de seguridad, los cuales se han diversificado progresivamente. Si bien esta cooperación ha generado beneficios tangibles en los últimos 10 años, también ha provocado nuevas dinámicas de competencia, incluso entre los actores involucrados en la asistencia para el desarrollo. Este artículo examina algunos de los impactos de la cooperación china, a partir de la investigación sobre los riesgos y oportunidades, tanto como las reacciones de los donantes respecto al involucramiento chino. El análisis destaca cuatro tendencias que se han intensificado debido al aumento de la cooperación china en la región: cambios de prioridades, desplazamiento de donantes, exclusión de la sociedad civil y fragmentación regional.

En estos momentos de crisis económica global, caracterizada por la limitada capacidad de las potencias occidentales para colaborar con los países del Atlántico Sur, ha permitido que la oferta china de cooperación se haya convertido en una alternativa. Es más, aparece como una opción atractiva por razones de carácter económico e ideológico. La presencia de China ha erosionado la influencia que Occidente ha tenido en la región, siendo cada vez un competidor directo al poder económico, político, militar y cultural de Estados Unidos y Europa.

El texto de Ralf J. Leiteritz, “China and Latin America: A Marriage Made in Heaven?”, el autor analiza en primer lugar los principales intereses

que están en juego en la relación China y América Latina, y, en segundo momento, tras el análisis del desarrollo político y económico chino, identifica tres pilares sobre los cuales el país asiático ha basado sus relaciones: la economía, la cultura y la diplomacia. Seguidamente, mediante el empleo de las categorías de “hard power” y “softpower”, señala las diferencias en el ascenso y el comportamiento chino frente a aquellas de potencias tradicionales como Estados Unidos, y, finalmente, presenta un panorama sobre la estrategia que actualmente emplea el gigante asiático frente a la región latinoamericana. Queda en duda, a la final, si en este relativamente nuevo marco de relaciones entre China y América Latina es el “matrimonio perfecto”.

El artículo de Wu Yinshi, “América Latina: las estrategias económicas de EE.UU. UE y China en la integración económica global (1990-2010)” se investigan los procesos de integración económica que se han ido produciendo en América Latina en una era donde la globalización se ha intensificado de manera exponencial, centrando el enfoque en los casos en los que ha habido avances en los procesos de integración regional, junto con una clara apertura al mercado mundial, poniendo de relieve los acontecimientos externos que tuvieron una repercusión directa sobre estos procesos integradores, y, en especial, las actuaciones de los Estados Unidos (EEUU), la Unión Europea (UE) y China y sus efectos en los procesos de inclusión de las economías latinoamericanas en la estructura económica mundial del siglo XXI.

El trabajo de Beatriz Carrillo, Chen Minglu y David S. Goodman, “Beyond Asymmetry: Cooperation, Conflict, and Globalization in Mexico-China Relations” hace un balance de las relaciones entre China y México en los últimos años. Entre los aspectos a destacar podemos mencionar los siguientes. En primer lugar, mientras México ha tendido a darle prioridad en su relación al aspecto económica, China ha dado mayor prioridad a la relación política. Sin embargo, hay un severo desbalance en favor de China. En segundo lugar, la percepción que tienen el uno del otro es diferente. La dimensión que tiene actualmente China en el contexto mundial, ha servido para el establecimiento de una relación asimétrica con México, al menos en términos de percepción.

El texto de Carmen González, “China en América Latina: derecho, economía y desarrollo sostenible” pasa revista de los principales aspectos de

la influencia de China en América latina pero sobre todo es un intento por dirimir el polémico debate sobre su papel en la región. El texto se desarrolla en cinco partes. Primero, sitúa el comportamiento de China dentro de un contexto histórico. Segundo, examina la tesis de que el surgimiento económico de China debería considerarse como un modelo para América Latina. Tercero, pone en cuestión la postura anterior y desarrolla la tesis de que China no es ni debería ser un modelo para la región. Finalmente en las partes 4 y 5 se desarrollan las principales implicaciones del surgimiento de China para el derecho económico internacional y para el desarrollo sostenible.

Para terminar, el artículo de Martín Lorieto, “China e India, nuevas oportunidades y desafíos para América latina y el Caribe”, es, en esencia, un análisis de la importancia comercial de China y la India para América latina y El Caribe. En la primera parte de este artículo se presentan los principales rasgos económicos de China y la India. En la segunda parte, se describe la composición de los intercambios comerciales y económicos entre la ALC y estos dos países. En la parte tercera, se abordan los riesgos comerciales asociados con el fortalecimiento de estas relaciones. En cuarto lugar, se reflexiona sobre la la visión estratégica que tienen China y la India pero también aborda el papel que deberían asumir los países de América Latina para obtener el máximo beneficio de la relación.

Como se puede apreciar, cada uno de los artículos incluidos en este libro sobre la “Expansión de China en América Latina”, cumplen con el objetivo de develar la proyección estratégica de China en la región y los matices que se dan producto de ello.

Antes de terminar esta introducción quiero agradecer de manera especial a cada uno de los colaboradores de este libro, así como a los asistentes editoriales Oscar Peñafiel y Verónica Carrillo.

La expansión global de China y su impacto en América Latina

Rhys Jenkins¹

Introducción

El rápido crecimiento económico de China y su mayor apertura han sido uno de los más importantes acontecimientos en la economía global en las últimas tres décadas. Este resurgimiento de China data de finales de 1970, cuando Deng Xiaping empieza el proceso de reforma y apertura económica. Mientras que América Latina entró a una década de estancamiento económico en 1980, China comenzaba un periodo de rápido crecimiento económico. Desde 1980, la economía china ha tenido un crecimiento anual casi del 10 por ciento y como resultado el ingreso per cápita se ha multiplicado por siete. China está a punto de superar a Japón como la segunda economía más grande del mundo, después de Estados Unidos.

Además de experimentar un rápido crecimiento, China también se integró mucho más en la economía global. Su participación en el comercio mundial aumentó de menos del 1 por ciento en 1980 a casi un 8 por ciento, y en 2009 se convirtió en el exportador más grande del mundo por delante de Alemania. El creciente superávit comercial de China ha dado lugar a la acumulación de grandes reservas de divisas y ha convertido al país en un importante comprador de bonos del Tesoro de Estados Unidos. China también se ha convertido en un importante destino para la inversión extranjera directa (IED), siendo el receptor de más del 5 por

1 E-mail: r.o.jenkins@uea.ac.uk.

ciento de las entradas mundiales de IED entre 2005 y 2008 (UNCTAD, 2009). A pesar de que la salida de inversión extranjera china comenzó en un nivel bajo, ésta está creciendo rápidamente y varias empresas chinas se han convertido en importantes actores globales, particularmente en las industrias extractivas.

Aunque el rápido crecimiento de China no es un hecho sin precedentes, puesto que muestra similitudes con los episodios de crecimiento temprano en Japón, Corea del Sur y Taiwán, éste se diferencia del resto por el enorme tamaño de su economía. Esto quiere decir que el aumento de la competitividad de China y la expansión de su presencia en los mercados mundiales está teniendo un impacto importante tanto en los países desarrollados, como en aquellos que están en desarrollo. Se ha estimado que China representó el 12,8 por ciento de crecimiento económico mundial entre 1995 y 2004, además se proyecta que aumentará al 15,8 por ciento en el periodo 2005-2020 (Winters & Yusuf, 2007). Asimismo, con la recesión mundial la contribución de China al crecimiento global ha adquirido una importancia aún mayor.

El crecimiento económico de China también la ha llevado a convertirse en un actor mucho más importante de la política global, lo cual se demostró con su rol en la Conferencia Internacional sobre el Cambio Climático en Copenhague en diciembre de 2009. Por su puesto, China ha tenido una posición privilegiada como un miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, pero en los últimos años se ha involucrado más directamente en otras instituciones de gobernanza global tales como: el G-20, la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. También se ha alineado con otras grandes economías emergentes, formando así los llamados BRICs, junto con Brasil, Rusia e India.²

La “re-emergencia” de China como una potencia mundial ha dado lugar a un debate considerable acerca de las consecuencias que esto representa para el resto del mundo. Económicamente, la visión positiva destaca la importante contribución de China al crecimiento de la economía global,

2 El término BRICs fue acuñado por Goldman Sachs' jefe economista, Jim O'Neill, en 2001. La primera Cumbre oficial de los líderes de los BRICs tomó lugar en Rusia en 2009.

particularmente con su continua expansión luego de la crisis crediticia, lo cual ha impedido una recesión global aún más severa. Sin embargo, los críticos argumentan que China, con su enorme superávit comercial, ha sido una fuente importante de desequilibrios globales y por tanto ha contribuido a la inestabilidad de la economía mundial.

Adicionalmente, hay debates sobre las implicaciones geopolíticas de ascenso de China. Un punto de vista considera a China como una amenaza para la posición de Estados Unidos como la única superpotencia después del fin de la Guerra Fría. Este desafío a la hegemonía estadounidense es visto como una de las causas de la inestabilidad y como una fuente potencial de conflicto en el futuro. Por el contrario, la posición oficial de China enfatiza un “ascenso pacífico” y busca minimizar cualquier conflicto potencial (Shixue, 2008). Aunque muchos se muestran escépticos acerca de las declaraciones chinas en este aspecto, esta visión más optimista de las implicaciones políticas de la expansión global de China es compartida por algunos analistas.

El debate acerca del impacto económico de China en los países en vías de desarrollo comenzó con la adhesión de China a la OMC en 2001. Inicialmente, uno de los principales focos de atención fue el posible efecto de la competencia china sobre las exportaciones de otros países en vías de desarrollo hacia mercados de países desarrollados (UNCTAD, 2002; Yongzheng, 2003). Recientemente, la atención se ha enfocado en la creciente presencia de China en África. (Goldstein et. al. 2006; Jenkins y Edwars, 2006; Alden, 2007; Broadman, 2007). Ésta no solo se ha centrado en los impactos económicos, sino también en las implicaciones políticas de las relaciones de China con Estados como Sudán, Angola y Zimbabue. Además, actualmente la literatura sobre los impactos de China en Latinoamérica ha comenzado a desarrollarse, sin embargo, al menos en Europa, ésta ha atraído menos atención que el involucramiento de China en África.³

3 Se podría hacer una comparación interesante entre el papel de China en América Latina y en África, donde a pesar de ciertas similitudes en cuanto a los vínculos económicos que han desarrollado, hay diferencias políticas significativas en términos de estructuras de gobierno y el papel de los Estados Unidos. Por razones de espacio, no se intentará hacerlo aquí.

Así como en el caso de la literatura acerca de las implicaciones globales de la expansión de China, existen también diferentes puntos de vista acerca de su impacto en el mundo en desarrollo. La visión optimista destaca la importancia del creciente mercado chino para los exportadores del Sur y su contribución al auge de los productos básicos después de 2002, gracias al aumento de la demanda china de materias primas, lo cual benefició a varios países en vías de desarrollo, también señala a la contribución de la ayuda e inversión china, realizada para la construcción de infraestructura en naciones en desarrollo. En lo económico, se considera a la economía china como complementaria de los países en desarrollo que logran obtener ganancias del crecimiento de China. En lo político, los optimistas ven a China como una alternativa a la dominación de las viejas potencias coloniales en África o de Estados Unidos en América Latina. En particular en África, esto se refleja en la tendencia de la ayuda china a involucrar menos condiciones, que aquellas impuestas por los donantes occidentales. Incluso en el caso de América Latina, el surgimiento de China puede ser visto como un contrapeso a la influencia estadounidense en la región.

Hay, sin embargo, una visión más pesimista del impacto que China está teniendo en el resto del mundo en desarrollo. Ésta pone en evidencia la competencia entre China y otras economías en desarrollo. China representa una amenaza para las exportaciones de otros proveedores de manufacturas del Sur, mientras que las importaciones de China compiten con los productores de los mercados domésticos. Además, los altos niveles de competitividad chinos en los productos manufacturados y su creciente demanda de productos primarios tienden a empujar a otros países en desarrollo a especializarse nuevamente en productos básicos, los cuales no proporcionan los mismos beneficios dinámicos que el sector manufacturero. La inversión china simplemente sirve para reforzar esta especialización, mientras que, al mismo tiempo, otros inversionistas extranjeros desvían sus inversiones de países en desarrollo hacia China. Políticamente, la visión pesimista considera a China como una directriz que debilita el camino hacia una mayor gobernabilidad democrática en el mundo en desarrollo, tanto a través de su ejemplo de éxito de desarrollo económico bajo un régimen político autoritario, como a través de su apoyo a los gobiernos represivos que violan los derechos humanos.

Este artículo examina los debates expuestos anteriormente en el contexto del impacto de China en América Latina. La siguiente sección describe el crecimiento de las relaciones entre China y la región y los elementos promotores que han contribuido al estrechamiento de los lazos económicos y políticos. Más adelante, se realizará una examinación de las maneras principales en las que China ha afectado a las economías de los países latinoamericanos. A continuación se examinará las principales formas en las que China ha afectado a las economías de los países de América Latina. Tras esto sigue una discusión similar de las implicaciones políticas del ascenso de China. Por último, la conclusión sugiere que los optimistas han exagerado los beneficios económicos del crecimiento de China para la región, mientras que han subestimado algunos de los aspectos más problemáticos de esta relación. Por otra parte, en el ámbito político, son los pesimistas que han sido más proclives a la exageración en sus argumentos de que China está teniendo un impacto negativo en la región.

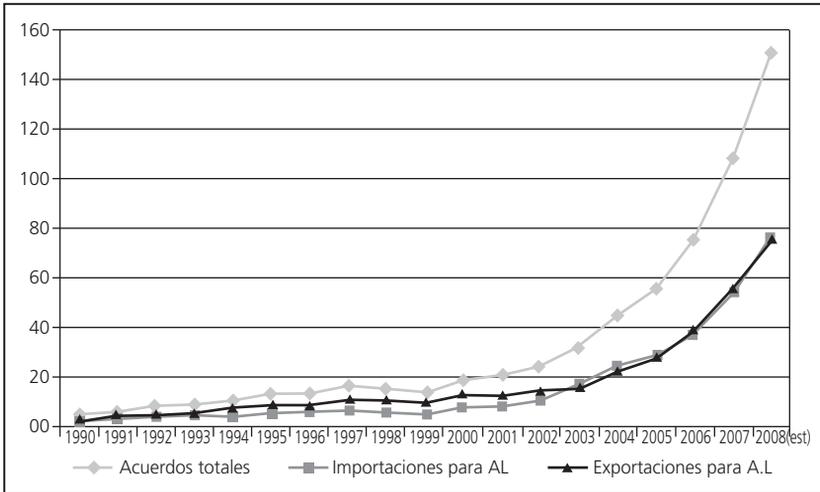
Las crecientes relaciones entre China y América Latina

Los vínculos entre China y América Latina despegaron desde finales de 1990, pero sólo comenzaron a atraer la atención mundial con la visita del Presidente chino, Hu Jintao, a varios países de América Latina y a la cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, celebrada en Chile en 2004. No fue hasta 2008 que el gobierno chino publicó su primer documento sobre las políticas concernientes a América Latina y el Caribe.

La evidencia más sorprendente del creciente involucramiento de China en América Latina es el mayor nivel de comercio bilateral (ver Figura 1). Entre 1999 y 2008, el comercio total (exportaciones más importaciones) aumentaron casi doce veces, hasta llegar a 150 mil millones de dólares. Como muestra la Figura 1, las importaciones chinas desde América Latina comenzaron a crecer rápidamente al final de la década de 1990. El rápido crecimiento económico de China, a finales de 1990, superó los suministros domésticos de materias primas, además el país se estaba convirtiendo en importador de una serie de productos básicos. Las exportaciones chinas a

la región crecieron de forma constante durante la década de 1990, lo que reflejó el surgimiento del país como una potencia comercial a nivel mundial y a partir de 2003, tras su adhesión a la OMC en Diciembre de 2001, éstas crecieron aún más rápido.

Fig. 1. Acuerdos de China y Hong Kong con Latinoamérica, 1990-2008 (US\$ millones).



Fuente: Elaboración del autor de la Dirección de Estadísticas de Acuerdos del Fondo Monetario Internacional.

El comercio es el elemento dominante en la relación económica entre América Latina y China. A pesar de que la visita de Hu Jintao a la región en 2004 estuvo acompañada de expectativas de grandes flujos de IED de China, éstas nunca se materializaron. Los flujos de IED china en Latinoamérica, sin contar los paraísos fiscales en el Caribe, como las Islas Caimán y las Islas Vírgenes Británicas, aumentaron seis veces entre 2005 y 2007, sin embargo representaron solamente el 1 por ciento del total de la salida de IED china y una proporción similar de las entradas totales de IED a América Latina (Jenkins, 2008: 42). La IED latinoamericana en China ha sido aún menos significativa: el total de los flujos bilaterales, que llegaron a casi \$ 400 millones en 2007, fueron eclipsados por el comercio total en

el mismo año, el cual llegó a cifras de alrededor de US \$ 100 mil millones. (Jenkins, 2008: 42)

Del mismo modo, la ayuda china, en forma de subvenciones o préstamos en condiciones favorables, no ha sido muy importante en América Latina. Esto es en comparación con África, donde China se ha convertido en un donante importante. Sin embargo, algunos de los países latinoamericanos y caribeños más pequeños, incluyendo Costa Rica y Granada, han recibido ayuda china, lo cual puede ser visto como parte de la competencia entre China y Taiwán para obtener reconocimiento diplomático.

Asimismo, los lazos económicos más estrechos con América Latina se han visto acompañados por vínculos políticos más fuertes. China ha firmado “acuerdos de asociación estratégica” con Venezuela (2001), México (2003) y Argentina (2004), además de un acuerdo previo con Brasil (1993).⁴ En los últimos cinco años el número de los países de la región que ha reconocido a la República Popular China se ha incrementado con el establecimiento de relaciones diplomáticas con Dominica (2004), Granada (2005) y Costa Rica (2007). Además, el presidente Lugo de Paraguay anunció, después de su elección, que tenía la intención de reconocer a la República Popular China.⁵

China también se está involucrando cada vez más en los foros multilaterales de la región. Tras la resistencia inicial, fue aceptado como miembro del Banco Interamericano de Desarrollo en 2008 y también ha sido observador permanente en la Organización de los Estados Americanos desde 2004. Además, China es miembro del Foro de Cooperación de América Latina y Asia del Este, conformado en 2001, el cual reúne a ministros y funcionarios de 33 países de las dos regiones. Asimismo, ha iniciado una serie de diálogos con organizaciones regionales como el MERCOSUR y la Comunidad Andina.

4 China utiliza tres etiquetas para caracterizar sus relaciones con otros países. Éstas van en orden descendente de importancia, “Socio Estratégico”, “Socio Corporativo” y “Relaciones amistosas de cooperación”.

5 En 2007, tras un cambio de gobierno, Santa Lucía cambió su reconocimiento diplomático nuevamente hacia Taiwán, después de diez años de reconocimiento de la República Popular China.

Entonces, ¿cuáles han sido los principales promotores de vínculos más estrechos entre China y América Latina? El rápido crecimiento de las exportaciones latinoamericanas a China desde finales de la década de 1990 fue el resultado de la creciente dependencia de China sobre las importaciones de materias primas necesarias para alimentar su auge industrial y para satisfacer el cambio en los patrones de consumo de alimentos que vino junto con los niveles de ingresos más altos. Esto se refleja en la composición de las exportaciones de la región hacia China, de las cuales una gran y creciente proporción está compuesta de productos primarios no procesados tales como cobre, mineral de hierro, petróleo crudo y soja (ver Tabla 1).

Tabla 1. Composición de las exportaciones de América Latina a China, 1995, 2001, 2006 (% de cuota)

	1995	2001	2006
Productos primarios	35,0	56,5	62,5
Bienes manufacturados	65,0	43,5	37,5
De los cuales:			
Recursos base	43,3	21,4	22,8
Baja tecnología	10,1	6,5	3,7
Tecnología media	10,4	8,3	6,3
Alta tecnología	1,1	7,3	4,7
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

El crecimiento de estas exportaciones ha sido impulsado por la demanda china y no por iniciativa de Latinoamérica. La creciente demanda de China, llevó al alza de los precios de los productos básicos de la región y proveyó de un nuevo mercado para los exportadores. El interés de China por diversificar sus fuentes de materias primas y para asegurar un suministro estable de estas materias, la llevaron a ampliar sus importaciones de América Latina. Desde el punto de vista de la región, éste fue en gran medida un golpe de suerte que no fue promovido por América Latina.

El crecimiento de China ha dependido fuertemente de las exportaciones, dando como resultado la expansión de los mercados extranjeros, lo cual ha sido un factor crítico para el éxito de este modelo. El gobierno chino estuvo tratando de adherirse a la OMC desde sus inicios en 1995 y eventualmente lo logró en 2001. Tras su adhesión, China fue favorecido con el principio de la nación más favorecida por parte de los otros países miembros de la OMC, y a pesar de que varios países latinoamericanos insistieron en establecer medidas para restringir la importaciones chinas durante un periodo transicional de aproximadamente 10 años, esta membresía le brindó a China mejor acceso a los mercados latinoamericanos. Esto fue seguido del incremento de las importaciones de productos manufacturados chinos alrededor de la región.

La entrada de China en mercados latinoamericanos ha sido una fuente de conflicto, particularmente en los países más industrializados de la región. Los fabricantes locales se han visto afectados por la competencia china, lo cual ha causado el establecimiento de medidas “antidumping” en contra de los bienes chinos. (López y Ramos 2009:65-157; Saslavsky y Rozember, 2009: 159-226)

El gobierno chino, por otro lado, ha puesto presión sobre los gobiernos latinoamericanos para que se le garantice su estatus de economía de mercado dentro de la OMC, lo cual hace más difícil comprobar el “dumping” y por tanto aplicar las medidas de anti-dumping en contra de las importaciones chinas.⁶ En los últimos años, Argentina, Brasil, Perú y Venezuela le han concedido este estatus a China (Washington DC, 2008: 26).

Así, como en el caso de las exportaciones latinoamericanas a China, el crecimiento de las importaciones provenientes de China también ha sido altamente promovido, causando resistencia al incremento del comercio entre ambos países, al menos en ciertos sectores de la región. Por otro lado, los gobiernos latinoamericanos han sido más entusiastas con respecto

6 En el caso de un país que no tiene el status de “economía de mercado”, el denunciante puede demostrar dumping comparando los precios que se cobran por las importaciones, en este caso de China, con los costos de producción de algún otro país, ya que los costos en una economía de mercado no son necesariamente un buen indicador del costo real. Cuando un país se reconoce como una economía de mercado, el dumping sólo puede demostrarse cuando vende bienes a un precio por debajo de su costo de producción.

a las relaciones bilaterales mediante la IED, particularmente la inversión de ciertas empresas chinas en la región. De todos modos, como ya se ha mencionado, esta es el área en la cual las expectativas locales no han sido satisfechas, por lo que China tiene aún un largo camino por recorrer para convertirse en una fuente principal de inversión en la región.

Las áreas en las que la IED china se ha enfocado son aquellas que tienen una estrecha conexión con los dos principales intereses económicos de China en la región: industrias extractivistas, como petroleras o de minería, y actividades de ensamblaje, las cuales son un medio clave para el mejor acceso a los mercados latinoamericanos. Varios ejemplos de esto son: la adquisición de Sinopec y Petro China de los intereses del petróleo y los oleoductos de Encana en Ecuador; las acciones de CNPC en PlusPetrol Norte en Perú y la inversión de Sinopec en Omimex de Colombia. (Freeman; Jenkins; Holslag, 2007). Las inversiones de mercado incluyen a Gree (aires acondicionados) y SVA (productos electrónicos) en la zona franca de Manaus en Brasil y TLC (televisores, aires acondicionados y productos electrónicos) en Tierra del Fuego en Argentina. (Barbosa y Guimaraes, 2009)

El desarrollo de las relaciones entre China y América Latina en zonas distintas del campo económico, en su mayor parte, se han dado como resultado de las estrechas relaciones económicas entre ambos países. Sin embargo, hay una notable excepción en relación a Taiwán. La mitad de los países del mundo que siguen reconociendo a Taiwán se encuentran en América Latina y el Caribe. Estos incluyen a Paraguay, República Dominicana, Haití y algunas islas del Caribe, además de todos los países de América Central, sin contar a Costa Rica. China ha tratado constantemente de aislar a Taiwán, aunque las relaciones entre los dos han mejorado recientemente. Bajo la política de “una sola China”, China se niega a tener relaciones diplomáticas con los países que reconocen a Taiwán; por tanto, ambos países compiten por reconocimiento, en particular de las pequeñas naciones, menos desarrolladas, en las cuales es relativamente barato obtener la lealtad del gobierno (He Li, 2007: 487). Esto es uno de los principales promotores de la ayuda china a los países de la región, particularmente en Centroamérica y el Caribe. Cuando China proporcionó ayuda para construir los estadios de cricket en varios países del Caribe en el período

previo a la Copa Mundial de 2007, Dominica y Granada cambiaron su reconocimiento de Taiwán a China. (Washington DC, 2008)

Entonces en resumen, las crecientes relaciones entre China y América Latina han sido impulsadas principalmente por factores económicos y han sido más significativas en el ámbito comercial. Los principales impulsores de esta evolución han venido por parte de china, y América Latina ha respondido a las agendas en las que China ha estado en el asiento del conductor.

Los impactos económicos de la expansión de China en América Latina

Han suscitado considerables debates en la literatura acerca de si el impacto de China ha sido predominantemente positivo o negativo para América Latina. Existen diferentes formas en las que China afecta potencialmente a América Latina en los ámbitos de comercio e inversión. En primer lugar, está el impacto directo del crecimiento de la demanda china de las exportaciones de la región. En segundo lugar, debido al tamaño de la economía china, ésta también tiene un impacto en los precios mundiales, particularmente en las materias primas que América Latina exporta a otros países. En tercer lugar, las crecientes exportaciones de productos manufacturados de China compiten con las exportaciones latinoamericanas de estos productos en otros mercados. En cuarto lugar, el aumento de las importaciones de China tiene un impacto en los consumidores y los productores latinoamericanos en sus mercados domésticos. En quinto lugar, China es un importante destino para la IED de otros países, lo cual puede afectar los flujos de la IED hacia América Latina. Por último, China se está convirtiendo en una fuente, cada vez más importante, de IED en particular para países en vías de desarrollo.

Gran parte del análisis de las implicaciones del ascenso de China ha sido enmarcado por un discurso acerca de las “amenazas” (o “desafíos”) y “oportunidades” para América Latina. La visión dominante, la optimista, de los impactos de China hace hincapié en las oportunidades para la re-

gión y tiende a minimizar las amenazas. El surgimiento de China como un mercado ha contribuido a generar mayores ingresos de las exportaciones y a la mejora de los términos de intercambio para la región, mientras que los efectos negativos potenciales, en términos de las exportaciones a otros países, es que se han limitado solo a ciertos países e industrias. Las importaciones de China proporcionan bienes baratos para el consumidor y también aumentan la competitividad de los productores locales, que son capaces de adquirir maquinaria y piezas de maquinaria a bajo costo. China es considerada como una fuente potencial de capital para ayudar a compensar el déficit en términos de inversión en infraestructura en la región. También hay oportunidades para atraer IED a la región si los países de América Latina pueden integrarse en las redes mundiales de producción junto con China, de la misma forma en la que algunos de sus vecinos asiáticos lo han hecho. En cambio la perspectiva pesimista, argumenta que los crecientes vínculos comerciales entre China y América Latina están reproduciendo las clásicas relaciones de centro-periferia que Raúl Prebisch y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) criticaron hace 50 años, con la región cada vez más especializada en la producción de materias primarias, mientras que el sector manufacturero se contrae por el aumento de la competencia china tanto doméstica como internacionalmente. Asimismo, las empresas multinacionales trasladaron sus industrias de América Latina a China con el fin de aprovechar de la producción a gran escala, de los bajos costos de la mano de obra y del tipo de cambio competitivo disponible, desviando la inversión fuera de la región, mientras que la poca inversión que proviene de China simplemente refuerza la especialización en productos primarios y crea vínculos muy limitados con la economía local. Según este criterio, las economías de América Latina están atrapadas en el medio de los bajo costos de producción chinos y de la producción de alta tecnología del Norte, lo cual da como resultado la restricción de su espacio de desarrollo.

Una tercera perspectiva enfatiza los efectos diferenciales de China en las economías suramericanas, por una parte, y por otra parte en las economías de México, Centro América y el Caribe. (Funakushi y Loser 2005; González, 2008:148-69). Esta perspectiva considera que las economías de América del Sur que han expandido sus exportaciones de productos prima-

rios a China son los mayores beneficiarios, mientras que México, Centro América y el Caribe, los cuales han tenido que enfrentarse a la competencia de las manufacturas chinas en el mercado de Estados Unidos y no han sido grandes exportadores a China, sufren de las posibles repercusiones negativas en términos de comercio y de flujos de IED.

Tabla 2. Contraste de los puntos de vista del Impacto Económico de China en América Latina

	Optimista	Pesimista
Exportación a mercados terciarios.	Sólo unos pocos países de América Latina son afectados negativamente en un pequeño número de sectores.	Muchos países y sectores se enfrentan a la competencia de China en los mercados de exportación.
Crecimiento del mercado chino.	Incremento de los ingresos en divisas.	La dependencia de un pequeño número en exportaciones de productos primarios.
Aumento de los precios de las materias primas.	Mejora de los términos de intercambio.	Refuerzo de la especialización en producción primaria; volatilidad de los precios en lugar de una mejora secular.
Importaciones desde China.	Reducción del costo de vida y costes de inversión a través de precios más bajos.	Displacing domestic manufacturers and reducing employment.
Inversión extranjera directa china.	Potencial mejora de la infraestructura.	Bajos niveles, tendencia de reforzar la especialización en productos primarios.
Inversión extranjero directo desde otros países.	Posibilidad de integración de América Latina en las redes globales de producción en las que participa China.	Desviación de la inversión extranjera directo de América Latina a China.

Fuente: Elaboración del autor

La tabla 2 resume los puntos de vista optimistas y pesimistas de los varios impactos económicos de China en América Latina. El resto de esta sección analiza cada uno de estos impactos.

La competencia china en los mercados de exportación

Como se señaló en la introducción de este ensayo, los primeros estudios de los impactos de China en otros países en vías desarrollo fueron impulsados por las preocupaciones sobre los efectos de las exportaciones de estos países a partir de la adhesión de China a la OMC. En el caso de América Latina, este ha sido el aspecto más estudiado de los efectos económicos del ascenso de China. Los primeros estudios, en su mayoría, se mostraron optimistas, concluyendo que, aparte de México, los países de la región se vieron menos amenazados por las exportaciones chinas a terceros mercados que las economías asiáticas o las economías en transición de Europa del Este, y que los efectos se limitaban a unas pocas industrias manufactureras. También se argumentó que con el tiempo, 'el patrón de especialización comercial de ALC es cada vez más complementario al patrón de especialización de China' (Lederman; Olarreaga; Rubiano, 2006).

Sin embargo, otros autores, utilizando datos más recientes y diferentes métodos, han argumentado que el impacto de China en las exportaciones de América Latina ha sido tanto más grave, en el caso de México, y más extenso, en términos de los países que han sido afectados, de lo que la visión optimista argumenta (Gallagher y Porzecanski 2007: 23-219). Estos estudios sugieren que la adhesión de China a la OMC en 2001 y la eliminación de las cuotas de importación de textiles y prendas de vestir, según el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido de la OMC en 2005, fueron seguidos por un aumento significativo de la competencia china en los mercados de los países desarrollados.

Usando una metodología, basada en el análisis de una cuota de mercado constante, desarrollada por un economista brasileño, Jorge Chami Batista, se calcularon las pérdidas de las exportaciones a los mercados de EE.UU como resultado del aumento de la cuota de mercado de China de 18 países de Latinoamérica en dos periodos, 1996-2001 y 2001-2006 (Batista, 2008). Los resultados muestran claramente que, si bien el impacto de China en las exportaciones de la región fue muy limitado hasta la adhesión de China a la OMC en 2001, después de 2001 las exportaciones desde los 18 países estudiados a los Estados Unidos fueron un 9 por ciento más bajas

de lo que hubieran sido si China no hubiera aumentado su cuota de las importaciones estadounidenses.

La tabla 3 muestra a los países más afectados por la competencia china en el mercado de Estados Unidos en el período comprendido entre 2001 y 2006. México está en el tercer lugar, después de República Dominicana y El Salvador. Otros países de Centro América también se encuentran entre los países más gravemente afectados, incluso los países de MERCOSUR han perdido parte de la cuota de mercado en los Estados Unidos por China. Los países que no figuran en la lista, como los países andinos, han sido relativamente poco afectados, reflejando el hecho de que la mayor parte de sus exportaciones a los Estados Unidos son de productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales, las cuales no compiten con las exportaciones chinas de bienes manufacturados.

Tabla 3. Los países latinoamericanos más afectados por la pérdida de las exportaciones en el mercado estadounidense por causa de China, 1996-2001, 2001-2006 (% de las exportaciones a Estados Unidos)

País	1996-2001	2001-2006
Argentina	x1.8	x5.1
Brasil	x4.1	x7.7
Costa Rica	x1.3	x7.8
República Dominicana	x2.4	x13.0
El Salvador	6.5	x12.3
Guatemala	6.2	x10.5
Honduras	3.8	x7.7
México	x1.1	x11.4
Paraguay	x6.9	x5.7
Uruguay	x5.8	x9.3
Total de los 18 países de América Latina	x1.0	x9.3

Fuente: Elaboración propia a partir de la Comisión Internacional de Comercio de los Estados Unidos, los datos están disponibles en dataweb.usitc.gov.

Como consecuencia, la amenaza de la competencia china, lejos de estar restringida a unos pocos países y disminuyendo gradualmente, es cada vez más significativa y generalizada. Esto está, sin duda, más alineado a las percepciones del sector privado en la región que a los puntos de vista optimistas presentados por las instituciones internacionales.

El debate acerca del impacto de China sobre las exportaciones latinoamericanas toma a los Estados-nación como las unidades de análisis y considera que las “amenazas” son a nivel nacional. Sin embargo, cabe señalar que el cambio de los patrones de comercio, a menudo, es el resultado de las estrategias de las empresas multinacionales en la asignación de cuotas de producción y no reflejan el resultado de la competencia entre empresas con sede en diferentes países. El caso de la “amenaza” que representa China para las exportaciones de computadoras personales (PC) de México a Estados Unidos ilustra esto muy claramente. Entre 2001 y 2006 la cuota de las importaciones estadounidenses de computadoras desde China, periféricos y piezas, se triplicó con creces, desde el 14,2 por ciento al 45,5 por ciento, mientras que las de México cayeron casi a la mitad, del 13,9 por ciento al 7,5 por ciento (Dussel, 2008). Este era, en gran medida, el resultado de la transferencia de producción de varias empresas multinacionales, como IBM, Hewlett-Packard y Selectron, a China. En estas circunstancias, en las que se globaliza el capital, los principales perdedores de la competencia “china” son los trabajadores que pierden su empleo o ven el deterioro de sus salarios y de las condiciones laborales. Esta realidad se ve oscurecida por un enfoque que toma a los Estados-nación como su base de análisis.

El ejemplo de la industria de las computadoras personales también ilustra la estrecha relación que puede existir entre la competencia en los mercados de exportación y el desvío de los flujos de IED, temas que tradicionalmente han sido analizados por separado en la literatura existente sobre China y América Latina. Cuando una multinacional estadounidense toma la decisión estratégica de trasladar determinados productos o procesos de producción de México a China para abastecer el mercado doméstico de Estados Unidos, esto se refleja, tanto en los cambios de las cuotas de México y China en las importaciones estadounidenses, como en los cambios de los flujos de IED desde los Estados Unidos a México y China. Un análisis de la

cadena de valor mundial muestra estas interconexiones de una manera en la que los planteamientos basados en el comercio y los flujos de inversión entre los países no logran hacerlo.

Las exportaciones a China

La rápida expansión del mercado chino ha hecho una contribución significativa al crecimiento de las exportaciones de América Latina a partir de finales de 1990. Daniel Lederman, junto con otros autores, argumentan que la elasticidad de la demanda china de importaciones de la región es alta, indicando un potenciamiento dinámico importante para el área (Lederman, Olarreaga, Soloaga, 2007: 20-101). Ahora, China es uno de los tres principales mercados de exportación para varios países latinoamericanos (CEPAL, 2008).

Sin embargo, también cabe mencionar que no todos los países de la región participaron de este crecimiento de las exportaciones. En 2008 China representó más del 10 por ciento del total de las exportaciones de siete países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Perú y Uruguay), pero para otros países de la región su importancia fue relativamente menor.⁷

Algunos autores han expresado su preocupación por el patrón de especialización en el comercio entre América Latina y China (Lall y Weiss, 2005: 94-163). No sólo que estas exportaciones son esencialmente de productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales, sino que también sus cuotas, particularmente, de productos menos procesados, han aumentado con el tiempo (ver Tabla 1). Un problema relacionado es que las exportaciones de la región hacia China se concentran aún más en un rango estrecho de productos básicos (cobre, mineral de hierro, soja) y muestran pocos signos de diversificación.

Se podría argumentar que el gran porcentaje de productos primarios de las exportaciones de América Latina a China es simplemente un reflejo de la ventaja comparativa basada en la dotación de factores de producción:

⁷ Estimaciones propias basadas en el FMI, Dirección de estadísticas de comercio, disponibles en: www2.imfstatistics.org/DOT/.

Latinoamérica está dotada de recursos naturales, mientras que China tiene gran abundancia de mano de obra. No obstante, sería un error pensar en la ventaja comparativa como un hecho. Al igual que otros países de Asia Oriental, China ha estado desarrollando activamente ventajas comparativas en sectores estratégicos (Rodrick, 2006). Para ello ha utilizado una gama de políticas comerciales e industriales para desarrollar ciertas etapas de las cadenas de valor mundiales dentro de China, lo que ha llevado a los productores de América Latina a especializarse, cada vez más, en las etapas tempranas, de bajo valor agregado, de estas cadenas.

Un ejemplo de esto es el desarrollo de la cadena de valor de la soja, la cual abastece a la creciente demanda para la alimentación animal y aceite vegetal en China (López; Ramos; Simkievich, 2008). Aunque las exportaciones totales de Argentina de soja y de productos de soja a China han aumentado rápidamente desde finales de 1990, este crecimiento ha sido distribuido de manera muy desigual, las exportaciones de soja sin procesar han aumentado, mientras que las exportaciones de harina de soja a China prácticamente han desaparecido. En comparación con las exportaciones de Argentina al resto del mundo, sus exportaciones a China son mucho más fuertemente concentradas en las primeras etapas de la cadena de valor. Esto se explica por la decisión de las autoridades chinas a finales de 1990 para desarrollar una industria local de trituration de semillas oleaginosas. Por lo que, varias medidas promocionales se implementaron con el fin de fomentar la inversión en la industria y para aumentar su competitividad. Se establecieron distintas plantas modernas de trituration, la mayoría de ellas ubicadas en las provincias costeras, cerca de los puertos, para asegurar un fácil acceso a las materias primas importadas, empresas multinacionales líderes como ADM, Bunge y Cargill, las cuales poseían plantas de trituration en Argentina, invirtieron en China y ahora importan soja desde Argentina para abastecer sus plantas chinas.

La evidencia de las otras cadenas de valor significativas, en las que América Latina es un exportador importante a China, sugiere un patrón muy similar. En el hierro y el acero, el comercio de Brasil con China muestra una creciente especialización en el mineral de hierro y sus concentrados, a medida que China desarrolla rápidamente su industria nacional de ace-

ro; con respecto al cobre, la capacidad de refinación se ha expandido en China con las exportaciones de Chile de minerales y cátodos (Barbosa y Guimaraes, 2009; Barton, 2009). Como en el caso de la competencia, en los mercados de exportación un análisis detallado de las cadenas de valor específicas puede ayudar a comprender mejor los procesos que subyacen a los patrones de comercio observados.

El impacto de China en los precios de los productos básicos

Aunque generalmente se reconoce que el crecimiento de la demanda china fue un factor importante en el auge de los productos básicos de 2002-8, los impactos sobre América Latina no se han analizado en detalle, excepto para señalar que los términos de intercambio de la región mejoraron como resultado del incremento de los precios de los productos básicos. Dada la alta demanda de China por un número de productos clave que América Latina vende en el mercado mundial, el aumento de los precios de estos productos es un canal importante a través del cual el ascenso de China ha afectado a la región.

Un análisis detallado de 15 materias primas que los países de América Latina exportan demuestra que las ganancias fueron significativamente más altas en el 2007 como resultado del efecto del rápido crecimiento de la demanda china (Jenkins, 2011). La mayor parte de estas ganancias provino de un aumento de precios del petróleo y minerales, sobre todo del cobre y del mineral de hierro. De hecho, se estimó que, para la región considerada como unidad, estos efectos indirectos fueron más importantes en términos de los ingresos adicionales de las divisas que el crecimiento de las exportaciones directas a China entre 2001 y 2007 (Jenkins, 2011).

Existen dos implicaciones importantes de este análisis a nivel individual de cada país. En primer lugar, algunos países como Bolivia, Ecuador, Colombia y Venezuela, que históricamente exportaban poco a China, de todos modos, se beneficiaron de los precios mundiales más altos del petróleo, gas y minerales que resultaron del crecimiento de la demanda china. En segundo lugar, los países que son netos importadores de petróleo y minerales

se vieron afectados debido al impacto de China en los precios de los productos primarios. La mayoría de los países de Centroamérica y Uruguay se encontraron en esta posición. Puesto que, los países de Centroamérica también se encuentran entre los más afectados por la competencia de China en el mercado de EE.UU., esto refuerza la idea de que éstos se han visto afectados negativamente por el crecimiento de China.

El aumento de las importaciones procedentes de China

A pesar de que la competencia de las importaciones desde China es el aspecto político más sensible de tener relaciones más estrechas en lo que a varios países de América Latina concierne, es un tema que ha recibido relativamente poca atención en los textos académicos. El crecimiento extremadamente rápido de las importaciones de China desde el año 2003 ha dado lugar a quejas, por parte de los fabricantes locales, de “competencia desleal” y a acusaciones de “dumping”, y como se señaló anteriormente, ha llevado a algunos gobiernos latinoamericanos a adoptar medidas proteccionistas (Murphy et al).

La mayor preocupación se basa en que las importaciones chinas están desplazando a la producción local y a los empleos, pero ¿qué tan justificado está este temor? En contraste con el caso de las exportaciones a China, todos los países de América Latina, incluso aquellos que no tienen relaciones diplomáticas con la RPC, han visto el aumento significativo de las cuotas chinas en el total de sus importaciones. No obstante, debido a que este es un fenómeno relativamente reciente, no se han realizado suficientes análisis empíricos sobre el impacto de las importaciones desde China. Por ejemplo, los estudios de Lucio Castro (2005) y otros autores sobre Argentina y los de Enrique Dussel (2009) sobre México, los cuales encontraron poca evidencia de que las importaciones de China redujeron significativamente el empleo manufacturero, sólo abarcaron el período comprendido hasta el año 2003. Existe también evidencia más reciente para Brasil y Argentina (hasta 2006) que sugiere un impacto negativo de las importaciones chinas en la fabricación nacional, pero este impacto se limita a unas pocas industrias.

También se ha argumentado, en algunos sectores, que el crecimiento de las importaciones procedentes de China ha tenido un impacto positivo en América Latina, mediante el aumento de la competitividad de los fabricantes locales a través de insumos más baratos y maquinaria y equipos de bajo costo (Conselho Empresarial Brasil-China, 2008: 4). Si bien es cierto, una proporción significativa de las importaciones regionales procedentes de China son piezas y bienes de capital, de hecho no existen estudios que muestren el impacto que esto ha tenido en la competitividad de América Latina.

Otra cuestión que ha surgido recientemente con el crecimiento de las importaciones de China ha sido el efecto sobre la integración regional. El crecimiento del comercio intrarregional en América Latina se ha ralentizado en los últimos años. También existe evidencia de que Brasil, sobre todo, se enfrenta a la creciente competencia de China por sus exportaciones a Argentina y a otros mercados regionales (Sica, 2007). Esto plantea la cuestión acerca de la medida en la que el crecimiento de las importaciones procedentes de China ha contribuido al estancamiento del proceso de integración en la región.

Gran parte de la evidencia acerca de los efectos del aumento de las importaciones desde China es anecdótica, por lo que ésta es un área que requiere de más investigación. Lo que está claro es que el rápido crecimiento de las importaciones ha llevado a un cambio en la balanza comercial. Considerando que China tuvo un déficit comercial con América Latina entre 2003 y 2005, el reciente crecimiento de las importaciones la ha llevado a lograr un superávit en su comercio con la región. Incluso países que exportación materias primas de gran importancia para China, como Argentina y Brasil, ahora se encuentran con déficit. Esto ha reflejado una opinión pública menos favorable acerca de las implicaciones de China en el crecimiento económico, particularmente en Argentina (Shambaugh, 2009).

Los impactos sobre la inversión extranjera directa

Hay dos formas en las que el ascenso de China afecta potencialmente la IED en América Latina. La primera consiste en la inversión extranjera de China a nivel interno de la región. A pesar de las altas expectativas

con respecto de flujos significativos de IED durante algunos años, como se indicó anteriormente, éstos han permanecido relativamente bajos hasta ahora y principalmente han sido impulsados por los mismos factores que el comercio: la adquisición de materias primas y el acceso al mercado de América Latina para las exportaciones chinas.

Ahora bien, una pregunta más interesante es aquella acerca del impacto que el crecimiento de China ha tenido en los flujos de IED de otros países a América Latina. La preocupación principal aquí ha sido el posible desvío de la IED de la región, como resultado del aumento del atractivo de China como un destino para empresas extranjeras (Correra y Gonzales, 2006: 27-114). Preocupaciones similares se expresaron en Asia, particularmente por parte de los países miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSA) (En inglés: Association of Southeast Asian Nations – *ASEAN*), al momento en el que China se adhirió a la OMC. No obstante, estudios posteriores no han logrado encontrar evidencia de una desviación significativa de la IED de otros países de Asia a China, e incluso algunos han encontrado una relación positiva entre los flujos de IED a China y hacia algunos de sus vecinos (Fichengreen y Tong, 2005). Esto se interpreta generalmente como el reflejo de una complementariedad entre las economías de China y de otros países asiáticos, como producto de su integración en redes de producción a nivel regional o internacional.

En América Latina, a primera vista, se supone que el crecimiento de China ha llevado a una desviación de la IED y esto se basa en la observación de que los flujos a China crecieron rápidamente en la década de 1990 mientras que la inversión en América Latina y el Caribe quedaron retrasados. Sin embargo, Cravino y otros autores señalan, que el retraso era principalmente durante el período entre 1990 y 1997, y que desde entonces América Latina se ha desempeñado bastante bien en relación a China para atraer FDI. En cualquier caso, dicha correlación no indica necesariamente una relación causal.

Varios estudios empíricos han intentado probar la tesis acerca de la desviación de la IED para América Latina de manera más sistemática, pero han obtenido resultados mixtos. Algunos han encontrado que la IED en China tuvo un impacto negativo sobre la IED en América Latina, parti-

cularmente en México, mientras que otros no lograron encontrar consecuencias notables. Por otro lado, existe un sólo estudio que encuentra una relación positiva entre la IED en China y en América Latina (Cravino, Lederman y Olarreaga, 2006). Sin embargo, es difícil argumentar que este estudio refleja la integración de América Latina en las redes mundiales de producción de las cuales China participa, sobre todo porque no existía una relación positiva cuando la relación, entre las inversiones en China y en América Latina, fue probada con datos de la IED de la manufactura de Estados Unidos en las dos regiones.

Estos estudios difieren en cuanto a su metodología, período de tiempo y países cubiertos, por lo que es difícil comparar sus resultados. Todos ellos involucran un nivel relativamente alto de agrupación de los países latinoamericanos en un solo conjunto, lo cual puede ocultar impactos significativos en determinados países o sectores. Esto sugiere la necesidad de seguir trabajando en este tema, en particular estudios de caso de países y sectores en los que es más probable que ocurra la desviación.⁸

Implicaciones políticas de la expansión económica de China

No hay duda de que las relaciones económicas entre China y América Latina continuarán creciendo a medida que China se convierta en un actor aún más importante de la economía global. Entonces, ¿cuáles son las implicaciones políticas de esto para la región?

Existen cuatro aspectos destacables acerca de las implicaciones sobre la economía política, por el impacto de China sobre América Latina. En primer lugar, ¿cómo afectará el ascenso de China a la hegemonía estadounidense en la región? Estrechamente relacionada con este punto, se encuentra la cuestión acerca del efecto que tendrán las crecientes relaciones de América Latina con China sobre la autonomía y el poder de negociación de los Estados latinoamericanos a nivel internacional, y particularmente con los Estados Unidos. En tercer lugar, ¿cuáles son las implicaciones de

8 El caso de estudio de la industria de PCs en México discutida anteriormente es un buen ejemplo de este trabajo.

las crecientes relaciones de América Latina con China con respecto a la democracia en la región? Por último, ¿es posible que la influencia de China refuerce el papel de los Estados en las economías de América Latina, lo cual lleve a un alejamiento del neoliberalismo en la región?

El desafío de China a la hegemonía de Estados Unidos

La Derecha de los Estados Unidos ve el creciente involucramiento de China en América Latina como una amenaza significativa. El congresista Dan Burton (2008), en una audiencia hizo una exposición ante el Subcomité de la Cámara de Representantes del Hemisferio Occidental, en la que declaró:

Estoy muy preocupado por el aumento de la influencia que China está persiguiendo en nuestro hemisferio, además creo que es importante que Estados Unidos sea consciente de la situación económica, social y de las implicaciones en la seguridad nacional de una América Latina bajo el yugo de China. Una vez que China sea capaz de desplazarse a la región y amplíe el control, será difícil cambiar la situación.

Gran parte del análisis político de Estados Unidos desde una perspectiva “realista” comparte esta profunda sospecha acerca de las intenciones chinas, viendo la expansión china como parte de una estrategia geopolítica para desarrollar un sistema internacional multipolar en lugar de uno que está dominado por un sólo superpoder (Lanxin, 2007: 59-63). Como comenta Junio Teufel Dreyer:

Los mercados y las materias primas son sólo una parte de la atracción que América Latina tiene para Beijing, la motivación más grande y posiblemente más importante de la estrategia de Beijing es geopolítica y no económica (2006: 1-2).

Stephen Johnson (2005) y Evan Ellis (2009) identifican la competencia con los Estados Unidos como una de las áreas clave de interés para China en la expansión de su participación en América Latina, junto con intereses económicos y la intención de aislar a Taiwán. Ellis también pone de relieve

la forma en la que la creciente presencia de China está aumentando las restricciones sobre las operaciones de Estados Unidos en América Latina.

Una visión alternativa considera los intereses chinos en América Latina como parte de una política china para “globalizarse”, en otras palabras, los considera como principalmente económicos. Las relaciones políticas y militares son vistas como resultado del estrechamiento de los lazos económicos, que son el foco principal de la diplomacia china en la región. Se ha señalado, además, que el gobierno chino ha tratado encarecidamente de no ser visto como un desafío a los Estados Unidos dentro de la región. De hecho, China reconoce que los Estados Unidos consideran que América Latina es su patio trasero (Shixue).

A pesar del rápido crecimiento del comercio entre China y América Latina en la última década, los Estados Unidos y la Unión Europea siguen siendo socios comerciales más importantes que China para la región. Para América Latina en su todo, el comercio con los Estados Unidos es cuatro veces mayor que el comercio con China, mientras que el comercio con la UE es más de un 50 por ciento mayor que con China.⁹ Como se mostró anteriormente, China es aún menos significativa en términos de IED para América Latina; la inversión de los países de la OCDE representa el grueso de los flujos hacia la región. A diferencia de la situación de dependencia por la ayuda a países africanos, hay pocas oportunidades para China en América Latina para aumentar su influencia a través de donaciones y préstamos en condiciones favorables, excepto en el caso de algunos de los pequeños países de América Central y el Caribe. Sin embargo, en esos casos el objetivo principal de China ha sido conseguir que los países cambien el reconocimiento diplomático de Taiwán a la República Popular China, en lugar de socavar la hegemonía estadounidense.

Los principales objetivos de China en América Latina son la obtención de fuentes seguras de materias primas y el acceso al mercado para sus productos manufacturados. Por lo tanto, tiene un interés por la estabilidad económica y política continua en la región, y no querría perjudicar esto a través de una confrontación con los Estados Unidos. Aunque el nacionalis-

9 Calculado del FMI, Dirección de estadísticas de comercio, Tablas para 2008.

mo populista en América Latina, se ha dirigido históricamente contra los Estados Unidos, también podría afectar negativamente a los intereses chinos en la región. El embajador de China en Ecuador, por ejemplo, expresó su preocupación acerca de las implicaciones en los intereses petroleros de su país por las incertidumbres creadas por la revisión de la Constitución del país y por los acuerdos de inversión bilaterales.

Otro factor que influye en la política de China hacia la región es un reconocimiento de que su relación con Estados Unidos es mucho más importante para ella que sus relaciones con América Latina o cualquier país latinoamericano individual, tanto política como económicamente. (Roett y Paz, 2007: 2) Como resultado la política china con respecto a la región ha sido pragmática más que ideológica. Lejos de aliarse estratégicamente con los gobiernos de izquierda o populistas de la región, el Gobierno chino ha tratado constantemente de mantener buenas relaciones tanto con los regímenes militares de derecha, en el pasado, como con los elegidos democráticamente de diferentes matices políticos, más recientemente. China no ha estado dispuesta a identificarse estrechamente con la retórica anti-estadounidense adoptada por el Presidente Chávez en Venezuela y ha prestado más atención a sus relaciones con los países con los que mantiene importantes vínculos económicos, tales como Brasil, Argentina y Chile. También, ha reconocido el valor de desarrollar vínculos con los países con los que sus relaciones se proyectan a largo plazo, y no busca estar asociada de cerca con un régimen, en particular, que tal vez no podrá mantenerse en el poder.

Mayor autonomía en América Latina

Lo que para Estados Unidos representa una amenaza, para América Latina se puede considerar como una oportunidad para reducir la dependencia de Estados Unidos. Por lo tanto, existe un debate paralelo en América Latina acerca de si la presencia de China, da o no una mayor autonomía y espacio para la negociación para los países de la región. Sergio Cesarín y Martín Pérez Le-Fort ven a la creciente influencia mundial de China y su estrategia de promover la multipolaridad y el multilateralismo como

una oportunidad para contrarrestar el poder estadounidense en la región (Cesarín, 2006). En contraste, Rafael Fernández de Castro y Laura Díaz Leal consideran como una “falsa ilusión” la teoría de que China puede ser un contrapeso a los Estados Unidos en América Latina, y especialmente en México.

Actualmente, China no tiene la capacidad económica, ni militar para desafiar la hegemonía estadounidense en el hemisferio occidental, ni está en sus intereses hacerlo. Sin embargo, esto no significa que el ascenso de China no proporciona un mayor grado de autonomía de los gobiernos de América Latina. Un ejemplo de esto fue el conflicto por la “Ley sobre la protección del personal militar de los Estados Unidos” (ASPA por sus siglas en inglés), la cual requería la suspensión de la ayuda militar y entrenamiento para los países que se negaron a comprometerse a no procesar a militares estadounidenses por crímenes de guerra. El temor de que esto llevaría a los países afectados a aumentar la cooperación militar con China llevó a la administración de Estados Unidos a volver a autorizar los programas de entrenamiento militar para 11 países de América Latina y el Caribe en 2006.

La diversificación de los vínculos económicos que el crecimiento de China ha hecho posible, en cierta medida, ha reducido la dependencia de la región de América Latina sobre los Estados Unidos, pero esto no debe ser exagerado, ya que, como se ha señalado anteriormente, los Estados Unidos siguen siendo mucho más importantes a nivel económico que China en la región. De hecho, en algunos países se podría argumentar que el ascenso de China ha llevado a una mayor dependencia de los Estados Unidos. Este es claramente el caso de República Dominicana y de países de Centroamérica, en los que los argumentos esgrimidos para firmar el acuerdo DR-CAFTA con los Estados Unidos fue la amenaza planteada por la competencia china en el mercado estadounidense.¹⁰ Así, paradójicamente, el ascenso de China contribuyó a un acuerdo que vincula a los países involucrados más estrechamente con los Estados Unidos.

10 La Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos afirmó que “CAFTA proporcionaría a los fabricantes de ropa regionales... una ventaja crítica para competir con Asia”

¿Una amenaza para la democracia?

Algunos de los que creen que el ascenso de China es una amenaza para los intereses geopolíticos de Estados Unidos en América Latina, también argumentan que la creciente influencia de China está minando la democracia y las políticas de libre mercado en la región. El modelo chino sugiere que una sociedad puede salir de la pobreza mediante un modelo de crecimiento que no es necesariamente democrático. A pesar de que muchos elementos del modelo de desarrollo chino no son aplicables al caso de América Latina, el modelo envía el mensaje de que la disciplina, y no la democracia, es la clave del desarrollo y la prosperidad. (China-Latin America Task Force)

Esta interpretación considera que el aumento de la influencia de China en América Latina tiene el potencial de socavar los esfuerzos de Estados Unidos para promover una reforma política, los derechos humanos y el libre comercio en la región, y provee de apoyo ideológico a los líderes anti-Estados Unidos, anti-democráticos y anti-libre comercio en países como Ecuador y Nicaragua (Evans, 2006: 9). Otros cuestionan la afirmación de que el éxito de China está socavando el apoyo a la democracia en América Latina, con el argumento de que el modelo político interno de China no es particularmente atractivo para la región y que el apoyo a la democracia allí sigue siendo fuerte.

Existe poca evidencia para probar la afirmación de que el involucramiento de China está socavando la democracia en la región. Aunque puede ser necesario tomar las declaraciones de China acerca de la no interferencia en los asuntos internos de otros países con reservas, como se dijo antes, China ha adoptado un enfoque pragmático y se ha preparado para hacer negocios con una variedad de regímenes políticos. Por otra parte, el hecho de que las preocupaciones sobre los impactos anti-democráticos de la presencia de China se expresen, sobre todo con vehemencia, en sectores de la derecha política de Estados Unidos, que en el pasado han apoyado a regímenes autoritarios de la región, refuerza el escepticismo sobre estas alegaciones.

¿Un modelo económico alternativo?

El modelo económico de China, con su énfasis en el papel estratégico del Estado, es considerado por varios autores como un modelo que brinda importantes lecciones para la región (Devlin, 2007: 47-111). Como Alex Fernández-Gilberto y Barbara Hogenboom argumentan, “el ascenso de China demuestra a los países en vías de desarrollo que existen alternativas viables, diferentes al Consenso de Washington” (2008). Aunque China liberalizó su economía, las políticas adoptadas fueron manejadas de forma endógena en lugar de ser impuesta desde el exterior, como fue el caso con el Consenso de Washington en América Latina. Como resultado, el Estado chino fue capaz de regular y controlar el proceso de la globalización de la economía china. En América Latina, por el contrario, la extensa liberalización, la desregulación y la privatización de la economía redujeron la capacidad del Estado para ejercer un control significativo sobre ella.

El impacto de China sobre la estrategia de desarrollo en América Latina es un tema contradictorio. En términos objetivos, el ascenso de China ha intensificado la tendencia a aumentar la dependencia sobre las exportaciones de productos primarios, la amenaza a la manufactura nacional y el estrechamiento del “espacio de desarrollo” para la región, el cual se inició con las reformas neoliberales de la década de 1980. Sin embargo, ideológicamente, aumentó la conciencia acerca del éxito de China y de los malos resultados económicos de la mayoría de los países latinoamericanos que aplicaron las recomendaciones del Consenso de Washington, por lo que se ha reabierto el debate sobre la estrategia de desarrollo en la región. Ha habido una creciente discusión sobre el “Consenso de Beijing”, aunque su contenido exacto permanece incierto (Cha, 2009). Esto plantea la cuestión de si China representa un modelo alternativo para América Latina, y si es así, ¿cuáles son las principales características de ese modelo y las lecciones que se pueden aprender del mismo?

Algunos de los líderes políticos de la región han hablado cálidamente del modelo chino. En 2004 el presidente Néstor Kirchner de Argentina expresó su admiración por los logros económicos de China y señaló que Argentina debe aprender del ejemplo chino (Shixue, 2006). Asimismo,

durante las elecciones presidenciales de 2006 en Brasil, tanto el presidente Lula como Geraldo Alckmin, el candidato del Partido Social Demócrata, indicaron que estaban impresionados con ciertos aspectos del modelo de desarrollo chino.

Las lecciones tomadas del caso chino, en muchos aspectos son paralelas a las previas de los modelos industrializadores de Asia Oriental y demuestran la necesidad de utilizar la intervención estratégica del gobierno para el desarrollo de capacidades tecnológicas a nivel nacional y la necesidad de la inversión para ampliar los activos basados en el conocimiento a nivel doméstico. Si bien es cierto, las políticas deben ser específicas de cada país y depender del contexto, los gobiernos deben desempeñar un papel activo en la conformación de las prioridades estratégicas encaminadas a subir a niveles más altos de la cadena de valor. En efecto, la experiencia china es una evidencia más del 'Estado desarrollista' como una clave para la transformación económica

Conclusiones

Durante las últimas tres décadas, el re-surgimiento de China como potencia mundial, su rápido crecimiento económico y su integración en la economía mundial han sido dramáticos. Durante la última década esto ha empezado a tener un impacto en América Latina. El principal promotor de la participación de China en América Latina ha sido económico, lo que se refleja en el rápido crecimiento de los vínculos comerciales. Hasta ahora los flujos de IED se han quedado muy por detrás del comercio, a pesar de que es probable que aumenten en el futuro. Las relaciones políticas con China, ahora más estrechas, han sido el resultado, principalmente, de los crecientes vínculos económicos, aparte de la cuestión de Taiwán, en la que las preocupaciones políticas han impulsado relaciones económicas.

Este comentario ha revisado el debate sobre las implicaciones de la creciente influencia global de China para América Latina. En términos del impacto económico, se ha demostrado que la opinión de que China ha sido un 'ángel' para América Latina es demasiado optimista, a su vez, las

preocupaciones planteadas por los críticos son reales. A pesar de que algunos países y algunos sectores de la región se han beneficiado en el corto y mediano plazo de la creciente demanda china por productos primarios, estos beneficios no se han extendido a todos los países de la región ni necesariamente se han distribuido ampliamente dentro de esos países en los que han sido obtenidos. Asimismo, la preocupación de que el crecimiento de China incrementa la especialización de la producción primaria, lo cual puede ser perjudicial para las posibilidades de crecimiento a largo plazo, es real, lo que implica que los países de América Latina necesitan mejorar y diversificar sus exportaciones a China.

Este documento también ha demostrado que la visión optimista, la cual resta importancia a los impactos negativos de la competencia china en las exportaciones de América Latina, no está respaldada por la evidencia del período desde que China se adhirió a la OMC. Más países y sectores de la región se han visto más afectados negativamente de lo que es comúnmente admitido en la literatura académica. Pese a que ha habido un rápido crecimiento de las importaciones procedentes de China en los últimos años, la investigación sobre los impactos de la competencia china en el mercado interno hasta ahora ha sido relativamente poca, a pesar de que ha sido causa de tensiones políticas entre algunos países de América Latina y China. Por lo que ésta es un área clave que requiere de mayor investigación.

El bajo nivel de IED de China, hasta ahora, ha significado que su impacto en América Latina haya sido limitado, aunque a medida que aumenta en el futuro, las implicaciones pueden llegar a ser un área importante de investigación. Se le ha dado mayor importancia al impacto de China sobre la inversión de otros países dirigida a América Latina, en particular con respecto a la posibilidad de que ésta se desvíe de la región. Los resultados de estos estudios han sido contradictorios, pero todos han agrupado a los países latinoamericanos en un solo conjunto. Un enfoque más fructífero para la investigación futura puede ser enfocado a estudios de casos de las particulares cadenas de valor, las cuales investigan las formas en las que las principales empresas han reestructurado sus operaciones globales y líneas de suministro.

Como se argumentó anteriormente, el compromiso político de China con América Latina ha sido impulsado principalmente por intereses económicos. China no tiene el deseo ni la capacidad para desafiar la hegemonía estadounidense en la región, como algunos políticos y comentaristas estadounidenses temen. Si bien es cierto que el surgimiento de China ha permitido a algunos países de América Latina reducir su dependencia de los Estados Unidos, dándoles un margen de maniobra ligeramente más amplio, en otros casos, principalmente en los países del DR-CAFTA, ha contribuido a que estos países se vuelvan aún más dependientes de los Estados Unidos mediante un tratado de libre comercio.

Existe poca evidencia que fundamente las afirmaciones de que China está socavando la democracia en América Latina, ya sea a través de su apoyo a los regímenes antidemocráticos o por medio de su ejemplo como un modelo exitoso de desarrollo económico que se encuentra bajo un régimen autoritario. Hay más pruebas de que algunos elementos del modelo económico chino son atractivos para algunos gobiernos de América Latina como una alternativa al Consenso de Washington. Sin embargo, son en gran medida insuficientes como para pensar que se va a adoptar las recetas del “Consenso de Beijing”, por lo que deben ser vistos simplemente como un ejemplo de un papel más activo para el Estado, lo cual ha sido exigido por los neo-estructuralistas en América Latina.

Gran parte del debate acerca del impacto de China sobre América Latina ha considerado a la región como un todo. No obstante, algunos autores han elaborado una distinción entre los países de América del Sur, que han sido los principales beneficiarios económicos, por una parte, y México, América Central y el Caribe, donde se han concentrado los impactos negativos, por otra. Ésta es una valiosa corrección a algunas de las alegaciones hechas frecuentemente, las cuales son excesivamente generalizadas, acerca de los impactos de China, pero tampoco da una imagen completa. De hecho, se tiende a enfatizar la diferencia entre los países exportadores de materias primas, que se ven como ganadores, y los exportadores de manufacturas, que son los principales perdedores. Como ya se ha indicado, los exportadores de productos primarios no podrán beneficiarse a largo plazo por la especialización resultante. Además, este punto de vista ignora por completo el

impacto de la competencia china en los mercados nacionales de los países en cuestión. Una imagen más completa sólo se obtendrá con un análisis a profundidad de los distintos países, el cual debe tomar en cuenta todos los diferentes canales a través de los cuales China afecta sus economías.

El debate sobre el impacto de China también ha tenido la tendencia de dar relativamente poca atención a los potenciales efectos domésticos de los países, pero está claro que hay ganadores y perdedores dentro de cada país. Los ganadores han sido principalmente grandes conglomerados mineros (tanto de propiedad privada como estatal), agricultores comerciales y la agroindustria a gran escala. En muchos casos, en los que el capital es móvil a nivel internacional, los principales perdedores serán probablemente los trabajadores industriales que enfrentan la presión de los salarios más bajos en China. Empresas de capital nacional en el sector manufacturero también pueden convertirse en perdedores al encontrar sus márgenes de ganancia reducidos a nivel de los mercados nacionales, regionales e internacionales, como resultado de la competencia china. Estos impactos diferenciales dentro de los países también tienen implicaciones políticas. Diferentes intereses causan la adopción de diferentes posiciones frente a China y están activos en debates políticos internos. El impacto de China sobre diferentes grupos dentro de los países y las implicaciones políticas de las alianzas nacionales creadas en torno a estos temas son áreas importantes para la investigación futura.

Bibliografía

- Alden, C. 2007. *China in Africa*. London.
- Barbosa, A., & Guimaraes, D. 2009. *Economic Relations between Brazil and China in the Consumer Electronic Sector*. University of East Anglia: Working Paper N°9.
- Barbosa, A., & Guimaraes, D. M. 2009. *Economic Relations between Brazil and China in the Mining/Steel Sectors*. Programme on The Impact of China's Global Economic Expansion on Latin America, Working Paper n°10.
- Barton, J. 2009. *A Study of the Impact of China's Global Expansion on Chile: The Copper and Textile Value Chains*. University of East Anglia: Programme on The Impact of China's Global Economic Expansion on Latin America, Working Paper n°7.
- Batista, J. 2008. Competition between Brazil and Other Exporting Countries in the US Import Market: A New Extension of Constant-Market-Shares Analysis. *Applied Economics*, vol.40, n°19, 87-2477.
- Blázquez, J., Rodríguez, J., & Santiso, J. 2007. Angel or Devil? China's Trade Impact on Latin American Emerging Markets. En J. (. Santiso, *The Visible Hand of China in Latin America* (págs. 45-87). Paris.
- Brasil-China, C. E. 2008. *China-Brazil Trade Report, Year 1, Issue 1*. Rio de Janeiro.
- Broadman, H. 2007. *Africa's Silk Road: China and India's New Economic Frontier*. Washington DC.
- Castro, L., Olarreaga, M., & Saslavsky, D. 2009. The Impact of Trade with China and India on Argentina's 2005 Manufacturing Employment. En Lederman, *China's and India's Challenge to Latin America* (págs. 90-269).
- Cesarín, S. 2008. The Relationship between Latin America and China: Realities and Trends. En Aranson, Mohr, & Roett, *Enter the Dragon? China's Presence in Latin America* (págs. 17-25). Washington DC.
- Cha, A. 23 April 2009. China Uses Global Crisis to Assert its Influence. *Washington Post Foreign Service*.

- Chantasawat, B., Fung, K. C., Lizaka, H., & Siu, A. 2005. The Giant Sucking Sound: Is China Diverting Foreign Direct Investment from Other Asian Economies? *Asian Economic Papers*, vol.3, n°3, 40-120.
- Chantasawat, B., K Fung, H. L., & Siu, A. 2004. *Foreign Direct Investment in East Asia and Latin America: Is there a People's Republic of China Effect?* Tokyo: Busakorn Chantasawat.
- Correra, G., & González, J. 2006. La inversión extranjera directa: China como competidor y socio estratégico. *Nueva Sociedad*, n°. 203, 27-114.
- Cravino, J., Lederman, D., & Olarreaga, M. 2009. Foreign Direct Investment in Latin America during the Emergence of China and India: Stylized Facts. En Lederman, *China's and India's Challenge to Latin America* (págs. 42-121).
- Cruz, J. d., Ivanova, A., & Ruiz-Porras, A. 2008. Competition between Latin America and China for US Direct Investment. *Global Economy Journal*, vol. 8, n°. 2, 1-20.
- Devlin, R. 2008. China's Economic Rise. En Roett, & Paz, *China's Expansion Into the Western Hemisphere* (págs. 47-111).
- Devlin, R., Estevadeordar, A., & Rodríguez, A. 2006. *The Emergence of China: Opportunities and Challenges for Latin America and Caribbean*. Washington DC.
- Domínguez, J. 2006. *China's Relations with Latin America: Shared Gains, Asymmetric Hopes*. Washington DC.
- Dreyer, J. T. 2006. *The China Connection*. University of Miami: Center for Hemispheric Policy, China-Latin America Task Force.
- Dussel, E. 2008. *The Mexico-China Economic Relationship in Electronics : A Case Study of the PC Industry in Jalisco*. University of East Anglia: Programme on The Impact of China's Global Economic Expansion on Latin America, Working Paper n°5.
- Dussel, E. 2009. The Mexican Case. En Jenkins, & Dussel, *China and Latin America* (págs. 279-385).
- Eichengreen, B., & Tong, H. 2005. *Is FDI to China Coming at the Expense of other Countries ?* NBER Working Paper no. 11335.
- Ellis, E. 2009. *China in Latin America: The Whats and Wherefores*. Boulder.

- Fernández, A., & Hogenboom, B. 2013. Latin America and China: South-South Relations in a New Era. En A. Fernández, & B. Hogenboom, *Latin America Facing China: South-South Relations beyond the Washington Consensus*.
- Fernández, R., & Díaz, L. 2007. Falsa ilusión: China, el contrapeso de Estados Unidos en el hemisferio occidental. En E. Dussel, & Y. Trápaga, *China y México: implicaciones de una nueva relación* (págs. 17-105). Mexico City.
- Force, C.–L. A. 2006. *Findings and Recommendations of the China-Latin America Task Force*. University of Miami: Center for Hemispheric Policy.
- Freeman, D., Jenkins, R., & Holslag, J. 2007. *Chinese Resources and Energy Policy in Latin America*. Comisión de desarrollo del Parlamento Europeo.
- Funakushi, T., & Loser, C. 2005. China's Rising Economic Presence in Latin America. *Inter-American Dialogue*.
- Gallagher, K., & Porzecanski, R. 2007. What a Difference a Few Years Makes: China and the Competitiveness of Mexican Exports. *Oxford Development Studies*, vol.35, n°2, 23-219.
- Gallagher, K., & Porzecanski, R. 2009. *China and the Latin America Commodities Boom: A Critical Assessment*. University of Massachusetts: Political Economy Research Institute, Working Paper n°192.
- Gallagher, K., Morena, J. C., & Porzecanski, R. 2008. The Dynamism of Mexican Exports: Lost in (Chinese) Translation? *World Development*, vol.36, n°8, 80-1365.
- García, A., & Sanatabárbara, D. 2007. Does China Have an Impact on Foreign Direct Investment to Latin America? En Santiso, *The Visible Hand of China in Latin America* (págs. 59-133).
- Goldstein, A. 2006. *China and India : What's in it for Africa*. París.
- Gonzales, F. 2008. Latin America in the Economic Equation - Winners and Losers: What Can Losers Do? En Roett, & Paz, *China's Expansion* (págs. 69-148).
- Jenkins, R. 2006. 'The Economic Impacts of China and India on Sub-Saharan Africa : Trends and Prospects. *Journal of Asian Economics*, Vol. 17, N°2, 25-207.

- Jenkins, R. 2008. *China's Global Growth and Latin American Exports*. Helsinki: UNU-WIDER Research Paper, n°2008/104.
- Jenkins, R. 2008. The Latin American Case. En R. J. (eds), *China and Latin America: Economics Relations in the Twenty-First Century* (pág. 42). Bonn.
- Jenkins, R. 2009. El impacto de China en América Larina. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* n°85-6, 72-251.
- Jenkins, R. 2011. *The Impact of China's Growth on Global Commodity Prices and Latin American Export Earnings*. Estudio de la CEPAL.
- Johnson, S. 2005. Balancing China's Growing Influence in Latin America. *The Heritage Foundation Backgrounder*, n°. 1888.
- Lall, S., & Weiss, J. 2005. China's Competitive Threat to Latin America: An Analysis for 1990-2002. *Oxford Development Studies*, 94-163.
- Lanxin, X. 2007. A Geopolitical Perspective on Sino-Latin American Relations. En C. Arnson, M. Mohr, & R. Roett, *Enter the Dragon? China's Presence in Latin America* (págs. 59-63). Washigton DC.
- Lanxin, X. (s.f.). An Alternative Chinese View. En Roett, & Paz, *China's Expansion* (págs. 44-58).
- Lederman, D., Olarreaga, M., & Perry, G. 2008. *China's and India's Challenge to Latin America: Opportunity or Threat?* Washington DC.
- Lederman, D., Olarreaga, M., & Perry, G. (s.f.). Latin America's Response to China and India : Overview of Research Findings and Policy Implications . En Lederman, *China's and India's Challenge to Latin America* (págs. 3-35).
- Lederman, D., Olarreaga, M., & Rubiano, E. 2006. *Latin America's Trade Specialization and China and India's Growth*. Washigton DC: Banco Mundial, Documento de antecedentes para la Oficina del Economista Jefe para América Latina y el Caribe.
- Lederman, D., Olarreaga, M., & Soloaga, I. 2007. The Growth of China and India in World Trade: Opportunity or Threat for Latin America and the Caribbean? . En Lederman, *China's and India's Challenge* (págs. 20-101).
- Li, H. 2007. China's Growing Interest in Latin America an its implications. *Journal of Strategic Studies*, vol. 30, N°4, 487.

- López, A., & Ramos, D. 2009. The Argentine Case. En R. Jenkins, & D. (eds), *China and Latin America* (págs. 65-157).
- López, A., Ramos, D., & Simkievich, C. 2008. *A Study of the Impact of China's Global Expansion on Argentina: Soybean Value Chain Analysis*. Programme on The Impact of China's Global Economic Expansion on Latin America, Working Paper n°2.
- Meller, P., & Gabriela, C. 2003. La competitividad de las exportaciones chinas en los mercados de Estados Unidos y Japón. *CIEPLAN, Serie Estudios Socio/Económicos, n°16*.
- Mercereau, B. 2005. *FDI Flows to Asia: Did the Dragon Crowd Out the Tigers?* Washington DC: IMF Working Paper WP/05/189.
- Mesquito, M. 2007. Fear of China: Is There a Future for Manufacturing in Latin America? *World Development, vol. 35, no. 3*, 76-355.
- Murphy, H., Swann, C., & Drajem, M. April 2007. Economic Outlook: Competition from China Squeezes Developing Countries. *International Herald Tribune*.
- Paus, E. 2009. The Rise of China: Implications for Latin American Development. *Development Policy Review, vol. 27, n°4*, 56-419.
- Pérez, M. 2006. China y América Latina: estrategias bajo una hegemonía transitoria. *Nueva Sociedad, n° 203*, 89-101.
- Phillips, N. 2007. *Consequences of an Emerging China: Is Development Space Disappearing for Latin America and the Caribbean?* Waterloo: Centre for Internacional Governance Innovation, Working Paper n°14.
- Rodrick, D. 2006. *What's So Special about China's Exports?* NBER Working Paper n°W11947.
- Roett, R., & Paz, G. 2008. Introduction: Assessing the Implications of China's Growing Presence in the Western Hemisphere. En R. Paz, *China's Expansion into th Western Hemisphere*.
- Rosales, O., & Kuwayama, M. 2007. Latin America Meets China and India: Prospects and Challenges for Trade and Investment. *CEPAL Review, n°93*, 81-103.
- Saslavsky, D., & Rozemberg, R. 2009. The Brazilian Case. En Jenkins, & D. (eds), *China and Latin America* (págs. 159-226).

- Shafaeddin, M. 2002. *The Impact of China's Accession to WTO on the Exports of Developing Countries*. Ginebra: UNCTAD Discussion Paper N°160.
- Shixue, J. 2006. Una mirada china a las relaciones con América Latina. *Nueva Sociedad*, n° 203, 62-88.
- Shixue, J. 2008. 'The Chinese Foreign Policy Perspective. En R. R. (ed), *China's Expansion into the Western Hemisphere : Implications for Latin America and the United States* (págs. 27-43). Washington.
- Sica, D. 2007. *Algunos elementos de análisis sobre la presencia de China en la relación Argentina-Brasil*. Economía Online (www.abeceb.com).
- Stallings, B. 2008. The US, China-Latin America Triangle: Implications for the Future. En Roett, & Paz, *China's Expansion into th Western Hemisphere* (págs. 59-239).
- Tokatlian, J. 2008. A View from Latin America. En Roett, & Paz, *China's Expansion into th Western Hemisphere* (págs. 59-89).
- UNCTAD. 2005. *Trade and Development Report*. Ginebra.
- UNCTAD. 2009. *Reporte mundial de inversión*. China Country Fact Shett.
- Wang, C., Wei, Y., & Liu, X. 2007. Does China Rival its Neighbouring Economies for Inward FDI? *Transnational Corporations*, vol. 16, n° 3, 35-60.
- Winters, A. 2007. *Dancing with Giants : China, India and the Global Economy*. Washington.
- Yang, Y. 2003. *The Impact of China's Accession to WTO on the Exports of DeveChina's Integration into the World Economy: Implications for Developing Countries*. Washington Dc: IMF Working Paper WP/03/245.

China's Growing Influence in Latin America: The Quest for Resources and Power

Ana Lucía Salinas de Dosch¹ & Jörn Dosch²

Introduction

Conceptualising and explaining China's rise –and particularly Beijing's hunger for raw materials and resources– has been engaging academics and policymakers for some time. Interestingly, to date the vast majority of observers have focused on the People's Republic of China's (PRC) growing economic and political involvement in sub-Saharan Africa, in addition to ever-tightening relations between Beijing and its regional neighbours in East Asia. Scholarly attention to China's emergence as an important actor in Latin America has grown but still attracts relatively little interest. This is surprising given the substantial intensification of Chinese-Latin American interaction, especially since November 2004, when Chinese President Hu Jintao's first tour of Latin America marked the beginning of a new phase in Beijing's relationship with the Western hemisphere. China's trade with Latin America totalled \$262 billion USD in 2013 evincing a sharp growth since 2000, when the trade volume stood at just \$13 billion USD. By 2007 bilateral trade had already exceeded Hu's original benchmark of \$100 billion USD, set for 2010 (China Daily, 13 June 2011; Xinhua Economic News Service, 2014). However, bilateral trade is mainly concentrated in three sectors and three countries. More than half of all Latin

1 analudosch@hotmail.co.uk

2 joern.dosch@uni-rostock.de

American exports to China are related to copper, iron, and soy and are mainly exported by Brazil, Argentina and Chile (Ray and Gallagher, 2013: 2). There is also a strong imbalance in terms of trade commodities as 90% of China's exports to Latin America are cheap manufactured products and technology (Powell, 2014).

At any rate, trade is only one of several aspects of the PRC's relations with Latin American states. The frantic, and in most cases successful, attempts of Chinese state-owned corporations (such as PetroChina and Sinopec) to get their hands on Latin American oil and other commodities; the establishment of "strategic partnerships" and "strategic dialogues" with several states in the region; China's training of increasing numbers of Latin American military personnel; extensive party-to-party ties of the Chinese Communist Party (CCP) with political parties across the continent; and other examples of the intensifying Sino-Latin American links seemingly support the neorealist notion of China following a "containment through surrogates" strategy (Malik, 2006). According to this view, Beijing counters the perceived containment of its regional and global aspirations by the United States (and its allies) and engages in soft-balancing of the Organisation for Economic Cooperation and Development world through trade, investment, development aid and an increasingly active role in multilateral settings. The People's Republic of China's (PRC) is a founding member of the Forum for East Asia-Latin America Cooperation (FEALAC), a permanent observer at the Organization of American States (OAS) and has expanded its diplomatic ties to the Group of Rio, the Andean Community, and the Caribbean Community (CARICOM). China, so the argument goes, is taking advantage of a power vacuum in the region that was created by the United States' and Russia's declining interest in Latin America (Li He, 2008: 195).

Jilberto and Hogenboom (2010: 191) see clear parallels in the Chinese and Latin American approaches to economic development: "As a result of many leftist governments in Latin America, an interesting pragmatic convergence with China has come about: The state is granted an important role in the economy (again) [...]. China and Latin America have both been moving in the direction of a development model in which there is

reconciliation of state and market.” Have China and Latin America become natural bedfellows? Is the so-called Beijing Consensus replacing the Washington Consensus?³ Do Latin American governments play the China card to hedge against Washington? How does involvement with the PRC impact the domestic conditions in individual Latin American countries? These are some of the questions that this chapter addresses. It begins with a brief overview of the history of China-Latin America relations before delving into China's rise as an economic power in the region and the potential implications of this for the role of the United States. Special emphasis is given to the case of Ecuador which exemplifies the PRC's growing prominence as an actor in Latin America. We argue that while China's influence in Latin America has undoubtedly increased significantly during the last half-decade, its role is still overshadowed by the United States.

A Brief History of China-Latin America Relations

The earliest contact between Latin America and Asia was the Spanish colonisation of the Philippines in the second half of the sixteenth century. The enormous increase in output of the silver mines in Spanish America in the 1570s began to have an effect on Asia. Some of the silver was carried directly to Manila from Acapulco and New Spain's western ports to buy Southeast Asian spices and Chinese goods that had travelled south. This sea trading route existed for more than two centuries before the Spanish Pacific fleet ceased its service in 1815. According to Chinese accounts, contacts between the two continents pre-date even the Spanish empire and go back to Chinese expeditions reaching the American continent as early as the fifth century. In his bestselling book *1421: The Year China Discovered America*, former British naval officer Gavin Menzies claimed the expeditions of Chinese seafarer Zheng He (1371-1433) in the first half

3 The term “Beijing Consensus” is not an invention of the Chinese government or Chinese scholars but was coined in 2004 by the consultant Joshua Cooper Ramo in a paper entitled *The Beijing Consensus* for the UK based Think Tank Foreign Policy Centre which was launched under the patronage of the then British Prime Minister Tony Blair.

of the fifteenth century reached as far as America and circumvented the globe. While the admiral's fleet undoubtedly visited the east coast of Africa as part of a series of seven naval expeditions sponsored by the Ming rulers, no hard evidence has ever emerged for Zheng's travels to the Western hemisphere and it does not take too much effort to deconstruct Menzie's argument and disprove the facts it is based on (Goodman, 2006).

Fast forward to the Cold War era and the ideologically motivated and balance of power-driven encounter between East Asia and Latin America prominently associated with, first, the Non-Aligned Movement (NAM) and, second, the dynamics of Sino-American and Sino-Soviet relations. While it was Argentine President Juan Domingo Perón who pioneered the principles of non-alignment and peaceful coexistence within the context of the "Third Position" ideology, Latin America never quite managed to match the influence of Asia in the NAM. Only in Fidel Castro did the continent have a protagonist rivalling the status of Nehru in India or Sukarno in Indonesia within the movement that was de facto inaugurated by the Bandung Conference in 1955 and institutionalised at the Belgrade summit meeting in 1961. But Castro was also Latin America's dilemma: The position of members from the Western hemisphere –with Bolivia, Brazil and Mexico being the most active in the early 1960s– had been made more difficult to pin down due to Cuban ambiguity about what non-alignment meant and because of Castro's refusal to renounce the advocacy of revolution (Calvert, 1994: 212-13). This position, in turn, and the Cuban revolution in general, opened up a window of opportunity for Mao's China. In the early 1960s, the motivation of the Chinese leadership to include Latin America in its foreign policy, albeit in a distant third position behind Asia and Africa, was mainly linked to Beijing's anti-US stance and the quest to counter Washington's economic blockade and political hostility (Xu, 1994: 151).

China showed great interest in Castro's rise and hoped to see the emergence of the Cuban Revolution as a model for other parts of the region. However, China's flirtation with communist parties and movements made an only very limited impression in Central and South America (Lawrance, 1975: 152). Once the Sino-Soviet split had escalated into full-scale polit-

ical and military antagonism towards the end of the 1950s, "China began to discard political biases, distance itself from radical movements and guerilla bands, and develop relations with established national governments in Latin America" in an attempt to secure more support for its international position (Xu, 1994: 152). There was little choice: Anti-communism prevailed for the better part of the Cold War in most Latin American states, particularly those ruled by right-wing military dictatorships, leaving Beijing little room to make diplomatic advances (Philips, 2010: 178-9).

The Kissinger and Nixon visits to China in 1971-72 eventually paved the way for pragmatic and issues-oriented relations between Beijing and Latin American capitals, free of any ideological ballast. By the end of the decade, China had established diplomatic relations with most major Latin American states, including Argentina, Brazil, Chile, Mexico and Peru. Chinese-Latin American relations in the 1970s and 1980s were predominantly politically motivated and were driven by *quid pro quo* strategies. For example, most Latin American governments voted in favour of granting China entry into the United Nations, while Beijing supported Latin American claims for 200-mile territorial sea limits in the Law of the Sea negotiations.

Strategic Approaches

A core strategic issue in this context is the Taiwan factor. The diplomatic isolation of Taiwan has been perhaps the highest-ranking key political objective for the PRC in Latin America, where Beijing and Taipei have competed fiercely with each other, mobilising extensive diplomatic and economic resources to hold their camps together (Teng, 2007: 102). Currently, only 23 national governments maintain diplomatic relations with Taiwan; 11 of them are in Latin America, including some small Caribbean nations. The most recent state to switch diplomatic relations from Taiwan to the PRC was Costa Rica in 2007, marking a particularly serious setback for Taipei. Central America plays a key role in Taiwan's quest for international recognition because it is one of the few regions where the country is welcome as an official member of international organisations. Taiwan

is a non-regional member of the System of Central American Integration (SICA) and the Central American Bank of Economic Integration (BCIE) and was granted observer status at the Central American Parliament (Aguilera Peralta, 2010: 171).

In a similar way, the PRC's strategic objectives in Latin America are directed towards fostering cooperation in the political-strategic field in order to develop joint strategies in international forums. In United Nations organisations, Argentina and China often share positions regarding key matters on both countries' foreign agendas. Following a *quid pro quo* approach, Argentina has abstained from voting on the United States –sponsored resolutions to investigate China's human rights situation, while the PRC has continuously supported Argentina's position on the Islas Malvinas (Falkland Islands) in the United Nations Committee on Decolonization. Furthermore, in 2005 the two governments agreed to take a common stance against the United States and European Union agriculture subsidies at the World Trade Organization summit in Hong Kong (Olivia, 2010: 105, 112). According to Henrique Altemani de Oliveira (2010: 42), a strategic partnership between Brazil and China has emerged in the field of scientific and technological cooperation with the objective of breaking "the monopoly held by developed nations". In 2010, China overtook the United States as Brazil's biggest trade partner with a volume of more than \$56 billion USD.

China's Emergence as an Economic Actor in Latin America

Bilateral trade and investment in China's relations with most Latin American countries was insignificant until well into the 1990s. It was Japan, not China, that spearheaded the development of substantial economic links between East Asia and Latin America. The eventual failure of import substitution in Latin America and the concurrent success of East Asian economies with outward and more market-oriented policies in the 1980s and 1990s led Latin America to look to East Asia as a source of stimulation if not a model. The so-called "Asian Miracle" is even said to have contribut-

ed to Latin America's shift towards more openness in the late 1980s and throughout the 1990s (Edwards, 1995; Tussie, 2004; Kay, 2002). By the early 1990s Japan had established itself as the second-largest trade partner of most Latin American economies and Tokyo had become the largest lender to Latin America, both bilaterally and through its contributions to international financial institutions (Stallings and Horisaka, 1994: 126).

However, the more that other Asian states took an interest in Latin America, the weaker Japan's economic and political status became, and the country's relations with the region declined starting in the late 1990s. Japan accounted for 11.4% of Latin America's total trade in 1990. By 2005 this statistic had reduced to 6.5%, whereas other Asian countries showed a rapid increase from 7.6% to 22.5% (Rose, 2010). South Korea benefited in particular, as Asian firms were looking "for new frontiers beyond the increasingly conflictive industrial markets of the US and Europe" (Kim, 2004: 5).

Free Trade Agreements (FTA) have been signed between Japan and Mexico; Japan and Peru; Japan and Chile; South Korea and Chile; South Korea and Colombia; Thailand and Peru; and Singapore and Peru, respectively. However, it was China's charm offensive of the early twenty-first century –which saw an initial peak with President Hu Jintao's first tour of Latin America in 2004 (his visit made a much stronger impact than that of his predecessor Jiang Zemin's in 2001 visit) and increasing levels of diplomatic and economic activity– that has captured everyone's imagination. So far, China has negotiated three FTAs in Latin America: with Chile (in force since 2006), Peru (in force since 2010) and Costa Rica (in force since 2011). In the early 1990s, China represented just 1% of Latin America's total exports, and less than 1% of its imports. By 2012, China was the destination for nearly 9% of Latin America's exports and the source of more than 15% of Latin America's imports. China's share of Latin American trade has likewise grown dramatically. China has surpassed Japan as Latin America's main Asian trading partner and has risen to become the first or second most important market overall for some countries, surpassing the EU and the US (Kotschwar, 2014: 203). During Chinese Vice-President Xi Jinping's "low-key Latin American tour" of Chile, Uruguay and Cuba in June 2011 alone, several agreements were signed that not only strengthen China's access to Chilean copper and Uruguayan soy but also

cemented Beijing's role in the development of Cuban oil, including Cuba's soon-to-be-explored fields in the Gulf of Mexico (Iturrieta, 2011). President Barack Obama's visit to South and Central America in March 2011, his first trip to the region in almost two years, was widely interpreted as an attempt to reassert economic leadership in the region that Washington has traditionally dominated. It was no coincidence that Obama used the occasion to showcase Chile, which has thrived on the "Washington Consensus".

The increase in trade has been accompanied by fast growing Chinese foreign direct investment (FDI), particularly since 2010. Chen and Pérez Ludeña (2014: 13-14) estimate that Chinese FDI inflows in the preceding two decades totalled only around \$6 billion USD. These were carried out mainly in the framework of a few oil and mining projects which were started in the 1990s and continued over the years. Since 2010, however, Chinese FDI has entered the region at a level estimated around \$10 billion USD per year, focusing on mining in Peru and oil extraction in Brazil, where there are also significant investments in manufacturing (ECLAC, 2013: 31). The current state of Chinese investments is aptly summarised by Chen and Pérez Ludeña (2014: 14).

Chinese companies are among the most important foreign players in the oil and gas industry in Argentina, the Bolivarian Republic of Venezuela, Brazil, Colombia and Ecuador, and have a smaller presence in Peru. In mining, Chinese firms have concentrated their investments in Peru and, to a lesser extent, in Brazil. The largest present of Chinese companies outside the natural resources sector is in Brazil, where there are a number of manufacturing companies operating and at least one large company in electricity services. On the other hand, a number of countries, such as Chile and Mexico, have not yet attracted substantial FDI from China. Overall, China has become a significant direct investor in Latin America, but it is far from being one of the largest. Only in a few economies, such as Ecuador or possibly in the the Bolivarian Republic of Venezuela, could China be considered among the largest sources of FDI. The United States (25% of the total) and the European Union (40%) continue to be the largest sources of FDI for Latin America.

The impact of China's investment deals on the Latin American economies is contested. An often voiced concern is related to the region's potential long-term dependence on a small number of commodity exports. Chinese companies have secured a decade's worth of oil from Venezuela and Brazil, and significant supplies of wheat, soybeans, natural gas and iron ore from Argentina. Under a \$2 billion USD joint venture, agreed upon in 2005, China is guaranteed 836,250 metric tonnes of Chilean copper over 15 years, at rates fixed to the market price of \$2.07 USD per pound. Considering that copper was trading above \$4 USD a pound in 2011, China is getting copper at far below market prices (James, 2011). This trend towards a "primatisation" of Latin America's exports to China spells the danger of a possible return of a centre-periphery trade pattern that has been at the core of scholarly and political discourses on the region since the 1940s (Jenkins and Dussel Peters, 2009: 9-10).

While the reasons behind China's economic interests towards Latin America are no mystery –the interests are mainly driven by the need for a steady, and increasing, flow of commodities and raw materials to keep China's economy growing, related political and geostrategic motives are harder to assess. June Teufel Dreyer (2006: 2) suggests that "Latin America and the Caribbean are crucial to the evolution of the world order that the Chinese leadership would like to see." Do Latin American governments concur? According to some analysts, China is already being seriously looked at as an "*alternative* diplomatic and economic partner to Washington" (Lanteigne, 2009: 139). In this context, Manfred Mols (2010) differentiates three clusters in China's bilateral relations with Latin America: strategic partners (Brazil, Mexico, Argentina, Venezuela), cooperative partners (Chile, Peru, Cuba) and friendly-cooperative partners (Central America and the Caribbean).

While Ecuador is not mentioned in any of the three categories there can be little doubt that the country has recently emerged as one of China's key partners in the Western Hemisphere.

The Case of Ecuador

Ecuador is a fascinating test case for China's new involvement in Latin America because all of the People's Republic of China's main interests –opening of new markets, access to commodities and general geostrategic consideration which are prominently associated with the Taiwan factor– have become visible since Beijing strengthened its interests towards, and presence in, Ecuador around 2005.

Chinese retail shops and other small businesses have mushroomed all over Ecuador and become a common sight in almost every town and city. At the same time mystery surrounds the growing Chinese presence. When Chinese businesses started to mushroom across the country, local shopkeepers ask themselves: how are the Chinese competitors able, for example, to offer three times the going monthly rent of then \$100 USD for a small store in the centre of Cuenca, Ecuador's third largest city? According to government estimates, a majority of Chinese businesses do not operate legally in the country. Only the largest enterprises, two oil companies and two corporations of the communications and electronics sector are registered with the Superintendencia de Compañías, the national regulative agency of the private sector. According to Xavier Patiño, Executive Director of the Chamber of Commerce in Cuenca, "the knowledge about many Chinese businesses is minimal. Among the dozens of Chinese stores in the city, only five or six are members of the Chamber (author interview in Cuenca, August 2007).

Many Ecuadorian stakeholders are convinced that Chinese shopkeepers received some form of subsidies from the Chinese government to set up their businesses and successfully compete against national enterprises. However, it is impossible to find hard evidence for this claim as the Chinese entrepreneurs are usually tight lipped about their businesses. Yet, it is undisputed that China needs markets for its electronics, apparel, toys, textiles and footwear. Between 2004 and 2013 China's total trade with Ecuador grew more than eight times from \$436 million USD to \$3.7 billion USD in 2013 (Xinhua Economic News Service, 2014a). According to the Chinese Ministry of Commerce, Ecuador has emerged as one of China's major trade

partners in South America. In November 2010, Quito and Beijing signed a \$20 million USD procurement agreement to support agricultural exports, including banana and fish meal and flour, from Ecuador, which will now supply eight Chinese companies regularly (China Knowledge Newswires, 2010; Renuncio Mateos, 2010). Other Chinese firms have indicated strong interest in importing coffee and fruits from Ecuador.

Growing trade, however, is only secondary to China's quest for access to Ecuadorian oil. Ecuador, the smallest of the Organization of Petroleum Exporting Countries members in terms of crude output, has 6.03 billion barrels of proven oil reserves –the third largest reserve in Latin America, just after Venezuela and Brazil. Ecuador pumps about 520,000 barrels per day, of which roughly 60% is moved by the state owned enterprise PetroEcuador and the rest by foreign firms. Of this output, a total of 124.1 million barrels was exported in 2013, a 10.5% increase compared to 2012. The value of exports rose to \$11.9 billion USD in 2013, up 7.6% from \$11 billion USD in 2012 (El Comercio Ecuador, 2014). In 2005, a joint venture of the Chinese petroleum companies agreed to buy the Canadian EnCana Corporation's oil and pipeline assets in Ecuador for \$1.42 billion USD. Since 2007 Andes Petroleum, which is owned by two Chinese state companies (China National Petroleum Corporation and Sinopec) has heavily invested in Ecuador's oil sector. Andes Petroleum produces 62,000 barrels per day, equal to 12% of Ecuador's total, state and private, crude oil output (Latin America News Digest, 2008). After lengthy negotiations in late 2012, China secured near monopoly control of crude exports from Ecuador –at the price of \$2 billion USD. More precisely, 83% of the country's oil exports are allocated to Chinese companies. However, only a very small percentage (2% cent) of the oil sold to these firms is actually shipped to China; the lion's share is re-sold the United States (Schneyer/Perez, 2013). "Shunned by most lenders since a \$3.2 billion debt default in 2008, Ecuador now relies heavily on Chinese funds", which covered 61% of the government's \$6.2 billion USD in financing needs in 2013 (ibid).

Another core area for Chinese investments is the Ecuadorian copper industry. In 2009, a massive deposit of some 600,000 tonnes of copper was discovered in Ecuador. A venture of two Chinese firms plans to in-

vest \$3 billion USD in the Corriente Copper Belt (Tendersinfo, 2010a, 2010b). Production was projected to start in 2014 with an expected output of 30,000 tons in the first year which is projected to double a year later. China's own copper resources are insufficient to keep up with its rapidly growing economy. There is a major bottleneck though: improvements to Ecuador's transport infrastructure are crucial for Chinese investments and generally FDI to take full effect.

In line with the global trend in China's foreign economic relations, Chinese investment in Ecuador has been accompanied by development aid. In 2006, the Chinese government for the first time extended two loans of \$2.4 million USD to Ecuador. And in February 2009, China and Ecuador signed four cooperation agreements totalling \$25 million USD. As part of the agreements China granted a credit line to Ecuador of about \$7.3 million USD to increase trade in agricultural products and investment in the country's agricultural sector (Business Daily Update, 2009). Other assistance provides computer technology and supports higher education in Ecuador. In late December 2010, the first Confucius Institute opened its doors in Ecuador to promote Chinese language and culture –at San Francisco University in Quito. Furthermore in May 2006, China added Ecuador to the list of approved overseas tourism destinations for Chinese citizens. In return –and on various other occasions– the Ecuadorian government has reaffirmed its one-China policy and support of China's position on the Taiwan question. According to the Chinese Ministry of Foreign Affairs, “the two countries maintained sound cooperation in the United Nations and other international and regional organizations. The government of Ecuador is committed to the one China position on issues related to Taiwan and Tibet (Ministry of Foreign Affairs of the PRC, 2010).

The China-Latin America-United States triangle

China's open flirtation with its strategic partners like Ecuador, both in terms of political and economic relations, has the potential to challenge the United States. Until recently China had not been interested in fully ex-

exploiting the potential that closer relations with Latin America governments might have in terms of diminishing US power in the region. "China tacitly acquiesces to the Monroe Doctrine" (Camarena, 2010: 47). Beijing's rejection of the late Hugo Chávez's advances is a case in point. Despite Chávez's high-profile visit to China in 2006, the fact that, at the time, about 20% of Venezuela's oil exports were destined for China, the People's Republic of China had been reluctant to hop onto the Venezuelan bandwagon of anti-American rhetoric. Yet, at the same time China's growing power in Latin America and an increasing willingness of regional governments to accept Chinese assistance to balance against United States hegemony is hard to ignore. As Michael Fumento (2014) puts it, "Part of that plan is strategic loans, generating good will that Beijing then uses to leverage favourable agreements. Between just 2008 and 2012, China lent over \$80 billion to Latin American countries, according to the Global Economic Governance Initiative. Since 2009, Chinese loans to Latin America have exceeded those of both the Inter-American Development Bank and the World Bank."

Latin America is not a high priority for Washington. This is, for example, demonstrated by the fact that since Obama's Latin America tour of 2011 and apart from regular trips to Mexico, the President has only conducted two visits to Latin American states: Colombia in 2012 and Costa Rica in 2013. In Washington's perception China's relations with the region have remained a minor issue because they lack sufficient strategic and political importance for the United States. This view might change soon, though, as there are already a number of factors that it is starting to become concerned about. The United States is mostly interested in supporting liberal and economic orders and deepening economic integration between itself and Latin American countries. With regard to these core interests, the United States is closely observing Sino-Latin American relations to understand whether China is disrupting the existing patterns of bilateralism and multilateralism. For the time being, however, China is not a firmly established power in Latin America, and Beijing's rise on the continent is a relatively recent phenomenon.

Overall, there can be little doubt that some governments perceive a partnership with Beijing as a welcome means of soft-balancing or hed-

ging against traditional United States hegemony in the region. While Latin American governments may rightly complain about a frequent lack of serious attention on the part of the United States and the latter's rather narrowly defined national security interests in its relations with its hemispheric neighbours, why should they be interested in replacing a decades-long dependency on the United States by a new dependency on China? Is there any convincing economic reason for Latin American countries to play the China card in an attempt to balance against the United States? China is an increasingly important factor in Latin America, but it is one among many. David Shambaugh (2008) accurately stresses that Latin American countries "embrace China as part of their new multidirectional diplomacy". *Multidirectional* is the key word here. All Latin American governments have diversified their foreign relations. Their main interest is moderating United States hegemony, not substituting it. As part of this strategy and particularly in times of economic hardship such as in the wake of the global economic crisis of 2008-09, every trade and investment opportunity is welcome. States in the era of globalisation are best described as rational opportunity maximisers. This applies to Latin America as much as to East Asia; it is true for Vietnam or South Korea in the same way as Peru or Mexico. The result of opportunity-maximising in Asia-Latin America relations is a growing trans-Pacific network comprising trade, investment, political and even security links in both bilateral and (increasingly) multilateral contexts.

Conclusion

China follows a three-fold political and economic strategy towards Latin America: first, and most importantly, to secure the provision of oil, minerals and agricultural products; second, to create access to new markets for the country's growing export volume of manufactured products; and third to make sure that Latin American governments adhere to the 'one China principle' in their foreign relations. This is of particular importance vis-à-vis Latin America where China had previously lost diplomatic ground when some states officially recognised Taiwan.

Overall, China is an increasingly important factor in Latin America but it cannot supersede the role of the United States. United States trade and investment in Latin America is not only much larger than that of China, but Washington's economic engagement has so far also been qualitatively different from that of China –as a provider of high tech and knowledge-based goods and services. However, this might be changing in the years to come when the majority of the Latin American countries are likely to have made more progress towards diversifying its foreign relations. In this process the main interest is directed at moderating United States pre-eminence, not substituting it. This also implies that any open embrace of the so-called Beijing Consensus in Latin America seems unlikely. While it is true that China and many Latin American governments subscribe to a development model in which the reconciliation of the state and the market is key, and both broadly confine to what has been labelled the Beijing Consensus, the similarities do not go beyond a pragmatic convergence of economic interest in the broadest sense. China is not attractive a model for governance due to the strong rejection of even the slightest hint at authoritarianism across most parts of Latin America.

References

- Agence France Presse. 2011. Ecuador rings up billion-dollar oil sale to China, 23 February.
- Aguilera, Gabriel. 2010. Central America between Two Dragons: Relations with the Two Chinas. In Fernández, Alex & Hogenboom, Barbara. (Eds.) *Latin America Facing China. South-South Relations beyond the Washington Consensus* (pp. 167-180). New York and Oxford: Berghan Books.
- Altemani de Oliveira, Henrique. 2010. Brazil and China: From South-South Cooperation to Competition? In Fernández, Alex and Hogenboom, Barbara (Eds.) *Latin America Facing China. South-South Relations beyond the Washington Consensus* (pp. 33-54). New York and Oxford: Berghan Books.

- Business Daily Update*. 2009. China Signs Cooperation Agreements with Ecuador, 16 February.
- Calvert, Peter. 1994. *The International Politics of Latin America*, Manchester and New York: Manchester University Press.
- Camarena, Alberto. 2010. Poaching in the hegemon's backyard? Relations between China and Latin America and the US response. In Jörn Dosch & Olaf Jacob (Eds.) *Asia and Latin America The encounter of two continents: political, economic and social dynamics* (pp. 31-50). London and New York: Routledge.
- Chen, Taotao and Pérez, Miguel. 2014. Chinese foreign direct investment in Latin America and the Caribbean. United Nations: CLAC.
- China Knowledge Newswires. 2010. China, Ecuador ink cooperation agreement, 19 November.
- Cooper, Joshua. 2004. *The Beijing Consensus* London: The Foreign Policy Centre, May.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean [ECLAC] 2014. *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean*. Santiago de Chile: ECLAC.
- Edwards, Sebastian. 1995. *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*. New York: Oxford University Press.
- El Comercio Ecuador. 2014. Oil exports reach value of USD 11.90bn and volume of 124.10mn barrels, 16 January.
- Fernández, Alex and Hogenboom, Barbara. 2010. Latin America – from Washington Consensus to Beijing Consensus. In Alex Fernández and Barbara Hogenboom (eds.) *Latin America Facing China. South-South Relations beyond the Washington Consensus*. New York and Oxford: Bergahn Books: 181-194.
- Fumento, Michael. 2014. As The U.S. Sleeps, China Conquers Latin America. Forbes, 15 October, <http://www.forbes.com/sites/real-spin/2014/10/15/as-the-u-s-sleeps-china-conquers-latin-america/>
- Goodman, David. 2006. Mao and The Da Vinci Code: Conspiracy, narrative and history. *The Pacific Review*, 19 (3) September: 359-384.
- Horisaka, Kotaro. 2005. Japan and Latin America – Missing Strategies and Political Will'. In Manfred Mols, Jorg Faust & Woh-Ho Kim

- (Eds.). *Latin America and East Asia – Attempts at Diversification*, Münster: Lit.
- Iturrieta, Felipe. 2011. China's Xi wants greater trade with Latin America. *Reuters*, 10 June.
- James, Ian. 2011. China pours billions into Latin America, *Los Angeles Times*, 19 June: 9.
- Jenkins, Rhys & Dussel, Enrique. 2009. Introduction. In Rhys Jenkins & Enrique Dussel (Eds.). *China and Latin America. Economic Relations in the twenty-first century* (pp. 1-20). Bonn: German Development Institute.
- Kay, Cristobal. 2002. Why East Asia overtook Latin America: agrarian reform, industrialisation and development. *Third World Quarterly*, 23 (6), 1073-1102.
- Kim, Won-Ho. 2004. *East Asian-Latin American Economic Relations: A Korean Perspective after the International Financial Crisis*. Seoul: Korean Institute for International Economic Policy (KIEP) Working Paper 00-04.
- Kotschwar, Barbara. 2014. China's Economic Influence in Latin America. *Asian Economic Policy Review*, 9: 202-222.
- Lanteigne, Marc. 2009. *Chinese Foreign Policy*. London and New York: Routledge.
- Latin America News Digest. 2008., Ecuador, China Andes Petroleum To Sign Contracts – Report, 25 August.
- Lawrance, Alan (1975). *China's Foreign Relations since 1949*. London and Boston: Routledge & Kegan Paul.
- Li He. 2007. China's growing interest in Latin America and its implications. *Journal of Strategic Studies*, 30 (4): 833-862.
- Li He. 2008. Latin America and China's growing interest. In Quansheng Zhao & Guoli Liu (Eds.). *Managing the China Challenge. Global Perspectives* (pp. 195-214). London and New York: Routledge: 195-214.
- Lum, Thomas; Fischer, Hannah; Gomez, Julissa & Leland, Anne. 2009. *China's Foreign Aid Activities in Africa, Latin America and Southeast Asia*. Washington D.C.: Congressional Research Service, 25 February.
- Malik, Mohan. 2006. China's Growing Involvement in Latin America. *Power and Interest News Report (PINR)*, 12 June.

- Menzies, Gavin. 2002. *1421: the year China discovered the world*, London: Bantam
- Ministry of Foreign Affairs of the PRC. 2010. China, Ecuador move toward energy deal. Retrieved on 27 December 2011, from <http://www.mfa.gov.cn/eng/wjb/zzjg/lmzs/gjlb/3493/t17376.htm>
- Mols, Manfred. 2010. Is China the avant-garde of East Asia in Latin America? In Jörn Dosch & Olaf Jacob (Eds.) *Asia and Latin America The encounter of two continents: political, economic and social dynamics*. London and New York: Routledge: 15-30.
- Philips, Nicola. (2010). China and Latin America: Development Challenges and Geopolitical Dilemmas. In Lowell Dittmer & George Yu. (Eds.) *China, the Developing World, and the New Global Dynamic*. Boulder/Col.: Lynne Rienner: 177-202.
- Powell, Helena. 2014. China/Latin America: China to become Latin America's second largest trading partner by 2016. Pulsamerica, 13 January, <http://www.pulsamerica.co.uk/2014/01/13/chinalatin-america-china-to-become-latin-americas-second-largest-trading-partner-by-2016/>
- Ray, Rebecca and Gallagher, Kevin. 2013. *2013 China-Latin America Economic Bulletin*, Tufts University: Global Governance Initiative, http://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/wg/WG_ChinaLA_Bulletin_2013.pdf
- Renuncio, Mateos, 2010. Ecuador, China Sign Co-Operation Agreements, *Global Insight*, 19 November.
- Rose, Caroline. 2010. Japan and Latin America –can the Koizumi effect last? In Jörn Dosch & Olaf Jacob. (Eds.) *Asia and Latin America The encounter of two continents: political, economic and social dynamics* (pp. 51-69). London and New York: Routledge.
- Schneyer, Joshua and Medina, Nicolas. 2013. Special Report: How China took control of an OPEC country's oil. New York: Reuters, 26 September, <http://www.reuters.com/article/2013/11/26/us-china-ecuador-oil-special-report-idUSBRE9AP0HX20131126>
- Shambaugh, David. 2008. China's New Foray Into Latin America. *Yale Global*, retrieved 17 Novemer, <http://yaleglobal.yale.edu/display.article?id = 11615>

- Stallings, Barbara & Kotaro. Horisaka. 1994. Japan and Latin America: New Patterns in the 1990s. In Abraham Lowenthal & Gregory Treverton (Eds.) *Latin America in a New World* (pp. 126-49). Boulder et al.: Westview Press.
- Tendersinfo* (2010a). China: China's Revenue Up 26%; Ecuador Copper Project, 14 August
- Tendersinfo* (2010b). Ecuador: China to invest USD 3 billion in Ecuador copper mine, 24 September.
- Teng, Chung-Chian. 2007. Hegemony or Partnership: China's Strategy and Diplomacy Toward Latin America. In Joshua Eisenman, Eric Heginbotham & Derek Mitchell (Eds.) *China and the Developing World. Beijing's Strategy for the Twenty-First Century* (pp. 84-112). Armonk and London: M.E. Sharpe.
- Teufel, Dreyer. 2006. The China Connection. In *China-Latin America Task Force March-June 2006*. University of Miami: Center for Hemispheric Policy.
- Xinhua Economic News Service* (2014a). China's trade with Ecuador in August 2014, 15 October.
- Xinhua Economic News Service* (2014b). China's trade with Latin America in January 2014, 24 March.
- Xu, Feng. 1994. China and Latin America after the Cold War's End. In Abraham Lowenthal & Gregory Treverton (Eds.) *Latin America in a New World* (pp. 150-66). Boulder et al.: Westview Press.

¿Qué significará el 12º Plan Quinquenal de China para las relaciones sino-latinoamericanas?¹

Margaret Myers²

Zhimin Yang³

Introducción

En marzo del 2011, la Asamblea Popular Nacional de China aprobó el 12º Plan Quinquenal del país, una extensa guía para la planificación social y económica hasta el año 2015. Iniciados en 1953, los planes quinquenales de China han sentado las bases para movimientos económicos y sociales tales como el Gran Salto Adelante, la Revolución Cultural y la era post-Mao de reforma y apertura (gaigekaifang). Estos planes quinquenales [hoy llamados «lineamientos de plan» (guihuagangyao) en chino] no han demostrado ser confiables, ni herramientas de predicción. Las reformas propuestas son ambiciosas, y su contenido tiene tanto de lista de deseos de políticas como de plan de acción realista. Aunque China ha logrado avances hacia muchas de las metas de políticas esbozadas en sus planes, su agenda de reforma social, económica y política depende tanto de consideraciones externas y las prioridades políticas de sus líderes, como del mecanismo de planificación quinquenal.

Aunque no son inmutables, los objetivos delineados en los planes quinquenales de China son, no obstante, útiles para la identificación de los problemas sociales y económicos que el gobierno chino considera más re-

1 La traducción estuvo a cargo de Jorge Cornejo.

2 Inter-American Dialogue. Margaret Myers: mmyers@thedialogue.org

3 Academia de Ciencias Sociales de China. Zhimin Yang: yangzhm2000@126.com.

levantes para el crecimiento y el desarrollo futuros. Y dado que, como se cree, la política exterior de China está en gran medida influenciada por consideraciones internas, las propuestas especificadas en los planes quinquenales también tienen implicaciones para los compromisos globales de China. Como William Norris sostiene: «el comportamiento de la política exterior de China está guiado por consideraciones internacionales filtradas por la lente del aparato político nacional chino» (Norris, 2012: 2). Las preocupaciones de sus líderes sobre la escasez de recursos (Downs, 2011), el desempleo creciente, el desarrollo de las empresas de propiedad estatal (State Council, 2006) y un sinnúmero de otros problemas internos, han guiado en muchos aspectos los compromisos de China con el extranjero. En la medida en que las prioridades estratégicas de China determinan los intereses de los actores chinos en el extranjero⁴, los desafíos planteados en el 12º Plan Quinquenal influirán también en la actividad china en el exterior.

Este artículo examina tres temas centrales del 12º Plan Quinquenal que probablemente influyan en los compromisos futuros de China con América Latina, en particular. Estos temas –la transformación económica, la escasez de recursos y la mejora de la industria– y las políticas propuestas para abordarlos, han determinado en diverso grado las relaciones de China con América Latina en la última década. La mayor atención del 12º Plan Quinquenal a la reestructuración económica, las limitaciones ambientales y de recursos, y la reforma de la política industrial, probablemente influya aún más en las relaciones interregionales. Aquí examinamos las políticas nacionales relacionadas con estas ambiciosas reformas, diversos desafíos que los líderes chinos enfrentarán al implementarlas, y lo que el avance hacia estos objetivos significará para América Latina.

4 Erica Downs ofrece un convincente análisis sobre los acuerdos energéticos transfronterizos del China Development Bank en un esfuerzo por determinar hasta qué grado estos acuerdos fueron impulsados por los intereses estratégicos del gobierno chino. Descubrió que los acuerdos eran «el resultado de la coordinación entre el gobierno y las empresas, pero el motivo atribuido con frecuencia a estas operaciones –asegurar el suministro de petróleo y gas natural para los consumidores chinos– es solo uno de los múltiples intereses empresariales y nacionales que impulsaron estos acuerdos». Margaret Pearson y otros señalan que el sector estatal es mantenido con vida gracias a un esfuerzo consciente por parte del gobierno chino para concentrar y consolidar este nivel superior como un elemento clave de la estrategia de desarrollo de China.

**«Transformación Económica»:
Hacia El Crecimiento Impulsado Por El Consumo**

El 12º Plan Quinquenal, a diferencia de las versiones anteriores, enmarca los desafíos sociales y económicos de China en el contexto de un entorno económico global inestable. El mundo, sostiene el plan, se caracteriza ahora por «cambios continuos y complejos». La crisis financiera global, las fluctuaciones en la demanda global, el cambio climático y la seguridad energética son mencionados como los principales retos para el crecimiento económico de China. En respuesta a esta dinámica mundial en evolución, el 12º Plan Quinquenal de China está en gran medida comprometido con un «ajuste estratégico de la estructura económica». Busca nuevas ventajas en la competencia global, un nuevo posicionamiento en la división mundial del trabajo y, lo más importante, un cambio fundamental en la dinámica de crecimiento de China –de un crecimiento caracterizado por una excesiva dependencia de las exportaciones y la inversión, a uno impulsado por mayores tasas de consumo privado interno en relación con el crecimiento del PIB (Dawei, 2012).

Los esfuerzos para generar consumo privado han sido una característica de la planificación e investigación del gobierno central desde el 2004 (Lardy, 2012), pero las limitaciones cada vez mayores al crecimiento impulsado por exportaciones e inversión de China, significan que los líderes del país están llegando a un punto crítico en la planificación económica. Mientras que el consumo privado se ha incrementado en los últimos años, el consumo como proporción del PIB se ha reducido de manera significativa desde la década de 1980 –China figura en una posición muy baja entre los países del G-20 en términos de consumo como proporción del PIB (McKinsey & Company, 2009). Con el propósito de garantizar un crecimiento sostenible en los próximos años, China debe estimular de manera más agresiva la demanda entre sus 1,3 miles de millones de consumidores (Roach, 2011). Las amplias propuestas del Plan Quinquenal, y en especial aquellas que abordan los temas de urbanización, bienestar social y niveles de ingresos, como se describe a continuación, tienen como objetivo apoyar la propuesta «transformación económica» del país hacia un crecimiento impulsado por el consumo.

–Urbanización– *«Mejores ciudades, mejor vida»*

Desde hace muchos años, los líderes chinos se han concentrado en el desarrollo de las zonas urbanas, incluidas las grandes ciudades y ciudades-pueblos más pequeños, como un motor del crecimiento económico y también como un medio de hacer frente a la desigualdad rural-urbana. La urbanización (*chengshihua*) sigue siendo un elemento central de los esfuerzos de China no solo para transformar la economía sino para mejorar la calidad de vida de los residentes rurales del país, muchos de los cuales aún no reciben beneficios económicos sustanciales de las décadas de rápido crecimiento económico. También se cree que la urbanización promueve tasas más altas de consumo al aumentar los ingresos y mejorar las oportunidades relacionadas con el empleo. En marzo del 2011, los líderes chinos anunciaron planes para aumentar la urbanización en 4 puntos porcentuales adicionales, de manera que, en el 2015, el 51,5 por ciento de la población resida en zonas urbanas (Xinhua, 2011b). El 12º Plan Quinquenal propone una serie de enormes proyectos para lograr dicho objetivo, muchos de los cuales ya se encuentran en marcha en todo el país (Zhu, 2011).

Mientras que la urbanización es una característica constante de la planificación china para el desarrollo, se ha generado cierto debate en el país sobre cuál es la mejor forma de alcanzar el crecimiento urbano. Por un lado, algunos han promovido el desarrollo de 40-50 «aglomeraciones urbanas» (Zhu, 2011) o agrupaciones de las principales ciudades chinas en megarregiones metropolitanas. Las ciudades de Pekín y Tianjin y la provincia de Hebei, en el noreste de China, ya forman una megarregión metropolitana, al igual que las zonas económicas del Delta del Río Yangtzé y el Delta del Río Perla. Chengdu y Chongqing constituirán un importante centro urbano en China central, y el Círculo Económico de Bohai se está convirtiendo en una importante zona urbana del noroeste industrial de China (Zhu, 2011). Por otro lado, hay quienes prefieren aumentar la urbanización de grandes pueblos y pequeñas ciudades en todo el país. Se cree que este enfoque extenderá más plenamente los beneficios de la modernización a la amplia población rural de China. A través de cualquiera de los dos enfoques, sin embargo, los líderes chinos tienen la intención de ampliar las áreas

urbanas y, con ello, generar crecimiento de los ingresos, tasas de empleo más elevadas y mayores tasas de consumo entre los residentes rurales del país. Aunque gran parte del mundo industrializado lleva bastante tiempo esperando este boom de consumo proyectado, el superávit comercial de China con Occidente no ha disminuido. Para los exportadores de América Latina, este aumento de la tasa de urbanización de China representa al menos una promesa lejana para la exportación de bienes manufacturados a China –frente al abrumador dominio de las materias primas en la canasta de exportaciones de la región a China.

–Mejorar el bienestar social– Un estándar de vida «razonablemente pudiente»

El «fin fundamental» de la transformación económica de China, como lo establece el 12º Plan Quinquenal, es proporcionar un xiaokang, o estándar de vida «razonablemente pudiente» a la población de China. El plan reconoce que si se dejan sin atender los problemas sociales de China, estos podrían limitar las perspectivas de crecimiento económico y los intentos de aumentar el consumo. Además de debilitar la cohesión social y amenazar la estabilidad (áreas de gran preocupación para los líderes chinos), la desigualdad socavaría la credibilidad de la reforma orientada al mercado y dificultaría el desarrollo a largo plazo (World Bank, 2011).

A través de una serie de reformas de bienestar social, los líderes chinos están tratando de resolver un problema histórico entre los Estados en desarrollo de Asia Oriental. Peter Evans, por ejemplo, describe altas tasas de crecimiento económico en Japón y Taiwán, que estuvieron acompañadas por un resurgimiento de las demandas de distribución al Estado, tanto políticas como económicas. «Los problemas surgieron cuando las redes de élite y las estructuras burocráticas que promovieron con éxito la acumulación industrial en dichos Estados se vieron en la incapacidad de satisfacer las crecientes demandas de distribución» (Evans, 1989: 561-87). De hecho, la agenda de política de Hu-Wen es, en gran medida, una reacción a las medidas para inducir el crecimiento de la era de Jiang Zemin, que fueron promovidas a expensas del desarrollo rural. Aunque no se inclina a abordar los derechos políticos, la focalización del 12º Plan Quinquenal (así como

del 11º Plan Quinquenal) en el sistema de bienestar social de China es un intento de encarar las crecientes demandas económicas al gobierno chino, así como de corregir las deficiencias sistémicas endémicas al estado de desarrollo en Asia Oriental. En este sentido, aunque China es única en el hecho de que un solo partido ha mantenido un régimen comunista durante más de seis décadas, aún enfrenta las mismas presiones sobre el estado de desarrollo de las que han escrito Evans, Haggard y Woo-Cumings⁵. Las reformas que se esbozan en el 12º Plan Quinquenal presumen que la salud económica de China en el largo plazo requerirá una atención continua a los ingresos y desigualdades sociales del país, y en especial a las que existen entre las zonas rurales y urbanas.

Se cree que las deficiencias en el bienestar social, además de un sistema financiero reprimido (Lardy, 2012) han conducido a altas tasas de ahorro en China por gastos anticipados en salud, educación y jubilación. Los gastos extras en salud alcanzaron un 45,1 por ciento en el 2006, muy por encima de la media de 36,3 por ciento para países de ingresos medio-altos (Gottret y Schieber, 2006). A pesar de los subsidios del gobierno central, en algunas zonas rurales diversos gastos escolares para la educación obligatoria siguen siendo una carga para las finanzas familiares (World Bank, 2011). Para los 135 millones de trabajadores migrantes de China, el acceso a los servicios sociales sigue estando restringido por el sistema de hukou o «registro familiar», que establece que solo los residentes registrados pueden obtener beneficios públicos (salud, educación, etc.) en un determinado local. Según una nueva investigación, el limitado acceso de los migrantes a los servicios sociales en las ciudades significa que aquellos sin un hukou urbano consumen un 30,7 por ciento menos, en promedio, que los residentes urbanos (Chen, Lu y Ninghua, 2011). En estas condiciones, muchos chinos ven el consumo «más como un lujo que como una necesidad» (Jing, 2009).

A través de la extensa lista de reformas relacionadas con el bienestar social del 12º Plan Quinquenal, los líderes chinos pretenden liberar algunos ahorros individuales y, con ello, promover tasas más altas de consumo. Proponen mejoras a la oferta de educación obligatoria, los servicios de

5 Véase Haggard (1994) y Woo-Cumings (1999).

Tabla 1

Indicador	2010	2015	Tasa de crecimiento anual promedio	
Tasa de crecimiento anual promedio de residentes urbanos (RMB)	19.109	>26.810	>7%	Anticipado
Ingreso per cápita neto de residentes rurales (RMB)	5.919	>8.310	>7%	Anticipado
Tasa de desempleo urbano registrada (%)	4,1%	<5%	-	-
Número de nuevos empleos en áreas urbanas			45 millones de personas (cifra acumulada en 5 años)	
Número de residentes urbanos inscritos en el régimen básico de pensiones	257 millones	357 millones		
Tasa de inscripción en el seguro médico básico en zonas urbanas y rurales (%)			3% (cifra acumulada en 5 años)	
Número de edificios de departamentos para personas de bajos ingresos construidos en las zonas urbanas (unidades)			36 millones de unidades (cifra acumulada en 5 años)	
Población total	1 341 miles de millones	<1,39 miles de millones	7,2%	
Esperanza de vida promedio (años)	73,5 años	74,5 años	1 año (cifra acumulada en 5 años)	

empleo, las prestaciones por desempleo, los beneficios por discapacidad y los servicios de migrantes (véase la Tabla 1). El plan también promueve la ampliación del plan de pensiones social rural y el plan de aseguramiento médico cooperativo rural. El plan de pensiones urbano busca dar cobertura a 357 millones de residentes urbanos para el 2015. Una propuesta de relajar aún más el sistema hukou permitiría, probablemente, la portabilidad de beneficios para los trabajadores migrantes de China (Roach, 2011). También se han propuesto planes para la construcción de 36 millones de departamentos para familias de bajos ingresos (además de las 10 millones de unidades anunciadas en el 2011), en un esfuerzo por enfriar el sobrecaalentado mercado de bienes raíces chino y ampliar la posibilidad de tener casa propia a ciudadanos chinos de diferentes niveles de ingreso.

–Aumentar los ingresos– «camino a la prosperidad común»

Como resultado de una amplia reforma económica en las décadas de 1980 y 1990, más de 200 millones de chinos superaron el umbral de la pobreza absoluta –un logro frecuentemente mencionado por los máximos líderes de China como un importante triunfo en el desarrollo humano–. A pesar del progreso económico, sin embargo, el ingreso per cápita como porcentaje del PIB ha caído de manera pronunciada en las últimas dos décadas (Sun 2010)⁶. El lento crecimiento de ingresos de los hogares como porcentaje del PIB es particularmente evidente cuando se lo compara con el crecimiento de las utilidades empresariales y los ingresos del gobierno durante los últimos años. Según el académico Yang Yiyong, de la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma de China, el crecimiento de los ingresos del gobierno durante los últimos años se estima en un 20-30 por ciento, mientras que las utilidades empresariales aumentaron en un estimado de 20-40 por ciento. En contraste, el ingreso rural disponible como porcentaje del PIB aumentó solo un 8 por ciento y los ingresos rurales netos, en aproximadamente 6 por ciento (Yang, 2012). Además, las diferencias en el

6 Debido a las bajas tasas de interés reales desde el 2003, el crecimiento del ingreso familiar de China ha sido más lento de lo que hubiera sido el caso en un entorno financiero más liberalizado (véase: Lardy, 2012).

crecimiento de los ingresos entre las zonas rurales y urbanas han llevado a una ampliación de la brecha de ingresos rural-urbana. La renta per cápita en las zonas urbanas fue aproximadamente 3,3 veces mayor que la de las zonas rurales en el 2009, según cálculos de la OCDE (Zhang, 2011).

Además de la débil red de seguridad social de China, su desigualdad de ingresos también es vista como un obstáculo importante para la generación de mayores tasas de consumo como proporción del PIB. Para hacer frente a este problema, el Plan Quinquenal propone aumentos del salario mínimo de por lo menos 13 por ciento por año (Xinhua, 2011b)⁷. También propone algunas reformas fiscales destinadas a reducir la carga de impuestos del hogar y así generar mayores tasas de consumo. Estas incluyen ajustes a la estructura de límites y clasificación del impuesto a los ingresos personales. También se han propuesto revisiones a la estructura fiscal empresarial. Los investigadores de la Academia de Ciencias Sociales de China han pedido que las empresas de propiedad estatal (EPE) paguen al gobierno una mayor proporción de sus utilidades después de impuestos como dividendos, por ejemplo, y que los dividendos sean transferidos a los hogares a través de cuentas de seguridad social (Zhang, 2011)⁸. El plan propone además mejoras a las finanzas rurales, las cuales, de aplicarse, también aumentarían los ingresos rurales. El acceso al crédito sigue siendo limitado para la población rural, al igual que los servicios financieros básicos. Una encuesta de hogares del 2002 indicó que solo el 34,8 por ciento de las familias campesinas del cuartil más bajo de ingresos tenían cuentas de ahorros (World Bank, 2011). Esta débil cobertura de las áreas rurales es evidencia de las limitaciones del sistema financiero y un disuasivo adicional para la movilidad social ascendente y un mayor consumo.

7 Los esfuerzos de este tipo no son en absoluto nuevos –los aumentos del salario mínimo han estado en vigor desde hace años–. Antes de la publicación del 12º Plan Quinquenal, por ejemplo, 18 provincias aumentaron sus salarios mínimos. Estos aumentos se produjeron luego de marchas por aumentos salariales específicamente en fábricas de los centros manufactureros más importantes de China –Shenzhen, Dongguan y otros similares–. El gobierno central también implementó dos directrices de política –una en el 2008 y otra en el 2010– con medidas para aumentar los ingresos de los agricultores y asegurar el suministro nacional de granos mediante la mejora de la seguridad de tenencia de la tierra.

8 Esto también habría tenido el efecto de reducir el ahorro empresarial, y con ello reducir el desequilibrio nacional de ahorro-inversión, el cual contraería el superávit externo de China (Lardy, 2012).

Limitaciones De Recursos Y Degradación Ambiental

Otro tema central del 12º Plan Quinquenal involucra los problemas ambientales de China, que tienen repercusiones en su crecimiento económico y estabilidad social. El ministro del Ambiente, Zhou Shengxian, señaló a principios de febrero del 2011 que los problemas de contaminación y agotamiento de recursos de China amenazan con obstruir el crecimiento económico del país: «La reducción, deterioro y agotamiento de los recursos y el deterioro del medio ambiente se han convertido en serios cuellos de botella que limitan el desarrollo económico y social» (BBC News, 2011). Las cuestiones ambientales también han provocado manifestaciones en los últimos meses. En el 2011, las protestas generalizadas en Dalian por los derrames químicos de una fábrica atrajeron considerable atención tanto a nivel nacional como internacional. El 12º Plan Quinquenal propone medidas ambiciosas para hacer frente a la contaminación creciente y los problemas de recursos de China. Estas medidas incluyen esfuerzos para proteger las tierras de cultivo, restaurar la salud ambiental de ríos y lagos, el control de la calidad del aire y las emisiones, el desarrollo de eficaces instalaciones de tratamiento de residuos y la lucha contra el cambio climático.

En China, casi el 20 por ciento del territorio es desértico. Debido a malas prácticas agrícolas, sequías y una demanda creciente por agua subterránea, la desertificación se ha convertido en uno de los retos ambientales más importantes del país (Pulitzer Center, 2009). En enero del 2011, el funcionario ambiental senior chino Li Tuo advirtió que a China le tomaría 300 años recuperar la tierra que se ha convertido en desierto (Patience, 2011). En el 2009, el Ministerio de Tierras y Recursos de China publicó un estudio según el cual las tierras cultivadas del país tenían un puntaje promedio de 9,8 en una escala de 1 (mejor) a 15 (peor). Gran parte de la tierra cultivable restante se encuentra en zonas pobres, donde la agricultura se ve a veces limitada por la escasez de agua. La pérdida de tierra cultivable de alta calidad ha afectado seriamente la capacidad de producción agrícola de China y amenaza la seguridad alimentaria nacional.

El suministro de agua de China es también cada vez más insuficiente. Para enfrenar la escasez de agua, que es especialmente seria en las regiones

occidentales y del noreste, el gobierno apunta a reducir en un 30 por ciento el consumo de agua por unidad de producción industrial de valor agregado y aumentar a 0,53 el coeficiente de eficiencia de irrigación agrícola (Xinhua, 2011b). Reconociendo las limitaciones de China en términos de fuentes tradicionales de energía, el plan también propone un mayor uso de fuentes de energía combustibles no fósiles, de modo que los combustibles no fósiles representen el 11,4 por ciento del consumo de energía primaria para el 2015 (Jiang, 2011). Aún así, China seguirá dependiendo de fuentes externas para cubrir sus necesidades energéticas, y esto es un buen presagio para los grandes productores de petróleo de América Latina, como Brasil y Venezuela.

Reforma Industrial

Una tercera característica importante del 12º Plan Quinquenal de China es la reforma industrial. El plan establece un modelo de cambio estructural que contempla el retiro del apoyo de China a la manufactura de bajo valor agregado orientada a la exportación (Roach, 2011). Esto incluye vastos planes de reestructuración de industrias clave, promoción de industrias estratégicas emergentes y desarrollo el sector de servicios de China. También se describen políticas «de apertura» localizadas geográficamente en zonas de la costa, del interior y fronterizas, para lograr un crecimiento y desarrollo equilibrado en todo el país. Aunque fue elaborado sobre versiones anteriores del plan, al proponer un cambio de imagen industrial tan elaborado, se podría decir que los líderes chinos poseen «inteligencia precisa, voluntad de invertir, activa capacidad de agencia y un nivel de respuesta sofisticado frente a una realidad económica cambiante» (Evans, 1989: 561-87), algo que Evans ha defendido. Aunque la innovación sigue siendo un reto, el 12º Plan Quinquenal considera la reforma industrial y enfocarse en la producción de valor agregado de alta tecnología como claves para el crecimiento económico y la reestructuración, y como medio fundamental para evitar la trampa del ingreso medio.

En un esfuerzo por conceptualizar estas reformas de base amplia, se ha utilizado el término ‘sanzongliangheng’ o «dos horizontales y tres vertica-

les» para describir zonas de urbanización e industrialización estratégica en toda China. El río Yangtzé se utiliza como un eje horizontal para dividir el país en dos porciones «horizontales» (Norte y Sur). China luego es dividida de Este a Oeste por una línea trazada de Pekín a Guangdong y otra trazada verticalmente a través de Kunming, en el centro del país. El 12º Plan Quinquenal propone urbanización y reformas específicas para la industria para cada una de las regiones geográficas resultantes. Propuestas para el desarrollo de infraestructura en la región occidental, el resurgimiento de la base industrial en el noreste, la fabricación de equipos modernos en las regiones del centro y el desarrollo de sectores estratégicos en la costa este, son todas puestas en marcha por los gobiernos provinciales o municipales en estas regiones (Zhu, 2011). El plan también menciona una mayor migración de las industrias manufactureras y costeras hacia las zonas del interior, como ha ocurrido en el último año en respuesta al aumento de los costes laborales en los centros manufactureros de la costa de China. La «Nueva Zona de Liangjiang», en Chongqing, por ejemplo, se desarrollará como una base para la manufactura internacional y la contratación de servicios.

El 12º Plan Quinquenal también establece metas para la reestructuración de nueve industrias clave, que incluyen: la fabricación de equipos, la construcción naval, los automóviles, las fundiciones, la petroquímica, los textiles ligeros, el embalaje, la información electrónica y los materiales de construcción. Los líderes chinos tienen la intención de optimizar las operaciones, mejorar la tecnología, aumentar la competitividad y abordar temas problemáticos de exceso de capacidad dentro de estas industrias. Se espera que el presidente de China, Xi Jinping, dé a conocer nuevas reformas orientadas al mercado en el 2013 y acabe así con los monopolios estatales ineficientes.

El plan además destaca siete nuevas industrias estratégicas para mejorar la competitividad, que serán promovidas a lo largo del período de cinco años. Estas incluyen la conservación de energía y protección del ambiente; la tecnología de la información; la bioindustria (por ejemplo: productos farmacéuticos e ingeniería biomédica); la fabricación de equipos de alta tecnología (por ejemplo: aviones y helicópteros, satélites, sistemas de transporte de alta tecnología, etc.); formas de energía nuevas y renovables; nuevos materiales (por ejemplo: fibra de carbono, semiconductores, materiales

terrestres y nanométricos raros, etc.); y automóviles con uso eficiente de energía. China tiene la intención de apoyar el desarrollo de estas industrias a través de políticas fiscales preferenciales, infraestructura de apoyo y la compensación de riesgos, con el objetivo de aumentar su participación en el PIB a 8 por ciento en el 2015 y 15 por ciento en el 2020 (Roach, 2011).

Si la urbanización implica la generación de mayores ingresos (y, por lo tanto, mayores tasas de consumo), el gobierno también debe crear suficientes oportunidades de empleo en zonas urbanas (World Bank, 2011). El 12° Plan Quinquenal propone hacerlo mediante la promoción de las pequeñas y medianas empresas (pymes) y con la expansión del sector de servicios de China. Los líderes chinos han anunciado planes para aumentar la participación del sector de servicios en el PIB en al menos 4 puntos porcentuales, de 43 por ciento actual a 47 por ciento en el 2015. El 12° Plan Quinquenal propone en particular una gran expansión de las industrias de servicios de distribución (por ejemplo: comercio al por mayor y al por menor), donde hay un amplio margen para la creación de empleo.

Perspectivas para la implementación del Plan

Es difícil determinar cuál de las amplias propuestas de políticas articuladas en el 12° Plan Quinquenal será seguida con éxito, puesto que la mayoría son altamente complejas y sumamente difíciles de implementar. El desarrollo de China depende de una serie de factores, desde las preferencias políticas de los nuevos líderes y la variedad de problemas que amenazan la estabilidad interna, hasta las fluctuaciones económicas mundiales. El intento previo de China de hacer una transición económica, como se indica en el 11° Plan Quinquenal, fracasó debido a la reciente crisis económica global. Factores externos también podrían complicar las reformas económicas propuestas en el 12° Plan Quinquenal.

En ausencia de una recesión económica mundial o altos niveles de inestabilidad interna, China tomará medidas para generar mayores tasas de consumo como proporción del PIB, abordar los desafíos de los recursos y el ambiente, y mejorar la industria, como se indica en el 12° Plan Quin-

quenal. El país ya está logrando avances en ciertos casos. Si tomamos la historia como indicador, sin embargo, el progreso se producirá en una escala menor y de manera más lenta que lo sugerido en el 12° Plan Quinquenal. El gobierno chino ya ha indicado que algunas de las reformas propuestas por el plan se desarrollarán a lo largo de varias décadas. El Programa de Alivio de la Pobreza Rural y Desarrollo del 12° Plan Quinquenal, por ejemplo, se extiende hasta el 2020.

Un factor que complica la situación es el sistema de gobierno chino. En China, las políticas se originan en el gobierno central y luego descienden desde el nivel provincial a los niveles de la ciudad, el condado (distrito), el municipio y la aldea (Su, 2009). Durante este proceso, se van modificando debido a grandes variaciones en la forma de implementación local. La diversidad de condiciones locales, la discrecionalidad de los funcionarios locales, y la calidad y cantidad de los instrumentos de política en cada nivel administrativo significan que incluso las políticas centrales mejor concebidas no siempre son implementadas según lo previsto o de manera uniforme (Su, 2009). Además de estos desafíos, los problemas de rendición de cuentas, corrupción, transparencia y capacitación, evidentes en todos los niveles del gobierno chino, también impiden el progreso (Su, 2009). La desconfianza generalizada entre los residentes rurales y los funcionarios del gobierno local, motivada por años de tomas ilegales de tierras, cargos e impuestos ilegales, y deterioro de los servicios sociales, también dificulta la aplicación efectiva a nivel local (Su, 2009).

Además, cada una de las reformas centrales abordadas por este plan enfrenta sus propios desafíos únicos. Un reequilibrio económico del tipo propuesto en el 12° Plan Quinquenal requiere un grado de consenso entre la élite política y los grupos de interés de China que aún no ha sido claramente alcanzado. Durante años, el gobierno chino ha desalentado activamente el consumo interno con el objeto de fomentar una alta tasa de ahorro que pudiera luego ser reinvertido en la industria y en infraestructura (Dickson, 2011). Abandonar este paradigma de crecimiento es una enorme tarea —una que no se logrará fácilmente o con rapidez.

Como resultado de la descentralización fiscal de mediados de la década del 2000, el gasto en proyectos de bienestar social se ha convertido en una

pesada carga para las finanzas locales —en el 2005, los gobiernos locales eran responsables de aproximadamente 74 por ciento del gasto total del gobierno en bienestar social (Solinger & Tony, 2010). Como aún son evaluados sobre la base del crecimiento del PIB en sus respectivas localidades, los funcionarios han estado mucho más predispuestos a invertir en grandes proyectos de infraestructura e inmobiliarios, que generan ingresos, y no en la costosa provisión de bienestar social. Entre tanto, mientras que el salario real promedio en las zonas urbanas de China aumentó en casi 10 por ciento por año en el período 2000-2010 (Lardy, 2012), la brecha de ingresos rural-urbana sigue en expansión y el desempleo sigue siendo un problema, incluso para aquellos con altos niveles de educación.

China cumplió con éxito algunos de los objetivos ambientales delineados en su 11º Plan Quinquenal (2006-2010). La reducción de emisiones se logró principalmente a través de avances en ingeniería —por ejemplo, la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales e instalaciones de desulfuración en las centrales eléctricas a carbón—. En el 12º período quinquenal, sin embargo, hay mucho menos margen para la reducción de emisiones a través de esfuerzos de ingeniería. La protección de las tierras cultivables también será un reto. Si la población china llega a 1.390 millones en el 2015, como se sugiere en el 12º Plan Quinquenal, el país tendrá que alimentar a aproximadamente 50 millones de personas más. Y aunque el 12º Plan Quinquenal tiene como objetivo solamente mantener la cantidad actual de tierra cultivable [1.818 millones de mus (aproximadamente 121.260.600 hectáreas)], incluso este objetivo parece demasiado ambicioso. La desertificación, como se mencionó anteriormente, así como la ocupación ilegal de tierras agrícolas, el abandono de tierras y los problemas relacionados con la contaminación, continuarán consumiendo valiosas tierras de cultivo y amenazando la seguridad alimentaria de China (Sun, 2010).

Además de estos y muchos otros desafíos, también existe siempre la posibilidad de que China sufra un «aterrizaje económico duro», lo que le evitaría alcanzar muchos de sus declarados objetivos económicos y sociales. El crecimiento de China en el 2012 no solo fue más lento que en el 2011, sino que además cayó por debajo de 8 por ciento por primera vez en tres años (Oficina Nacional de Estadísticas de China 2012). Las preocupacio-

nes por una desaceleración del crecimiento económico de China se ven agravadas por las vulnerabilidades del sector bancario, la elevada deuda pública, la corrupción oficial generalizada, el aumento del desempleo y la inflación. Aunque estos factores aún no constituyen un obstáculo para la demanda china de materias primas latinoamericanas, deben ser considerados en las proyecciones futuras de crecimiento de América Latina.

Los compromisos futuros de China con América Latina

Los compromisos de China con América Latina, así como con otras regiones, siguen siendo impulsados por una mezcla compleja de directivas de política exterior, intereses estratégicos determinados centralmente y compromisos empresariales a menudo desorganizados. La interacción de China con la región es informada por el Documento de Política sobre América Latina y el Caribe del año 2008 (Ministerio de Relaciones Exteriores de China, 2008), que establece una serie de mecanismos de compromiso económicos (comercio, inversiones, cooperación financiera, ayuda al desarrollo, cooperación agrícola, etc.), políticos (intercambios, reuniones de alto nivel y consultas) y sociales (medios de comunicación, intercambios científicos, intercambios de personal, etc.). Todas estas formas de compromiso están siendo desarrolladas en diverso grado por el equipo de relaciones exteriores de China, así como por una variedad de otros actores chinos. Al mismo tiempo, las organizaciones crediticias del país (en particular el China Development Bank y el China Export-Import Bank), las empresas de propiedad estatal e incluso firmas privadas chinas, están guiadas por una combinación (no muy bien entendida) de objetivos estratégicos formulados por el Estado y motivaciones guiadas por el lucro (Downs, 2011).

Al determinar el grado en que las directivas del gobierno central, como las esbozadas en el 12° Plan Quinquenal, influirán en la política exterior de China, es importante reconocer las motivaciones dispares de los muchos actores de China en el extranjero. Los objetivos centrales de China, y en especial los señalados en su hoja de ruta quinquenal para el desarrollo, continúan determinando no solo la política nacional sino también el compromiso con

América Latina y otras regiones. Estos informan sobre el grado, el tipo y el destino de las diversas formas de cooperación y compromiso de China. Esto se realiza tanto de manera directa –por medio de la diplomacia económica y la cooperación política centralmente coordinadas– como indirecta, resultado de la demanda generada por los grandes proyectos y las deficiencias de producción del país. Aunque China, mantiene una jerarquía centralizada, variaciones en la interpretación e implementación entre diferentes instituciones y niveles del gobierno, han llevado a muy diversos –e incluso desconcertantes– resultados en la interacción de China en el extranjero. Sus compromisos futuros son, por lo tanto, muy impredecibles, a pesar de estar gobernados en gran medida por las directivas y procedimientos centrales.

La medida en que el 12º Plan Quinquenal influirá en los compromisos de China con América Latina depende, por lo tanto, no solo del éxito de China en abordar las ambiciosas propuestas del plan, sino también de hasta qué punto los actores chinos se adhieran a los objetivos del gobierno central cuando operan en el extranjero. Suponiendo que China aborde los tres temas centrales destacados en este trabajo, y que las acciones de los numerosos actores públicos y privados del país cumplan con los objetivos del Estado, se podrían esperar las siguientes tendencias en las relaciones sino-latinoamericanas en los próximos años.

1. Demanda sostenida de materias primas no agrícolas

De las diversas propuestas de políticas que hemos discutido en este artículo, es probable que China logre avances significativos en términos de urbanización y reforma industrial. Estos esfuerzos ya están en marcha en todo el país, y ambos son congruentes con el modelo chino de crecimiento económico centrado en la inversión. Ambos son promovidos desde hace años por los líderes chinos, y la mayoría de niveles de gobierno apoyan un mayor avance en estas áreas. La urbanización y la industrialización son también atractivas porque se les considera un paso más en dirección al reequilibrio económico (porque generan mayores ingresos y empleo, que llevarán a tasas de consumo más elevadas), pero sin la necesidad de una difícil reforma del sector financiero.

La propuesta de trasladar a un estimado de 360 millones de personas de las zonas rurales a las zonas urbanas en las próximas tres décadas, requerirá inversión en vivienda, transporte e infraestructura urbana. Por eso, los líderes de China han anunciado sus intenciones de construir millones de unidades de vivienda para gente de bajos ingresos, plantas hidroeléctricas de gran escala, 45.000 kilómetros de líneas férreas de alta velocidad y 83.000 kilómetros de carreteras, en los próximos cinco años (Xinhua, 2011a). Y también se ha propuesto la construcción de sistemas de trenes ligeros, subterráneos y tranvías dentro de las ciudades. El 12º Plan Quinquenal menciona además la construcción de redes de tráfico «multicapa» a partir de líneas férreas y carreteras, para conectar las principales ciudades del país y promover un flujo más libre de mercancías en el mercado interno de China (Lin, 2012). Si China continúa incluso con solo algunos de estos planes, requerirá cantidades significativas de materias primas no agrícolas, muchas de las cuales provienen de América del Sur. Los principales exportadores, como Brasil, Chile, Colombia y el Perú, pueden, por lo tanto, esperar una demanda sostenida de petróleo, mineral de hierro, cobre y otros materiales relacionados con la construcción.

Las importaciones chinas de mineral de hierro, petróleo crudo y cobre representan ya más del 20 por ciento del total de sus importaciones (Zhu, 2011). En el 2011, las importaciones de petróleo y mineral de hierro de China fueron de 63,14 millones de toneladas y 177,17 millones de toneladas, respectivamente –un aumento de 11,4 y 14,3 por ciento con respecto al año anterior– (Zhu, 2011). Como lo indica el académico chino Jiang Shixue, al ritmo actual de consumo, se espera que China sea autosuficiente en solo cinco de los diecinueve principales minerales (Jiang, 2011). Si no se produce una disminución significativa en el crecimiento de China, los mayores exportadores de petróleo y minerales de América Latina pueden esperar niveles constantemente elevados de demanda en los próximos años.

2. Interés sostenido en recursos energéticos

A medida que China sigue modernizándose, también se espera que el consumo de energía aumente. El China Energy Group estima que el consumo

de energía en el hogar prácticamente se duplica con la extensión de la urbanización (Gong, Kennedy y Sleigh, 2011). Una parte importante del 12º Plan Quinquenal se dedica a la «aplicación rigurosa» de la conservación de energía, reconociendo que los esfuerzos de urbanización e industrialización de China implicarán tasas mucho más altas de consumo de energía en todo el país. El plan tiene como objetivo, por ejemplo, lograr que las fuentes de energía combustibles no fósiles representen un 11,4 por ciento del consumo de energía primario de China para el 2015.

A pesar de estos esfuerzos, sin embargo, China seguirá dependiendo del carbón y el petróleo para continuar con la urbanización y para enfrentar las mayores necesidades de energía que trae consigo el crecimiento demográfico. La demanda sostenida de fuentes de energía tradicionales significa que Brasil, Venezuela y Ecuador, en particular, pueden esperar un interés constante de las compañías petroleras de China, así como de organizaciones crediticias de China en el extranjero —el China Development Bank y el China Ex-Im Bank, por ejemplo— (Jiang, 2011). Del 2005 al 2011, China aportó más de US\$ 75.000 millones en compromisos de préstamos a países latinoamericanos, muchos de ellos respaldados por petróleo (Gallagher, Irwin y Koleski, 2012). Las compañías petroleras de China están comprando ahora activos de exploración y producción para satisfacer la demanda proyectada de energía interna. Los recientes compromisos energéticos con América Latina incluyen acuerdos con Repsol y Statoil en Brasil, y las adquisiciones de Bridas y Oxy en Argentina (Ellis, 2012).

3. Interés creciente en los productos agrícolas de la región

China se está volviendo cada vez más dependiente de las importaciones agrícolas. A pesar de centrarse en la agricultura intensiva para incrementar la producción agrícola (World Bank), la capacidad de producción china sigue siendo limitada. La desertificación y la degradación ambiental amenazan con restringir aún más la capacidad de producción agrícola de China. Zhang Xiaoshan, del Instituto de Desarrollo Rural de la Academia de Ciencias Sociales de China, estima que a los niveles actuales de demanda, China tendrá que importar del exterior el 13 por ciento de sus productos

agrícolas (Wang, 2010). Si bien China tiene una ventaja comparativa en la producción de productos agrícolas intensivos en mano de obra –ajos, champiñones y brotes de bambú, por ejemplo–, no la tiene en la producción agrícola intensiva en uso de la tierra y, por lo tanto, le conviene más la importación de productos intensivos en uso de la tierra (Lin, 2012). Los principales productores de soya de América Latina –Argentina, Brasil y Paraguay, por ejemplo– se han beneficiado considerablemente a lo largo de la última década de la creciente demanda de China. Estos países también se han visto transformados por un auge de la demanda desde el 2000 hasta el 2011, período durante el cual su superficie dedicada al cultivo de soya creció un 188 por ciento. «En América del Sur, los rendimientos de la soya desde la década de 1990 han aumentado dos veces más rápido que en los Estados Unidos» (Turzi, 2012).

Suponiendo que China, a través de los diversos mecanismos esbozados en el 12° Plan Quinquenal, sea capaz de expandir su clase media, la demanda por una selección más diversa de alimentos crecerá de manera considerable, al igual que la demanda de productos agrícolas más seguros. Si bien la dieta de los chinos solía consistir en gran medida de verduras, arroz y otras opciones principalmente vegetarianas, a medida que los ingresos han aumentado, la demanda de los consumidores por carne y otros alimentos ha crecido de manera considerable. Las tasas más altas de consumo de carne han impulsado las importaciones de carne de res de Argentina y Brasil, así como las importaciones de soya para la producción de alimento para el ganado. Los consumidores chinos también están desarrollando afición por el café, el chocolate, el vino, las frutas y otros productos agrícolas de América Latina.

Anticipándose a una clase media china que podría llegar a 500 millones en el 2020 (Cepal, 2011), algunos países latinoamericanos han realizado un trabajo encomiable de promoción de exportaciones agrícolas a China. En el 2011, por ejemplo, Argentina negoció con China protocolos para la exportación de carne, maíz, limones, alverjas y manzanas (El Litoral, 2011). Se dice que Ecuador habría firmado un acuerdo en el 2011 para exportar 3.000 toneladas de cacao a China (Andes, 2011). Chile también está tratando de ampliar la variedad de productos agrícolas que exporta a ese país.

4. Más turistas

Si China expande su clase media a través de la urbanización, el empleo y medidas relacionadas con los ingresos, como se propone en el 12º Plan Quinquenal, América Latina puede esperar un aumento explosivo en el turismo proveniente de ese país. En busca de atraer más visitantes chinos, México recientemente mejoró los procedimientos para la obtención de la visa de turismo y está organizando vuelos directos desde Shanghai a Ciudad de México. Como resultado de estos esfuerzos y de la creciente popularidad del turismo en China, el turismo chino a México aumentó en 67 por ciento entre el 2009 y el 2010 (China Daily, 2011). Brasil aumentó su cuota de turistas chinos mediante la firma de un memorando de entendimiento con China sobre cooperación turística bilateral, en el 2005. Argentina, Chile, Colombia y el Perú lanzaron sitios web de turismo en idioma chino en el 2011. En algunos casos, el propio gobierno chino ha promovido el turismo en América Latina. Luego de que Costa Rica estableciera relaciones diplomáticas con Pekín, en el 2007, se alentó a los ciudadanos chinos a viajar al país centroamericano (Myers).

5. Ampliación de la cooperación en temas ambientales, de seguridad alimentaria y relacionados con los recursos

La única referencia del 12º Plan Quinquenal a la estrategia de «ir hacia afuera» de China, pide ampliar las oportunidades de cooperación Sur-Sur y el desarrollo de cooperación internacional sobre recursos energéticos y procesamiento de beneficio mutuo. A medida que la seguridad alimentaria se vuelve un tema cada vez más serio, es muy probable que China comprometa a América Latina en temas tales como producción agrícola, ciencia y tecnología agrícola, y otros vinculados con la agricultura y los recursos. Como señaló el embajador de Costa Rica en Pekín, Marco Ruiz, el interés creciente de China en la conservación, la energía renovable, la eficiencia agrícola y la reducción de emisiones, podría fácilmente generar nuevas oportunidades de cooperación para China y Costa Rica (u otros países de América Latina, para el caso) en temas ambientales de interés mutuo (Ruiz,

2011). En el 2011, Argentina participó en un intercambio de cooperación agrícola centrado en la ciencia de las semillas. El trabajo de organizaciones como el Centro Sino-Brasileño para la Innovación de Tecnologías, el Cambio Climático y la Energía, con sede en Pekín, es otro ejemplo de la existente (aunque todavía limitada) cooperación por parte de Brasil y China.

6. Interés sostenido en América Latina como mercado para productos manufacturados

Según la Cepal, durante la primera década de este siglo el comercio de bienes de China con América Latina y el Caribe ha crecido más rápidamente que con cualquier otra región. A partir del 2005-2010, las importaciones y exportaciones de China de la región crecieron dos veces más rápido que su comercio mundial total (2011). América Latina es un destino cada vez más importante para los productos chinos, especialmente teniendo en cuenta la disminución de la demanda de productos chinos por parte de Europa y los Estados Unidos. Las exportaciones a Europa cayeron un 9 por ciento en el 2011 en comparación con los niveles de exportación del 2010, y las exportaciones de China a los Estados Unidos cayeron un 5 por ciento (BBC Mundo, 2011). El Ministerio de Comercio de China debe continuar mirando hacia otras regiones para sostener el crecimiento de las exportaciones (BBC Mundo, 2011). Los países de América Latina verán un continuo interés en sus mercados, así como en inversiones para ganar mercados y eficiencia. Además, suponiendo que China sea capaz de mejorar en el tema industrial, como se sugiere en el 12° Plan Quinquenal, América Latina podría esperar más en lo que respecta a bienes de alta tecnología procedentes de China, así como una amplia promoción de las marcas chinas. Ya se venden automóviles chinos en varios países de América Latina, entre ellos Brasil, Perú y Colombia. Teléfonos celulares y computadoras fabricados en China también se encuentran disponibles en América Latina. El 12° Plan Quinquenal prevé un aumento del proteccionismo como respuesta a los esfuerzos de búsqueda de mercados de China. De acuerdo con el plan, China espera evitar medidas proteccionistas mediante la creación de relaciones comerciales «ganar-ganar» de beneficio mutuo.

Es también muy probable que los enormes esfuerzos de urbanización y reajuste industrial del 12º Plan Quinquenal impulsen en gran medida los compromisos de China con América Latina en los años venideros. Los proyectos de infraestructura e inmobiliarios de gran escala han generado elevados niveles de demanda de productos relacionados con la construcción provenientes de América Latina y otros lugares durante la última década. Se espera que el desarrollo urbano, las redes de transporte, el desarrollo del sector industrial y otros proyectos impulsados por la inversión, sostengan la demanda de productos no agrícolas a lo largo del 12º período quinquenal.

Conclusiones

Suponiendo que sus líderes hagan un progreso gradual hacia los objetivos señalados en su 12º Plan Quinquenal, parece probable que los compromisos de China con América Latina se mantengan en el mismo nivel de la última década. Es poco probable que los desafíos internos de China y sus soluciones políticas propuestas alteren dramáticamente sus compromisos con América Latina; más bien, podrían reforzar las tendencias existentes. China se ha convertido, sin lugar a dudas, en un socio económico clave para América Latina durante la última década. Sobre la base de las prioridades nacionales de sus líderes, según lo articulado en el 12º Plan Quinquenal, en el Informe de Trabajo del Gobierno del 2012 y, más recientemente, en los pronunciamientos del 18º Congreso del Partido, la relación entre China y América Latina seguirá siendo dominada por el comercio, así como por un enorme interés en los recursos naturales y productos agrícolas latinoamericanos. Si todo marcha según lo propuesto en el 12º Plan Quinquenal, es probable que los esfuerzos de urbanización e industrialización de China aseguren una demanda sostenida de materias primas. Las crecientes preocupaciones ambientales, de seguridad alimentaria y relacionada con los recursos, significarán también una demanda sostenida de materias primas de América Latina, así como una participación cada vez mayor en temas agrícolas y relacionados con los recursos. Y la continua expansión de la clase media china podría muy bien significar

un aumento en el turismo y una mayor diversificación de las exportaciones de bienes primarios.

La posibilidad de una nueva crisis económica mundial podría alterar estas predicciones, así como también una gran variedad de otros factores, entre ellos un cambio de rumbo iniciado por los nuevos líderes, o incluso un rápido avance hacia el reequilibrio económico. En los más altos niveles del gobierno chino no existe consenso respecto a las perspectivas de desarrollo de China, ni sobre la reforma del sector financiero, las cuentas de capital, el sector industrial y el bienestar social. El desarrollo interno de China y sus compromisos globales se verán influidos por el debate interno sobre estos y otros temas. Además, si China genera con éxito altas tasas de consumo interno, como se indica en el 12º Plan Quinquenal, y es, por lo tanto, menos dependiente de la inversión interna para el crecimiento económico, esto podría significar una disminución de la demanda de productos relacionados con la construcción de países como Brasil, Perú y Chile, o incluso un aumento correspondiente en las ventas para exportadores de otros sectores.

Es por esta y otras razones que el académico Cheng Li describe a China como «una dialéctica de la esperanza y el miedo – una paradoja de promesas y trampas» (Li s.f.: 9). La variedad de factores que influyen en el desarrollo de China y la complejidad de sus propios procesos de gobierno y de toma de decisiones significan que hay muy poca certeza sobre el desarrollo futuro del país. Las preferencias desconocidas de los nuevos líderes de China solo confunden una situación ya de por sí compleja. Por otra parte, es evidente que un patrón incongruente de comportamiento de la política exterior» (Norris, 2012) está de hecho en juego en América Latina. Los incentivos de las entidades chinas en la región varían de manera considerable.

Parece probable, sin embargo, que el progreso gradual impulsado por los propios retos internos e iniciativas de desarrollo de China asegurará un grado de continuidad en la relación sino-latinoamericana. Si bien esto podría significar prosperidad para algunos países de América Latina (en particular para los mayores exportadores de materias primas de América del Sur), también supondrá retos pendientes para los responsables de políticas latinoamericanas –en términos de primarización de las exportaciones, de-

gradación ambiental relacionada con el sector extractivo, competitividad global, comercio intraindustrial, y otras cuestiones que han surgido con respecto a la participación china en la región en la última década.

Bibliografía

- ANDES. 2011. China interesada en importar 3 mil toneladas de cacao ecuatoriano». 12 de noviembre.
- BBC Mundo. 2011. «China quiere salvar sus exportaciones en A. Latina». 7 de diciembre.
- BBC News. 2011. «China Pollution Threatens Growth». 28 de febrero.
- Chen, B.; M. Lu y Z. Ninghua. 2011. *Hukou and Consumption Heterogeneity: Migrant's Expenditures Is Depressed by Institutional Constrains in Urban China*.
- China Daily. 2011. «Mexico to Woo More Chinese Tourists». 23 de febrero.
- Comisión Económica Para América Latina (CEPAL). 2011. Peoples Republic of China and Latin America and the Caribbean: Ushering in a New Era in the Economic and Trade Relationship. Santiago de Chile: Cepal.
- Dawei, Li. 2012. «'Shierwu' woguojinkouhuanjinghefazhanqushi». En: *Waizi Jingji*, vol. 18.
- Dickson, B. 2011. «Updating the China Model». En: *The Washington Quarterly*, pp. 39-58.
- Downs, E. 2011. *Inside China, Inc: China Development Bank's Cross-Border Energy Deals. The Brookings Institution*.
- El Litoral. 2011. «Avanzan acuerdos con China de cooperación agroalimentarios». 5 de noviembre.
- Ellis, E. 2012. «Will there Be Any Surprises for Sino-Latin Energy Ties in 2013?». En: *Latin America Energy Advisor*.
- Evans, P. 1989. «Predatory, Developmental, and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State». En: *Sociological Forum*, 4, pp. 561-87.
- Gallagher, K.; A. Irwin y K. Koleski. 2012. *The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America*. Inter-American Dialogue.

- Gong, L.; A. Kennedy y A. Sleight. 2011. *Five Reasons for the World to Care about China's New Five-Year Program*. Accenture.
- Gottret, P. y G. Schieber. 2006. *Health Financing Revisited: A Practitioner's Guide*. Washington, D.C.: World Bank.
- Haggard, Stephan. 1994. *Pathways from the Periphery*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Jiang, S. 2011. «Ten Key Questions». En: *China Engages Latin America: Tracing the Trajectory*.
- Jing, H. 2009. «Social Security Crucial to Higher Consumption». En: *China Daily*, 15 de enero.
- Lardy, N. 2012. *Sustaining China's Economic Growth: After the Financial Crisis*. Peterson Institute for International Economics.
- Li, C. s.f. *China's New Leadership: Paradoxes, Characteristics and Implications*.
- Li, D. 2012. «'Shierwu' woguo jinkou huan jing he fazhan qushi». En: *Waizi Jingji*, 18.
- Lin, J. 2012. *Demystifying the Chinese Economy*. Cambridge University Press.
- McKinsey & Company. 2009. *If You've Got It, Spend It: Unleashing the Chinese Consumer*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de China. 2008. *Policy Paper on Latin America and the Caribbean*.
- Myers, Margaret. s.f. *China and Latin America*. Recuperado el 19 de diciembre de 2012, de The Inter-American Dialogue: <<http://www.chinaandlatinamerica.com/>>.
- National Bureau of Statistics of China. 2012. *Total Retail Sales of Consumer Goods in August 2012*. 10 de septiembre. Recuperado el 19 de diciembre de 2012, de National Bureau of Statistics of China: <http://www.stats.gov.cn/english/pressrelease/t20120910_402834683.htm>.
- Norris, W. 2012. *Chinese Grand Strategy Decision Making & Brazilian-Chinese Petroleum Cooperation*. *China and Latin America Working Paper*. Inter-American Dialogue.
- Patience, M. 2011. «China Official Warns of 300-Year Desertification Fight». En: *BBC News*. 4 de enero.

- Pulitzer Center. 2009. *Desertification in China*. 13 de abril. Recuperado el 19 de December de 2012, de Pulitzer Center on Crisis Reporting: <<http://pulitzercenter.org/projects/asia/desertification-china>>.
- Roach, S. 2011. *China's Twelfth Five-Year Plan: Strategy vs. Tactics*.
- Ruiz, M. 2011. *Apuntes sobre el plan quinquenal de China, 2011-2015*.
- Solinger, D. y T. Saich. 2010. «Providing Public Goods in Transitional China». En: *The Journal of Asian Studies*, pp. 233-35.
- State Council. 2006. *Genghaodeshishi 'zouchuqu' zhanlue*.
- Su, M. 2009. *China's Rural Development Policy: Exploring the «New socialist countryside»*. First Forum Press.
- Sun, U. 2010. «No Cheap Labor? China Increases Minimum Wages». En: *China Daily*, 2 de julio.
- Sun, Y. 2010. «Zhongguogengdizhili angxianzhuangdiaocha: wuran-turangzhanwufenzhiyi». En: *Liaowang*.
- Turzi, M. 2012. «South America's Soybean Boom». En: *Current History*.
- Wang, J. 2010. «Zhongguonongchanpinduiwaiyilaidushangsheng». En: *Caixin*.
- Woo-Cumings, Meredith (ed). 1999. *The Developmental State*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Xinhua
- 2011a. «Highlights of China's 12th Five-Year Plan». 5 de marzo.
- 2011b. «Key Targets of China's 12th Five-Year Plan». 5 de marzo.
- Yang, Y. 2012. «Zhangwang 'shierwu' jibengonggongfuwutixijianshe». En: *Xiaokang*.
- Zhang, M. 2011. *The Transition of China's Development Model*. Working paper. Chinese Academy of Social sciences.
- Zhu, W. 2011. «Weilaiwunianzhongguojingjixinbantu». En: *Xiaokang*.

Smart Power y la política exterior de la República Popular de China hacia América Latina y el Caribe¹

Fernando Villamizar Lamus

Introducción

Los primeros contactos entre América Latina y China según el marino británico retirado Gavin Menzies, en su obra *1421, el año en que China descubrió el mundo* (2002), habrían tenido lugar por el arribo del eunuco Zheng He a América alrededor de setenta años antes de que lo hiciera Cristóbal Colón. Zheng He era uno de los favoritos del emperador Yongle (1360-1424), quien hizo construir una inmensa flota de barcos para explorar los mares del mundo (Buckley, 2009: 268), (Gelber, 2008:101).²

Si este primer contacto en efecto ocurrió, como proclama Menzies, aparentemente no dejó mayores secuelas o evidencias, a diferencia de lo acontecido con el devenir de la ruta del galeón *Manila-Acapulco* durante la época de la América española, por la cual a través de Filipinas había intercambio comercial entre China y el continente americano (Lin Chou, 2004: 37 y ss.).

Hoy por hoy los contactos entre China y América Latina y el Caribe son de todo tipo, entre los cuales se destacan más los comerciales, los políticos y los culturales. En el campo comercial, que es tal vez el más tangible,

1 Publicado en la Revista Enfoques, Vol. XI, N°17, 2012, pp . 33-5.1

2 Los autores mencionados no señalan ningún acercamiento a tierras americanas por parte de la flota de Zheng He, sino que mencionan siete viajes que arribaron a la India, Ormuz y la costa oriental de África.

el intercambio entre la región y China para el 2010 orbita en el orden de 71,8 miles de millones de dólares en exportaciones y 111,1 miles de millones de dólares en importaciones (CEPAL, 2011: 15).

En lo político, desde 1990 los presidentes chinos han visitado la región de manera constante, y los jefes latinoamericanos y del Caribe han acudido a Beijing de forma reiterativa. A su vez, altos dignatarios de una y otra parte tienen permanentes encuentros (Mann, 2005: 130). En lo cultural, la gestión de los institutos Confucianos y la gran migración china en la región son elementos incuantificables de intercambio.

Ahora bien, los contactos actuales entre China y la región se dan en un contexto muy especial, pues Estados Unidos, que era la potencia hegemónica en la región, está siendo seriamente desafiada por China en todo el mundo. Es cada vez más frecuente encontrar artículos y libros que resaltan esta realidad. Es el caso patente de Martin Jacques y su obra *When China Rules the World: The End of the Western World and the Birth of a new Global Order* (2009), o de Zheng Bijian *El "ascenso pacífico" de China a la condición de superpotencia* (2006), entre muchísimos otros.³

Es más, Arvind Subramanian expone en *Foreign Affairs* (septiembre-octubre 2011) que es inevitable que China sea la potencia dominante en el mundo para el año 2030, y si a esta hipótesis se le suma la posición de Alison Adcock Kaufman (2010), según la cual hay un sector muy serio del pensamiento estratégico chino que considera que el sistema internacional debe hacerse de nuevo según la visión china, pues nos encontramos ante la vicisitud de preguntarnos como problema de investigación: ¿cuál es la posición oficial de la República Popular China hacia América Latina y el Caribe, y particularmente cuál es su política exterior, y si dicha política exterior corresponde o no al concepto de *smart power* o "poder inteligente" propuesto por Joseph Nye (2011)?

Para dar una respuesta a la interrogante planteada, la hipótesis que guiará este *paper* apunta a afirmar que existen variados aspectos de la política exterior china hacia América Latina y el Caribe que corresponden al concepto de *smart power*, pero esto no se hace patente sin profundizar en

3 Aunque también hay muchas voces disidentes, en el sentido de afirmar que más pronto que tarde la economía china terminará (Sharma, 2010: 22), (Ferozhar, 2010: 20).

las diferentes dinámicas y herramientas que China emplea en su política exterior.

A fin de desarrollar esta hipótesis, en primer lugar se hará referencia a la teoría sobre el *smart power*. En segundo lugar, se planteará lo concerniente a la política exterior china hacia América Latina y el Caribe. En tercer lugar, se hará el “test del *smart power*” a la política exterior china hacia América Latina y el Caribe, y se finalizará con las conclusiones pertinentes.

Sobre el Smart Power

Definir el concepto de poder es un desafío permanente entre los estudiosos de la política. Comenta Josep M. Valles (2006: 31) que el economista y polemista francés Bastiat (1801-1850) ofreció en su época una fuerte suma de dinero para quien definiera el concepto de manera precisa, pero pese al incentivo no hay evidencia de que alguien se lo hubiera ganado.

Sin embargo, en el ámbito del poder en relaciones internacionales, en la década de los años sesenta del siglo pasado, Thomas C. Schelling (1966) desarrolló, en su obra clásica *Arms and Influence*, una idea muy generalizada según la cual el poder en asuntos internacionales podía desarrollarse por medio de la diplomacia o por medio de la fuerza. Es decir, por medio de las palabras o por medio de las balas (*words or bullets*).

Por supuesto que el mencionado autor distinguía que la diplomacia involucraba negociación, pero el espectro en que se desarrolla la negociación es muy amplio, pues puede ser cortés o descortés, constructiva o agresiva, respetuosa o irreverente. A su vez, la fuerza podía tener muchas variantes, pero una u otra, la diplomacia o la fuerza, se encaminan a lograr resultados de poder en el sistema internacional.

Estos conceptos llevaron a que a finales del siglo XX, la dinámica de las negociaciones internacionales se explicara por el manejo de la “zanahoria” o del “garrote”. La “zanahoria” involucraba un juego de promesas favorables y/o recompensas, mientras que el “garrote” establecía amenazas y/o castigos, y tanto “zanahorias” como “garrotos” eran un paquete aplicado en un mismo momento de negociación (Pearson y Rochester, 2001: 245 y ss.).

Pese a estos conceptos relativamente generalizados y aceptados, a finales del siglo XX, Joseph Nye Jr., profesor de la Universidad de Harvard, replantea los conceptos anteriores sobre el poder en el ámbito internacional, o por lo menos les da otra visión.⁴ Desde su libro *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power* (1990), y en diversas obras que ha continuado publicando,⁵ Nye analiza el poder internacional bajo la perspectiva de dos tipos de poder: (i) el poder duro, que es un poder encaminado a coaccionar a otros, y se materializa en la fuerza económica y militar; y (ii) el poder blando, que es un poder diferente al poder duro, y cuyo efecto fundamental es generar atracción, lograr que otros ambicionen lo que uno quiere ofrecer. Es un poder que más que coaccionar, absorbe a terceros (Nye, 2002: 30).

Esta división de poder duro y poder blando ha calado profundamente en el ámbito del estudio de las relaciones internacionales (aunque con serias críticas al concepto de poder blando), de manera que muchos estudiosos de estos temas las han incorporado como un elemento de análisis del comportamiento de los Estados.⁶

De hecho, instrumentos de medición del poder en el ámbito internacional, como el Índice Elcano de Presencia Global 2010 (IEPG), incluyen componentes que sin hacer expresa referencia a la división de poder blando y poder duro, dan a entender que no solo los aspectos económicos o militares (poder duro) son esenciales en la presencia global, sino que también

4 Aunque este planteamiento del poder propuesto por Nye no es nuevo. Se debe recordar que en una leyenda japonesa se relata sobre *sanshu no jingi*, los tres objetos sagrados que tenía la diosa del sol Amaterasu y que eran los símbolos del poder imperial: la espada, la joya y el espejo. La espada aludía al poder de la fuerza o militar (poder duro en términos de Nye), la joya aludía al poder económico (poder duro) y el espejo es el reflejo de la Diosa, que corresponde a conocimiento y atracción, que es la esencia del *soft power* o “poder blando”.

5 Para analizar una evolución de sus obras en cuanto al poder en el ámbito internacional, puede consultarse, entre otros, Villamizar Lamus, Fernando (2011). “El *soft power* chino: un acercamiento”. En Revista *Enfoques*, vol. IX, n° 14, pp. 63-76.

6 Autores como Schmidt, Khanna y Barbé, entre otros, plantean con mucho énfasis que, si bien el poder duro tiene una gran importancia en la política internacional, el poder blando es en el cual se debatirán las relaciones internacionales en el corto y mediano plazo. Vid. Schmidt, Helmut (2006). *Las grandes potencias del futuro. Ganadores y perdedores en el mundo del mañana*. Barcelona: Editorial Paidós; Khanna, Parag (2008). *El segundo mundo. Imperios e influencia en el nuevo orden mundial*. Barcelona: Editorial Paidós. Barbé, Esther (2004). *Relaciones Internacionales* (2ª ed.) Madrid: Editorial Tecnos.

muchos componentes de poder blando, tales como migraciones, turismo, cultura, ciencia, y un elemento fundamental es: la ayuda al desarrollo.

No obstante, el éxito obtenido con la conceptualización del poder basada en la división de poder blando y poder duro, el decano Nye revisa sus propios planteamientos, y en su obra *The Future of Power* (“El futuro del poder”), (2011), retoma argumentos de una obra anterior *Soft Power. The means to success in world politics* (2004) en lo concerniente al concepto de *smart power* o “poder inteligente”.

Nye define el *smart power* como una combinación del poder duro, de coerción y pagos, con el poder blando, de persuasión y atracción (2011: xiii y xiv). No es una simple versión 2.0 del poder blando, pues el poder inteligente es la habilidad de combinar poder duro y blando mediante estrategias efectivas en contextos variables.

En mi criterio, esta conceptualización de “poder inteligente” en una lectura rápida y desprevenida no difiere mucho en esencia de la versión de los garrotes y las zanahorias, salvo por tres motivos que marcan la diferencia:

En la conceptualización de garrotes y zanahorias, el poder blando (*soft power*) no es considerado de la forma e importancia en que Nye lo hace con el *smart power*; ciertamente se tiene poco en cuenta o simplemente se omite, por no ser tangible.

El poder inteligente tiene la virtud de no encasillar un acto como poder blando o duro sin más, sino que el poder inteligente reconoce que a partir de ítems de poder duro, pueden surgir aspectos de poder blando y viceversa, como ocurre por ejemplo con una maquinaria bélica que en esencia es poder duro, pero puede generar un poder de atracción, o el acceso a un mercado que en principio podría ser poder blando, pero una vez que se ingresa en ese mercado surgen dinámicas propias de un poder duro.

En el *smart power* se tiene como elemento incorporado la variabilidad del contexto internacional, mientras que en la conceptualización de garrotes y zanahorias, no necesariamente.

La política exterior de China hacia América Latina y el Caribe

Visto el concepto de poder inteligente, es necesario hacer algunas precisiones: para entender la política exterior de China no basta con leer el texto de la misma, sino que esta debe ser contextualizada en un ámbito de tradición milenaria que parte de la base de que China es el “Reino del Centro” o el *Zhongguo*, por lo cual viene a ser el centro del mundo y los demás conglomerados políticos orbitan a su alrededor bajo ciertos grados de subordinación (Kissinger, 2011: 10). Esto supone que los Estados aledaños en su calidad de tributarios actúen conforme los preceptos de la civilización china, y acepten la armonía y las jerarquías de su cultura (Pearson y Rochester, 2001: 140).

En ese sentido, como plantea Kissinger (2011), asuntos como el comercio se perciben bajo el concepto de *Zhongguo* como un tributo a la superioridad china, y no como un acto ordinario de intercambio para satisfacer determinadas necesidades. Además, bajo el esquema de Reino del Centro, la forma de combatir a los bárbaros era *chinificarlos*, es decir, hacerlos parte de la civilización china.

Por si fuera poco, la idea de Reino del Centro debe combinarse y adecuarse con una mezcla con alto grado de complejidad, como es la de los conceptos del legalismo y el confucianismo, en la cual hay un ejercicio continuo entre *wen* (ejercicio de civismo culto y moral) y *wu* (recurso del castigo e incluso de la fuerza militar), (Fairbank, 1996: 90).

Este escenario, de por sí complejo y lleno de vicisitudes, a su vez debe considerar las diferentes etapas en que ha tenido lugar la política exterior china en los últimos tiempos. Esta ha pasado desde la idea de revertir el orden de los tratados desiguales e inequitativos, al ostracismo casi absoluto de la época de la Revolución Cultural de Mao (en que China retiró sus embajadores del mundo entero, salvo en Egipto), después el acercamiento progresivo a Occidente como consecuencia, por lo menos en parte, de sus fricciones con la otrora URSS y el actual Ascenso Pacífico.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, y muchas otras que por razones de espacio no se alcanzarían a plasmar en su totalidad, el “Do-

cumento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe”⁷, publicado en 2008, es el texto en el que se plasma su política exterior hacia la región. El mencionado documento contiene un Prólogo, y varias partes cuyos títulos son los siguientes:

- Parte I. Posición y Papel de América Latina y el Caribe.
- Parte II. Relaciones entre China y América Latina y el Caribe.
- Parte III. Política de China hacia América Latina y el Caribe.
- Parte IV. Fortalecimiento de la Cooperación Omnidireccional ante China y América Latina y el Caribe.
- Parte V. Relaciones entre China y las Organizaciones Regionales Latinoamericanas y Caribeñas.

A continuación haremos una breve descripción de cada una de estas partes y del Prólogo.

Prólogo

Este comienza de la base de los grandes cambios en la estructura del sistema internacional, por los cuales la “multipolarización del mundo se vuelve irreversible”, con lo cual establece, o a lo menos desea, que se finalice el esquema unipolar liderado por Estados Unidos (si es que dicho esquema existe o existió).⁸

También establece que China está dispuesta a desarrollar amistad y cooperación con todos los países sobre la base de los “Cinco principios de coexistencia pacífica”. Estos principios no son explicitados en el documento, pero aluden a los establecidos en la Conferencia de Bandung de 1955 y que son:

7 <http://cl.china-embassy.org/esp/xw/t523094.htm>

8 Hay autores como Procacci (2010: 479 y ss.) que plantean que desde el rompimiento de las relaciones entre la República Popular de China y la otrora Unión Soviética se rompe el esquema bipolar que caracterizaba la post-Segunda Guerra Mundial y que con ese acontecimiento emerge un orden mundial multipolar.

- El respeto a la soberanía e integridad territorial de cada país.
- La no agresión.
- La no injerencia en los asuntos internos de otros Estados.
- La igualdad en las relaciones.
- El beneficio mutuo.

El Prólogo finaliza explicando que el propósito del documento es manifestar con mayor claridad los objetivos de la política china hacia la región.

Parte I. Posición y papel de América Latina y el Caribe

En esta parte, China destaca el gran desarrollo potencial que tiene la región, y los esfuerzos de la misma para la promoción de la paz, la estabilidad y el desarrollo regional. Adicionalmente, alude a que la participación latinoamericana y caribeña en los asuntos internacionales ha aportado contribuciones positivas a la preservación de la paz mundial y la promoción del desarrollo.

Parte II. Relaciones entre China y América Latina y el Caribe

Esta sección alude a que pese a la distancia geográfica, China y la región están unidas por una amistad de larga data, y a como progresivamente la mayoría de los países de la región procedió a reconocer a la República Popular China, particularmente en las décadas de 1970 y 1980. A su vez, resalta los grandes avances en materia de amistad y cooperación durante la década de 1990 y cómo se ha profundizado en esos temas.

Aquí se omite un tema fundamental, como lo es que la mayoría de los Estados que aún reconocen a Taiwán están en la región; sin embargo, más adelante este tema fundamental para la política exterior china se retoma bajo otros términos.

Parte III. Política de China hacia América Latina y el Caribe

En esta se plantean los objetivos generales de la política china hacia América Latina y el Caribe, que son:

- Ampliar el consenso basado en el respeto y la confianza mutuos. Ateniéndose a los “Cinco principios de coexistencia pacífica”, China ex-

presa que tratará a los países latinoamericanos y caribeños en pie de igualdad y respeto mutuo. Además, plantea que intensificará el diálogo y la comunicación en aras de la ampliación de su mutua confianza política y consenso estratégico. Por último en este aspecto, China quiere que ella y las naciones latinoamericanas y caribeñas sigan ofreciendo comprensión y respaldo mutuos en temas que conciernan a sus intereses esenciales, y despierten sus preocupaciones fundamentales, es decir, en palabras más directas, en temas concernientes a derechos humanos y el principio de una sola China.

- Profundizar la cooperación en el espíritu del beneficio recíproco y la ganancia compartida. De acuerdo con el principio de beneficio recíproco, China piensa hacerse socio de los países latinoamericanos y caribeños en la cooperación económico-comercial, a fin de fomentar el desarrollo común de ambas partes.
- Estrechar los intercambios en aras del mutuo aprendizaje y el progreso común. China sostiene que emprenderá activamente los intercambios en lo cultural y humano con los países latinoamericanos y caribeños, con el propósito de aprenderse mutuamente las experiencias provechosas en promoción conjunta del desarrollo y progreso de la civilización humana.

El principio de una sola China constituye la base política sobre la cual aquella nación establece y desarrolla relaciones con los países latinoamericanos y caribeños, y las organizaciones regionales. El Gobierno chino aprecia la adhesión por parte de la mayoría de los países de la región a la política de una sola China y su abstención de desarrollar relaciones y contactos oficiales con Taiwán, en apoyo a la gran causa de la reunificación china. China está dispuesta a establecer y desarrollar relaciones interestatales con los países latinoamericanos y caribeños sobre la base del principio de una sola China.

Parte IV. Fortalecimiento de la Cooperación Omnidireccional entre China y América Latina y el Caribe.

La cooperación china se estructura de la siguiente forma:

Área política:

- Intercambio de alto nivel
- Intercambio entre los órganos legislativos
- Intercambio entre los partidos políticos
- Mecanismos de consulta
- Cooperación en asuntos internacionales
- Contactos entre los gobiernos locales

Área económica:

- Comercio
- Cooperación en inversión
- Cooperación financiera
- Cooperación agrícola
- Cooperación industrial
- Construcción de infraestructuras
- Cooperación en recursos y energías
- Cooperación aduanera
- Cooperación en inspección de calidad y cuarentena
- Cooperación turística
- Reducción y condenación de cuotas
- Asistencia económica y técnica
- Cooperación multilateral
- Cooperación entre las cámaras y promotoras de comercio

Área cultural y social:

- Intercambio cultural y deportivo
- Cooperación científica, tecnológica y educativa
- Cooperación médica y sanitaria
- Cooperación consular e intercambio de personal

- Cooperación en prensa
- Intercambio entre los pueblos
- Cooperación en la protección del medioambiente
- Cooperación contra el cambio climático
- Cooperación en recursos humanos y seguridad social
- Reducción de calamidades, socorro a damnificados y asistencia humanitaria
- Cooperación en el alivio de la pobreza

Área de la paz, la seguridad y la justicia:

- Intercambio y colaboración militares
- Cooperación judicial y policial
- Seguridad no tradicional

Parte V. Relaciones entre China y las organizaciones regionales latinoamericanas y caribeñas

El Gobierno chino aprecia el papel relevante que desempeñan las organizaciones regionales y subregionales de América Latina y el Caribe en la salvaguardia de la paz y la estabilidad regionales y la promoción de la unidad y el desarrollo, así como la integración de la región. China las apoya a que pongan en juego su positiva influencia en los asuntos regionales e internacionales, y manifiesta que continuará fortaleciendo el intercambio, la consulta y la colaboración con las organizaciones pertinentes en los diversos terrenos.

El *smart power* en la política exterior China hacia América Latina y el Caribe

Para abordar este tema, se deben considerar por lo menos los siguientes aspectos:

- La diversidad de relaciones que China tiene con los distintos Estados latinoamericanos.

- El énfasis que hace China en la cooperación y cómo se ejecuta esta.
- El *soft power*, una variable siempre presente.
- El respaldo del poder duro: el aspecto militar.

A continuación se explica cada uno de estos aspectos.

La diversidad de relaciones que China tiene con los distintos Estados latinoamericanos.

La profesora Isabel Rodríguez, en su ponencia “El nuevo carácter de las relaciones entre América Latina y China: 2000-2010”, presentada en el Segundo Encuentro de Estudios de Asia y África (Santiago de Chile, 2011), resalta un hecho evidente que no es considerado por el Documento de la Política Exterior China hacia América Latina y el Caribe: no todos los Estados de la región se relacionan de la misma manera con China. La profesora Rodríguez considera que hay por lo menos tres tipos de relación chino-latinoamericana, que son:

- *Relación estratégica amplia*: caracterizada por un trabajo conjunto encaminado a generar una multipolaridad. El ejemplo paradigmático es el caso de Brasil.
- *Relación de cooperación por complemento*: hay una cooperación bilateral en que ambos países se complementan y no compiten, como es el caso de Chile, Perú y Costa Rica.
- *Relación basada en la desconfianza por competencia*: hay una desconfianza porque compiten por productos y mercados, como ocurre con México.

Además, considero que la clasificación de la profesora Rodríguez se debe complementar con un tipo de relación de Estados que aún no reconocen a la República Popular de China, sino a Taiwán, que son la gran mayoría de los Estados (12 Estados de América Latina y el Caribe reconocen a Taiwán), tal y como ocurre con Guatemala, Nicaragua, Paraguay, El Salvador y varios Estados del Caribe.

Esta variedad de relaciones hace que si bien el Documento sobre la Política Exterior China hacia la región se vea como algo plano y homogéneo, esta deba moverse en un plano multidimensional con muchos matices y heterogeneidades, de manera que la estrategia china deba operar de modo que se adapte al contexto con una combinación de poder duro y blando utilizado de forma discrecional, dependiendo del actor a la cual está dirigida.

Además, dado el gran atractivo del mercado chino y la diversidad de relaciones sino-latinoamericanas y del Caribe, no es de extrañar que China deliberadamente utilice esa diversidad para aplicar la máxima de “usar los bárbaros contra los bárbaros”, según la cual Wei Yuan, en el contexto de las Guerras del Opio del siglo XIX, proponía una luchar entre los diversos Estados occidentales que en ese momento trataban de obtener beneficios de China, para de esa manera tener mejores posibilidades de negociación y que ninguno de estos se impusiera de forma total y definitiva (Kissinger, 2011: 60 y ss.).

Si las relaciones entre China y la región no fueran diferenciadas, sino totalmente homogéneas como aparenta proponer en el documento analizado, el acceso al gran mercado chino no sería una herramienta de poder para los chinos. Pero al haber diferencias en las relaciones, los distintos Estados de la región compiten entre sí para obtener una mejor posición en la relación bilateral con China que les permita unas mejores condiciones de acceso al mercado, con lo cual “los bárbaros luchamos entre sí” y China conjuga el poder atrayente de su mercado con la imposición de sus condiciones para ingresar a este, ante lo cual estaríamos en presencia de una muestra importante de poder inteligente.

El énfasis que hace China en la cooperación y cómo se ejecuta esta

Del amplio arsenal de recursos de poder que posee China para ejercer en la región, y de los cuales día a día se publican un sinnúmero de escritos académicos, el recurso del documento en el cual se hace patente el *smart power* de China es la cooperación.

En efecto, si se recuerda la cantidad de alusiones a la cooperación manifestada en el documento, no se deben hacer grandes esfuerzos mentales

para concluir que esta es la herramienta fundamental para que China ejerza su poder en la región, porque la materialización de la cooperación constituye una combinación de poder duro y blando, esencia del *smart power* que puede allanar el camino para lograr las metas y resultados esperados por China en América Latina y el Caribe.

Ahora bien, la cooperación de China se concreta en un instrumento distinto del documento denominado “Ayuda Exterior de China”, que fue publicado por la Oficina de Información del Consejo de Estado en Beijing, en abril de 2011, y complementa los lineamientos de aquel. Dicha ayuda exterior parte de la base que históricamente la República Popular de China ha proveído asistencia a países, y contiene los siguientes aspectos:

- *Política de ayuda exterior*: los puntos básicos de la política china de ayuda exterior se sustenta en: (i) que esta ayuda debe generar en los países receptores una capacidad de autodesarrollo; (ii) no imponer condiciones políticas; (iii) equidad, beneficio mutuo y desarrollo común; (iv) mantenerse realista, mientras da lo mejor de sí;⁹ y (v) mantener el ritmo de los tiempos y prestar atención a la reforma y la innovación.

- *Recursos financieros para la ayuda exterior*: según lo define el propio documento en comento, los recursos financieros proporcionados por China para la ayuda exterior, principalmente se dividen en tres tipos: subvenciones, préstamos sin interés y préstamos en condiciones favorables. Los dos primeros provienen de sus finanzas estatales, mientras que los préstamos en condiciones favorables son proporcionados por el Banco de Exportación e Importación de China, que opera como privado, pero que pertenece al gobierno chino, con lo cual toda la ayuda en la práctica sería estatal.

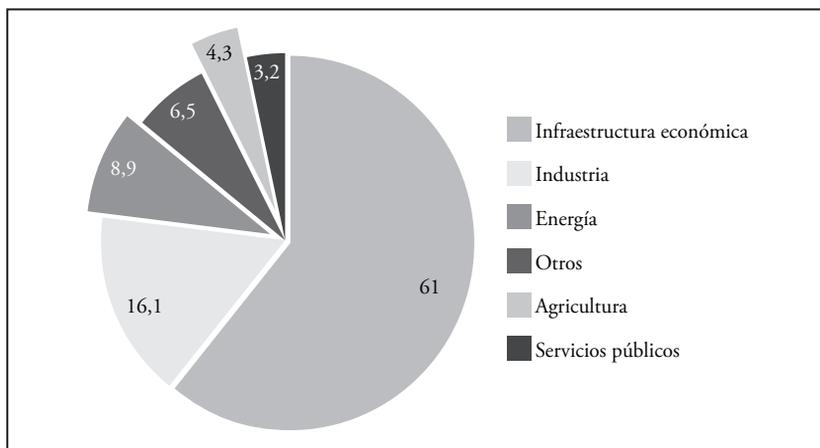
A finales de 2009, China había proporcionado un total de 256,29 billones de yuanes en ayuda a los países extranjeros; entre ellos, 106,2 billones de yuanes en donaciones, 76,54 billones de yuanes en préstamos sin interés y 73,55 billones de yuanes en préstamos en condiciones favorables.

9 Esto significa que China puede ayudar, pero no desmesuradamente, sino hasta que sus posibilidades reales se lo permitan.

Los gastos de la ayuda exterior es parte de los gastos del Estado, bajo la dirección unificada de la Secretaría de Hacienda en sus presupuestos y el sistema de cuentas final. El Ministerio de Comercio y otros departamentos del Consejo de Estado, que son responsables de la gestión de la ayuda al exterior, manejan los recursos financieros en sus propios departamentos, de conformidad con sus respectivos ámbitos de competencia funcional.

Cada uno de estos departamentos prepara un presupuesto para proyectos de ayuda extranjera cada año y lo presenta al Ministerio de Finanzas para su examen, y luego al Consejo de Estado y el Congreso Popular Nacional para su aprobación y ejecución. Cada departamento controla y gestiona sus propios fondos para proyectos de ayuda extranjera en su presupuesto. El Ministerio de Finanzas y la Oficina Nacional de Auditoría tienen a cargo la supervisión y auditoría de la aplicación de los fondos extranjeros de la ayuda presupuestaria de estos departamentos sobre la base de las leyes estatales, reglamentos y normas financieras.

Gráfico 1. Distribución Sectorial de Préstamos en Condiciones Favorables 2009



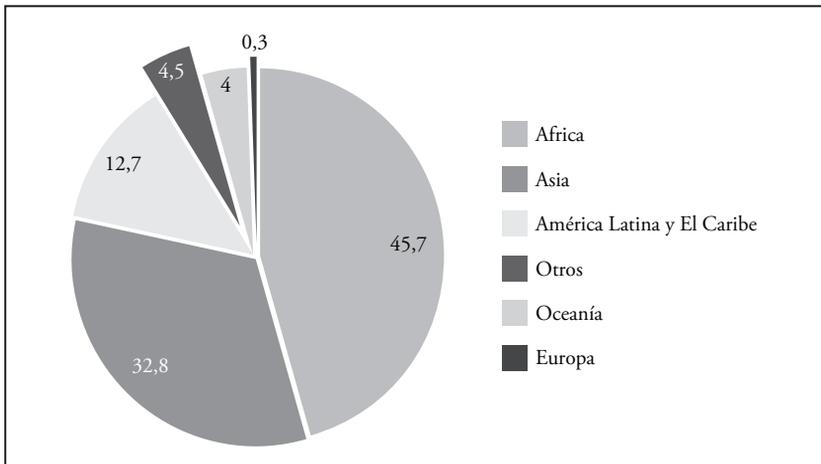
Fuente: Oficina de Información del Consejo de Estado R. P. China.

- *Formas de ayuda exterior:* existen ocho formas de ayuda exterior, que son: proyectos, bienes y materiales, la cooperación técnica, cooperación en el desarrollo de recursos humanos, equipos médicos enviados al extranjero, la ayuda humanitaria de emergencia, programas de voluntariado en el extranjero y alivio de la deuda.

- *Distribución de la ayuda exterior:* este ítem es planteado desde tres perspectivas: una geográfica, otra económica y otra por sector. La distribución geográfica indica que a nivel de continente el mayor receptor de ayuda exterior, en 2009, fue África, con un 45,7% y después Asia, con un 32,8%. Le siguen con cierta distancia América Latina y el Caribe con 12,7%, Oceanía con 4 % y Europa con 0,3%. Existe un 4,5% de ayuda exterior asignada a “otros”, que no especifican a qué área geográfica del mundo corresponde.

En cuanto a la distribución por ingreso, el 39,7% de la ayuda exterior fue dada a los países con menor desarrollo económico; 23,4% a países con bajo ingreso; 19,9% a países con ingreso bajo y medio; 11% a países con ingreso medio y alto, y 6% a otros.

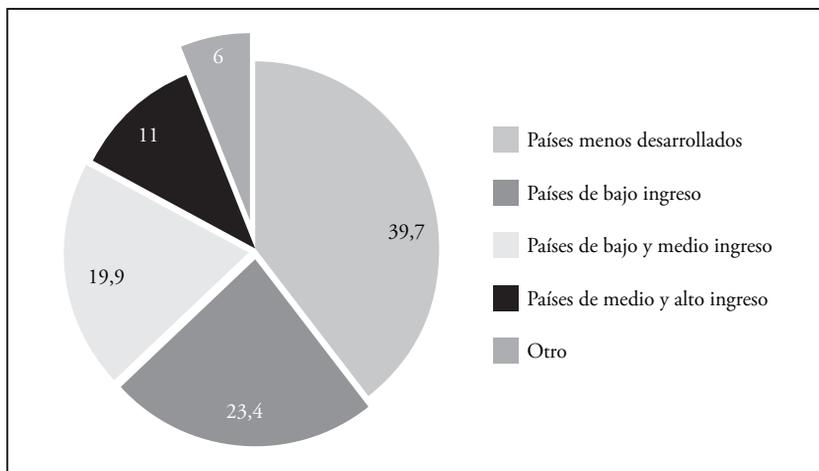
Gráfico 2. Distribución Geográfica de la Ayuda Exterior China



Fuente: Oficina de Información del Consejo de Estado R. P. China

En lo relativo a los sectores en los que se ha concentrado la ayuda exterior, están la agricultura, la industria, infraestructura económica, servicios públicos, educación y atención médica y sanitaria.

Gráfico 3. Distribución por Ingreso de la Ayuda Exterior China



Fuente: Oficina de Información del Consejo de Estado R. P. China

- *Cooperación internacional*: la ayuda exterior de China se canaliza principalmente a través de canales bilaterales. Al mismo tiempo, China ha participado en los programas de ayuda emprendidos por organizaciones como las Naciones Unidas, y ha hecho presencia activa en el ámbito de cooperación con organismos multilaterales y con Estados en el campo de la asistencia para el desarrollo.

Desde 2005, China ha enviado delegaciones a participar en conferencias y diálogos sobre el desarrollo y la cooperación internacional como: Reunión de las Naciones Unidas de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo, Reunión de las Naciones Unidas de Alto Nivel sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Foro de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Foro de Alto Nivel sobre la Ayuda Eficaz, el diálogo en el Proceso de Heiligendamm entre el G8 y las cinco economías emergentes más

importantes, y la Revisión Global de la OMC de ayuda para el Comercio (WTO Global Review on Aid for Trade), para fortalecer su comunicación e intercambio con otros proveedores de ayuda y promover la cooperación Sur-Sur (Consejo de Estado, República Popular China, 2011).

Como se puede apreciar de lo anterior, China tiene unas reglas y unas prioridades en materia de cooperación en las cuales América Latina y el Caribe no juegan un rol preponderante, pero tampoco de último nivel. Nuevamente se hace notorio que la diferenciación entre los tipos de cooperación y las diversas regiones que se prevén como destinatarias, hace que Latinoamérica y el Caribe deba luchar por obtenerla.

El punto crucial que debiera estar presente en cuanto a la cooperación como instrumento de poder es que si bien China tiene una política respecto de la región en materia de cooperación, la región no tiene una política en bloque respecto de China ni en el ámbito de cooperación (Rodríguez, 2011), ni en ningún otro, sino que la mayoría de las relaciones se tramitan por canales bilaterales, con lo cual hay una relación de muchos David (sin hondas) y un gran Goliat.

Esta fragmentación de la región hace que sea más fácil para China imponer sus intereses y se podría aprovechar de no tener un bloque uniforme que le pueda hacer un contrapeso para obtener un máximo de beneficios de la cooperación según el interés nacional del Estado en cuestión, y no del interés nacional chino.

- El Soft Power, una variable siempre presente

Aunque para algunos el poder blando chino es un elemento de poder escaso en razón al déficit de una industria cultural fuerte y poderosa (Ríos, 2011), sin lugar a dudas es un elemento presente en el análisis de las relaciones internacionales chinas en el mundo, en general, y en América Latina y el Caribe en particular. De un tiempo reciente es constante la presencia y difusión de espectáculos chinos en la región, como circos, festivales culturales, festivales de cine, entre otros.

El papel de los institutos Confucio y la presencia de colonias chinas en la región, también son elementos a considerar, junto con la mayor canti-

dad de personas que se interesan sobre temas chinos y la cantidad de libros, escritos y seminarios que a diario se publican u organizan. Este mismo trabajo es una muestra de que el poder blando esté presente en las relaciones chino-latinoamericanas y del Caribe, aunque su cuantificación sea difícil.¹⁰

- El respaldo del poder duro: el aspecto militar

Concomitantemente con la publicación del documento de la política exterior china hacia América Latina y el Caribe, en el 2008 se publicó la Política de Defensa Nacional de China¹¹, cuyos contenidos fundamentales se concretan en lo siguiente:

- Declara expresamente la nueva posición de China en el mundo actual, y como consecuencia de esa preponderancia, considera como necesaria una política exterior independiente y una política de defensa nacional que permita esa independencia.
- Reconoce que regionalmente hay una situación estable en la región asiática, pero a su vez plantea que la crisis económica mundial puede generar turbulencias para las cuales China debe estar preparada.
- Se preocupa por el aumento en la presencia militar norteamericana en la región asiática y por la ventaja en economía, ciencia y tecnología, y asuntos militares que tienen algunos países desarrollados frente a China.
- Declara su aversión a cualquier posible ataque a la unidad nacional china, especialmente en lo referido a la independencia del Tíbet y de Taiwán.
- Hace un gran énfasis en las relaciones pacíficas y en que la política de defensa nacional tiene un carácter defensivo, pero deja claro que China acudirá a la fuerza si ve afectada su soberanía nacional, su integridad territorial, sus intereses en el desarrollo nacional y los intereses del pueblo chino.

10 El Índice Elcano de Presencia Global (2011) establece que China en el área de cultura y ciencia, que es una de las dimensiones relevantes del poder blando, ocupa el quinto lugar en el mundo. Con esto se hace patente que dicho poder es muy importante para China respecto de su rol en el ámbito mundial, si bien en otros aspectos no es tan preponderante.

11 <http://eng.mod.gov.cn/Database/WhitePapers/2008.htm>

- Recalca que China no pretende la hegemonía o una política militar expansiva, sin importar qué tan desarrollada sea.

La lectura de los anteriores postulados centrales de la política de defensa nacional china deja muy claro que para garantizar sus objetivos nacionales acudirá al poder duro, y hay puntos que no dejan de ser contradictorios, como el hecho de plasmar que acudirá a la fuerza militar para garantizar su desarrollo y que su política militar no es expansiva. Pero, ¿qué pasaría si su desarrollo depende del cobre chileno, por ejemplo, y Chile no quiere vendérselo a China? ¿Será que China dejaría de acudir a su fuerza militar en caso de que su poder blando y su diplomacia no sean suficientes para hacer cambiar de opinión a Chile?

Conclusiones

El poder blando, y sus múltiples manifestaciones, analizado de forma independiente es por sí mismo una gran herramienta para el logro de los objetivos chinos, pero sumado a la cooperación,¹² al poder duro y al pensamiento estratégico chino, que siempre está presente, nos induce a pensar que en la política exterior china en general, y en la concerniente a América Latina y el Caribe en particular, hay serios indicios de poder inteligente.

Es especialmente relevante el énfasis que hace el documento en materia de cooperación. Cuando un Estado requiere de cooperación para satisfacer las necesidades de su población, como ocurre en el caso de los Estados latinoamericanos y del Caribe, cualquiera que le quiera brindar cooperación generará un poder de atracción sobre esos Estados, con lo cual se cumplen los fundamentos básicos del poder blando. Pero una vez que se otorga la cooperación, no cabe duda de que al menos algunos elementos de poder duro empiezan a emerger en la relación, sobre todo cuando en la cooperación hay dinero como es el caso de la ayuda exterior china.

Como quiera que el *smart power* o “poder inteligente” es la combinación estratégica de poder blando y poder duro, y que la cooperación, que

12 Que es un elemento de poder blando como tal, con connotaciones de poder duro en el largo plazo.

es la principal herramienta que formula China para fortalecer las relaciones entre ella y América Latina y el Caribe, tiene en buena medida esta combinación de poderes, pues nos encontramos con que la hipótesis planteada es positiva, en el sentido de que la política exterior china hacia América Latina y el Caribe contiene elementos sustantivos de *smart power*.

Si a esto se le suma que China es observador en varias instituciones intergubernamentales de la región,¹³ es uno de los principales socios comerciales de la región,¹⁴ tiene un récord creciente como inversionista en diversos sectores económicos (Anuario Iberoamérica-Asia Pacífico 2010) y, según la *American Forces Press Services* en agosto de 2011, tiene un proceso constante de modernización militar (que aún hoy es un elemento fundamental de poder internacional), pues el resultado es que la influencia china en la región dentro de muy poco tiempo disputará la hegemonía norteamericana, como ya ocurre en ciertas zonas de África (Giacosa, 2011).

Además, hay muestras concretas de cómo China ha empezado a aplicar su cooperación internacional en América Latina en diferentes ámbitos, como por ejemplo en el militar con la donación de equipo de desminado o fondos para la erradicación de minas en Ecuador y Perú¹⁵ o en el ámbito económico, en el que China tiene 11 acuerdos comerciales en vigencia con países de la región, en los cuales se destacan los Tratados de Libre Comercio suscritos con Chile, Costa Rica y Perú, que poseen un capítulo específico de cooperación cuyos resultados concretos pueden apreciarse, por ejemplo, en los nueve acuerdos de cooperación suscritos entre Chile y China en junio de 2011 o el Convenio de Cooperación Económica y Técnica suscrito entre China y Perú en mayo de 2011 (CEPAL 2012: 45 y ss.).

Sin lugar a dudas, estas muestras concretas, y muchas otras que por razones de espacio sería imposible destacar, deben tener un efecto en aquellos Estados que no reconocen a la República Popular de China, sino que reconocen a Taiwán. Es decir, que el ejercicio del *smart power* chino no solo

13 China es observador en la Organización de Estados Americanos, el Grupo de Río, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Parlamento Latinoamericano, Banco Interamericano de Desarrollo.

14 Según un informe de la CEPAL (2011: 16), incluso podría desplazar a la Unión Europea como segundo socio comercial en la región a mediados de la próxima década.

15 <http://eng.mod.gov.cn/Database/WhitePapers/index.htm>

debería tener efectos hegemónicos en los Estados con que tiene relaciones diplomáticas desde tiempo atrás, sino que además debe tener un efecto directo sobre aquellos Estados latinoamericanos y del Caribe que no la reconocen. Estos deben decidir si aislarse de las tendencias comerciales actuales y seguir fieles a Taiwán o romper los vínculos con Taiwán e incorporarse en el flujo comercial y político que lleva hacia la República Popular de China.

Esperemos que si prevalece China en esta lucha por la hegemonía en la región, las relaciones no terminen en una instancia en que los Estados de América Latina y el Caribe sean simples proveedores de productos primarios y compradores de bienes manufacturados, como denuncia Ellis (2006) y Oppenheimer (2011), sino que efectivamente se den oportunidades para un desarrollo integral en la región.

Bibliografía

- Adcock Kaufman, Alison (abril de 2010). The “Century of Humiliation” Then and Now: Chinese Perceptions of the International Order. En *Pacific Focus*, vol. XXV, n°. 1: 1-33.
- Babones, Salvatore (septiembre-octubre de 2011). *The Middling Kingdom. The Hype and the Reality of China’s Rise*. En *Foreign Affairs*. Disponible en: <http://www.foreignaffairs.com/articles/68207/salvatore-babones/the-middling-kingdom>. Consultado en octubre de 2011.
- Bucley Ebrey, Patricia. 2009. *Historia de China*. España: La Esfera de los Libros.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2011. *La República Popular China y América Latina y el Caribe. Hacia una nueva fase en el vínculo económico y comercial*. Santiago: Cepal.
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe. 2012. *La República Popular China y América Latina y el Caribe. Diálogo y cooperación ante los nuevos desafíos de la economía global*. Santiago: Cepal.
- Ellis, R. Evan. 2006. *The New Chinese Engagement With Latin America: Understanding Its Dynamics and the Implications for the Region*. Estados Unidos: Booz, Allen, Hamilton.

- Fairbank, John King. 1996. *China, una nueva historia*. Barcelona: Editorial Andrés Bello.
- Foroohar, Rana (28 de junio y 5 de julio de 2010). Beyond the Boom. En *Newsweek*: 22-25.
- Gelber, Harry. 2008. *El Dragón y los demonios extranjeros. China y el mundo a lo largo de la historia*. Barcelona: RBA Libros.
- Giacosa, Francisco. 2011. *La presencia de China en África. Estudios de caso: Sudán, Angola y Nigeria*. Argentina: Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos.
- Jacques, Martin. 2009. *When China Rules the World: The End of the Western World and the Birth of a new Global Order* (2a ed.). Estados Unidos: The Penguin Press HC.
- Kissinger, Henry. 2011. *On China*. Estados Unidos: The Penguin Press.
- Lin Chou, Diego. 2004. *Chile y China: inmigración y relaciones bilaterales (1845-1970)*. Santiago de Chile: Ediciones de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Historia, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Menzies, Gavin. 2002. 1421: *El año en que China descubrió el mundo*. Barcelona: De Bolsillo.
- Nye, Joseph S. Jr. 1990. *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*. Estados Unidos: Basic Books.
- . 2004. *Soft Power. The means to success in world politics*. Estados Unidos: Public Affairs.
- . 2011. *The Future of Power*. Estados Unidos: Perseus Books Group.
- Oppenheimer, Andrés. 2011. *El fin del idilio con China*. Disponible en: <http://www.elnuevoherald.com/2011/09/07/1020335/oppenheimer-el-fin-del-idilio.html#storylink=fbuser>. Consultado el 24 de octubre de 2011.
- Pearson, Frederic S. y Rochester, J. Martin. 2001. *Relaciones internacionales. Situación global en el siglo XXI* (4a ed.). Bogotá, Colombia: Editorial Mc Graw Hill.
- Procacci, Giuliano. 2010. *Historia general del siglo XX* (3a ed.). Barcelona: Editorial Crítica.

- Ríos, Xulio. 2011. *¿Poder blando? Observatorio de la política china* (www.politica-china.org/nova.php?id=2497&lg=gal. Consultado el 14 de octubre de 2011.
- Schelling, Thomas. 1966. *Arms and Influence*. New Haven: Yale University Press.
- Sharma, Ruchir (28 de junio y 5 de julio de 2010). "The Post-China World". *Newsweek*: 22-25.
- Subramanian, Arvin (septiembre-octubre de 2011). *The Inevitable Superpower*. Foreign Affairs.. Disponible en: <http://www.foreignaffairs.com/articles/68205/arvind-subramanian/the-inevitable-superpower>. Consultado en octubre de 2011.
- Valles, Josep M. 2006. *Ciencia política. Una introducción* (5a ed. actualizada). Barcelona: Editorial Ariel S. A.
- Gheng, Bijian. 2006. *El "ascenso pacífico" de China a la condición de superpotencia*. Foreign Affairs en Español, vol. 6, n°. 1.

Documentos

- Documento de Ayuda Exterior de China, Oficina de Información del Consejo de Estado en Beijing, en abril de 2011.
- Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe (<http://cl.china-embassy.org/esp/xw/t523094.htm>). Consultado el 8 de junio de 2011.
- Documento sobre la Política de Defensa Nacional en 2008 (<http://eng.mod.gov.cn/Database/WhitePapers/2008.htm>). Consultado el 9 de junio de 2011.

Ponencias

- Rodríguez, Isabel (2011). *El nuevo carácter de las relaciones entre América Latina y China: 2000-2010*. Ponencia presentada en el Segundo Encuentro de Estudios de Asia y África (Santiago de Chile).

La creciente influencia de China en el Atlántico Sur¹

Adriana Erthal Abdenur²

Danilo Marcondes de Souza Neto³

Después de casi medio siglo de ser un «remanso estratégico», el Atlántico Sur ha cobrado nueva importancia debido a intereses renovados o inéditos, tanto dentro como fuera de la región. Actores políticos clave de los flancos africano y latinoamericano del Atlántico Sur están reconsiderando el grado de importancia de este espacio marítimo; al tiempo que tienen lugar nuevos descubrimientos de recursos naturales (incluidos petróleo y gas), surgen nuevos polos de crecimiento económico y se multiplican los vínculos directos en el área. Brasil ha reformulado su estrategia de seguridad nacional y ha promovido el concepto de la Amazonia Azul a fin de aumentar el control sobre su territorio marítimo. Asimismo, Argentina ha insistido en su reivindicación de las islas Malvinas/Falklands, al tiempo que el Reino Unido (respaldado por Estados Unidos y otros aliados de la OTAN) mantiene el control de una cadena de islas ubicadas estratégicamente en el Atlántico. En el lado africano, Nigeria y Sudáfrica tratan de desempeñar un papel de liderazgo regional y de puerta de entrada al continente, en tanto que Angola se ha convertido en un protagonista clave por su petróleo abundante. A ambos lados del Atlántico, los recursos naturales,

1 Texto originalmente publicado en: Revista CIDOB d'Afers Internacionals n.102-103, p. 169-197. Septiembre 2013. Este artículo es fruto de una investigación financiada a través de la subvención «Jovem Cientista do Nosso Estado» de la Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ).

2 adriabdenur@gmail.com

3 danilomarcondes@gmail.com

especialmente los que se hallan cerca de la costa, atraen a un número cada vez mayor de actores políticos, tanto estatales como no estatales, de dentro y de fuera de la región y sus alrededores, mientras determinadas zonas continúan siendo susceptibles de experimentar inestabilidad política y social.

Existen ya estudios importantes que analizan los intereses regionales de China en África, América Latina y el Caribe (Ellis, 2009; Brautigam, 2009), así como un número creciente de estudios sobre ese país en relación con la Antártida. Sin embargo, hasta ahora no ha habido ningún intento de estudiar la importancia de China en relación con el Atlántico Sur como espacio geopolítico diferenciado. En este panorama cambiante, China sigue siendo uno de los actores políticos menos estudiados, a pesar de un incremento evidente de sus intereses y su presencia en la zona, tanto a lo largo de sus márgenes continentales como en el espacio oceánico. Por consiguiente, este artículo se propone analizar cómo ha variado el papel de China –concebida aquí no tanto como una unidad, un actor coherente, sino más bien como un conjunto de actores sociales unidos por su filiación histórica, cultural y política con la República Popular de China– en el Atlántico Sur, centrando su atención en los últimos diez años. Durante este período, China no solo ha reorientado considerablemente sus políticas regionales con respecto a África, América Latina y la Antártida, sino que también se ha producido una rápida proliferación de actuaciones políticas estatales y no estatales chinas en el Atlántico Sur. En lugar de considerar el Atlántico Sur como un espacio intersticial o espacio negativo, o como un mero patio trasero de las potencias internacionales o regionales, nos centramos aquí en el Atlántico Sur como un lugar estratégico clave, que es objeto de redefinición por parte de una red cada vez mayor de enlaces parcialmente superpuestos de contactos intercontinentales, así como por intereses marítimos que merecen un tratamiento analítico independiente del enfoque continental más tradicional (China en África, China en América Latina, etc.). En términos del auge de China y de sus implicaciones sobre el orden mundial, el alcance creciente de la capilaridad china en el Atlántico Sur refleja su capacidad de ascenso dentro de las reglas y el orden institucional impulsado por Estados Unidos, aun cuando merme la influencia estadounidense en el hemisferio occidental (Ikenberry, 2008;

Roett y Paz, 2008). Por último, este análisis tiene también implicaciones políticas concretas, dado que las partes interesadas a lo largo del perímetro del Atlántico Sur «dirigen su atención a los mares» de modo creciente, ya que persiguen sus intereses económicos, políticos y de seguridad.

En líneas generales, advertimos que la presencia china no solo ha aumentado de modo espectacular en el Atlántico Sur en los últimos diez años –tal como se refleja en la rápida expansión del comercio, la proliferación de empresas y las inversiones, así como el crecimiento de las comunidades de la diáspora china en los países de África y las costas de América Latina–, sino que esta presencia también ha experimentado cambios cualitativos importantes. En primer lugar, se ha producido una diversificación importante de intereses y actuaciones chinas, tanto en el ámbito económico, como también en el político y de seguridad. Estos intereses, sin embargo, no se reparten de manera uniforme: la presencia china en las costas africanas del Atlántico es mucho más profunda y compleja que en el lado latinoamericano. Además, en ambos continentes se observa una marcada diferenciación en el trato de China con los actores locales. Lejos de adoptar un enfoque estandarizado, que podría dar a entender una falta de formación institucional, China se ha convertido con el tiempo en una realidad más sofisticada, que va cambiando de acuerdo con los recursos y/o instituciones locales, así como según los efectos de la evolución de su propia presencia. En segundo lugar, durante la última década, la presencia de China en el Atlántico Sur se ha caracterizado por nuevas formas y niveles de organización social. Este fenómeno actúa tanto de arriba abajo como de abajo arriba: al mismo tiempo que el gobierno chino atrae actores locales estatales y facilita la entrada de instancias no estatales, incluido el sector privado, nuevas comunidades transnacionales conectan las comunidades de la diáspora en el Atlántico Sur. En tercer lugar, China ha intensificado su presencia en la Antártida y ha reanudado, por ello, la importancia estratégica de este continente para el Atlántico Sur.

A pesar de que el Estado chino no cuenta aún con una «política sobre el Atlántico Sur», este mayor papel que desempeña implica una creciente asimetría de poder, aplicable (aunque no de manera uniforme) a ambas orillas del Atlántico Sur. Asimismo, la creciente presencia de China desafía

progresivamente la antigua influencia de Estados Unidos y de las potencias occidentales en el área. Incluso aunque China no tenga la intención de dominar el Atlántico Sur, ya ha contribuido a redefinir la región como espacio geoestratégico, y se ha convertido en una fuerza que debería entrar en los cálculos de otros actores políticos de la zona.

Antecedentes

Aun cuando la presencia de China en el Atlántico Sur durante la última década ha crecido de forma espectacular, esta no ha caído del cielo. China tiene una larga historia (aunque de naturaleza dispersa) en la región, y un análisis de las tendencias recientes debe tener en cuenta esta historia a fin de comprender el fundamento de ciertos fenómenos y evitar la sobrevaloración de la novedad de ciertas dinámicas. Antes del siglo XIX, cuando el Atlántico Sur era todavía el escenario principal del comercio de esclavos y de la construcción imperial, la presencia de China en el Atlántico Sur se limitaba a la llegada de productos artesanales y seda chinos a África y América Latina. En el caso de América Latina, desde finales del siglo XVI hasta entrado el siglo XIX, entre veinte y sesenta barcos hacían regularmente la ruta (apodada a veces Ruta de la Seda por mar) entre China y América Latina para transportar seda, telas, artesanía, joyas, pólvora y algunos productos comestibles. En contrapartida, las colonias latinoamericanas exportaban zapatos, sombreros, vino, aceite de oliva y jabón a China (Ding, 1986). Respecto a África, también hubo en esa época un cierto grado de intercambio comercial con China, aunque estaba concentrado en la costa oriental. Sin embargo, los intercambios entre China y el Atlántico Sur quedaban limitados, en parte, por las grandes distancias geográficas y la falta de pasos marítimos adecuados. Antes de abrirse el canal de Panamá, en 1914, los buques que navegaban de China a América Latina habían de atravesar el peligroso estrecho de Magallanes o circunnavegar el cabo de Hornos. Del lado de África, antes de la apertura del canal de Suez, en 1869, la navegación marítima de China al Atlántico Sur exigía circunnavegar el cabo de Buena Esperanza.

La presencia de China en el Atlántico Sur no adquirió dimensiones demográficas hasta el establecimiento de las primeras comunidades de la diáspora en ambos continentes, sobre todo en los siglos XVIII y XIX. Estos flujos migratorios obedecieron a iniciativas de índole estatal destinadas a complementar tanto el trabajo de los esclavos africanos en las plantaciones, granjas y grandes proyectos de infraestructura, como la inmigración europea de acuerdo con políticas raciales sobre colonias o estados de reciente independencia. En las orillas latinoamericanas del Atlántico surgieron importantes comunidades (en la costa y en el interior) en México, Panamá, Cuba, Jamaica, Venezuela y Surinam, y grupos más pequeños en Brasil y Argentina. En las orillas africanas, la Compañía Holandesa de las Indias Orientales propició la creación de las primeras comunidades chinas, que luego se expandieron bajo el dominio británico (Yap y Leong Man, 1996). Un buen número de estas comunidades crecieron con la llegada de oleadas sucesivas de trabajadores chinos, especialmente durante los períodos agitados de la China post-imperial, como la Guerra Civil o el Gran Salto Adelante. Sin embargo, hasta finales del siglo XX, estas primeras comunidades chinas en el Atlántico siguieron estando muy fragmentadas, aisladas en gran parte tanto unas de las otras como de la propia China, y sometidas además a periódicos episodios de repatriación forzosa (Romero, 2010; Yap y Leong Man, 1996). En América Latina, debido en parte a la composición abrumadoramente masculina de la inmigración china, se produjo una integración muy amplia de la población a través de los matrimonios (según el derecho positivo o el derecho consuetudinario) con la población local. Si bien esta integración contribuyó a que la cultura china formara parte del tejido social local (trabajadores chinos llevaron el budismo a Cuba, cultivaron inicialmente el té en Brasil y crearon una escuela de chino en Jamaica), debilitó a veces el grado de cohesión y solidaridad de la comunidad.

Además, esas comunidades fueron a menudo objeto de clasificaciones raciales opresivas y se les excluyó del acceso a bienes y servicios públicos y a oportunidades en determinados sectores de negocios (por ejemplo, la prohibición de firmar contratos en el sector minero en Sudáfrica). En algunos lugares, la discriminación sistemática tuvo como consecuencia la emigración, factor que debilitó las comunidades locales (Lai, 2005; Wes-

tad, 2012). En algunos lugares, las comunidades de la diáspora crearon asociaciones locales y de beneficencia, así como sociedades secretas, como la asociación fraterna Hongmenhui, aunque los vínculos con los lugares de origen de los emigrantes y sus descendientes fueron poco sólidos. Salvo pocas excepciones –algunos sudafricanos de ascendencia china ocupan puestos en el Parlamento o en el Congreso Nacional, y Arthur Chung, nacido de padres chinos inmigrantes, fue nombrado en 1970 primer presidente de Guyana–, la influencia política de estas comunidades siguió siendo relativamente débil.

Durante este período, el Estado chino, ya sea como dinastía o como república, estaba poco interesado o capacitado para mantener una presencia organizada y a largo plazo en el Atlántico Sur. A pesar del establecimiento de relaciones diplomáticas con países de la región, las comunidades de la diáspora china hubieron de arreglárselas en buena medida por sus propios medios. Incluso después de la fundación de la República Popular de China, la política exterior de este país se orientó a las relaciones con las grandes potencias, y la dirección del Partido Comunista prestó poca atención al Atlántico Sur, considerado como una región periférica durante la Guerra Fría. No fue hasta 1956-1957, cuando el primer ministro Zhou Enlai hizo una gira por ocho países africanos, que China mostró un interés significativo por los países situados a lo largo del Atlántico Sur (Li, 2007). El viaje –parte de un intento de forjar una política exterior más autónoma y de ganar el apoyo de los países africanos al intento de la República Popular China de reemplazar a Taiwán en las Naciones Unidas– incluyó tres países a lo largo del Atlántico Sur: Marruecos, Ghana y Guinea. Poco después, China comenzó a apoyar el movimiento independentista en Angola mediante el suministro de armas y apoyo financiero a los principales movimientos de liberación, como la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA) y el Movimiento Popular para la Liberación de Angola (MPLA).

En cuanto a los principales actores políticos locales del Atlántico Sur, los vínculos con China mostraron falta de solidez y las cosas no siempre marcharon bien. China estableció relaciones formales con Nigeria en 1971, pero el nivel de intercambios durante los siguientes veinte años fue reduci-

do. Con la Sudáfrica del apartheid no se reconocieron de forma recíproca e, incluso, los dos regímenes fueron notablemente antagónicos entre sí; no establecieron relaciones diplomáticas hasta 1998. En el lado latinoamericano, Argentina no reconoció a la República de China hasta 1972, cuando procedió a normalizar sus relaciones con Beijing. Brasil, por su parte, había firmado un Acuerdo de amistad, comercio y navegación con China ya en 1881 –uno de los numerosos Tratados Desiguales firmados por la dinastía Qing (Altemani, 2004)–, pero las relaciones se interrumpieron por la caída del sistema dinástico. Hubo un corto período de relaciones entre 1961 y 1964, que se interrumpió cuando se instaló en Brasil un régimen militar anticomunista. Los dos países cortaron sus relaciones hasta 1974.

El interés de China en el Atlántico Sur comenzó a cambiar tras las reformas económicas de Deng Xiaoping, impulsadas en 1978, que propiciaron una nueva apertura en la política exterior china. Aunque esta tendencia experimentó un contratiempo después de la represión de Tiananmen, China redobló sus esfuerzos y, en 1999, proclamó su política de «salir afuera» para alentar a las empresas chinas a invertir en el extranjero. Con el cambio de milenio, el crecimiento de dos dígitos de China y la creciente demanda de recursos naturales le condujeron a dedicar más atención a África y a América Latina. Este país no solo desarrolló políticas regionales con relación a ambos continentes –los libros blancos sobre África y América Latina fueron publicados en 2006 y 2008, respectivamente⁴–, sino que también fortaleció las relaciones con los principales actores políticos de todo el Atlántico Sur.

Solo en América Latina, China abrió oficinas y firmó acuerdos comerciales con decenas de países (Dreyer, 2006: 1-14). Para muchos estados del Atlántico Sur, China representa una alternativa prometedora en relación con las potencias del Norte –inclusive Estados Unidos y el Reino Unido– que habían sido durante mucho tiempo no solo socios comerciales dominantes, sino también actores militares activos en el área. En América Latina, la aparición de varios regímenes de izquierda, como en los casos

4 «China's African Policy» (enero 2006) (en línea): <http://www.focac.org/eng/zt/zgdfzccwj/t230479.htm>; y «China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean» (noviembre 2008) (en línea) http://english.gov.cn/2008-11/05/content_1140989.htm

de Venezuela, Brasil y Argentina, potenció ciertas afinidades políticas y facilitó algunas de las alianzas y diálogos estratégicos buscados en la región (Shambaugh, 2008).

Desde entonces, tres factores interrelacionados han contribuido a la importancia geoestratégica del Atlántico Sur para China: los recursos naturales oceánicos, las islas Malvinas/Falklands y la Antártida. La prospección de petróleo y gas en el Atlántico Sur se intensificó notablemente en la década de 1980 y, más recientemente, se han descubierto reservas adicionales frente a las costas de África y América Latina. Respecto al contencioso de las islas Malvinas/Falklands, este ha ido adquiriendo mayor importancia para China; aunque este país mantuvo una posición ambigua durante la guerra de 1982, progresivamente ha empezado a expresar un apoyo abierto a las reclamaciones de Argentina sobre las islas, ya que los analistas militares chinos han observado en el conflicto un paralelismo con sus reivindicaciones territoriales en la región del Pacífico, incluido Taiwán (Goldstein, 2008). Por último, la Antártida ha ido cobrando mayor importancia para China, que ha fijado el objetivo explícito de asumir un papel de liderazgo en los asuntos antárticos. Estos tres factores se convirtieron en prioridades con el nuevo milenio, ya que el papel de China en el Atlántico Sur no solo se intensificó, sino que también se diversificó de acuerdo con tres dimensiones clave: económica, política y de seguridad.

La cambiante presencia de China en el Atlántico Sur

Papel económico

Desde el punto de vista económico, la principal preocupación de China en el Atlántico Sur sigue siendo el hecho de conseguir y garantizar el acceso a los recursos naturales necesarios para mantener los espectaculares índices de crecimiento del país. En paralelo, la continua demanda de China de recursos de África y América Latina ha contribuido a incrementar el PIB de muchos países del área, después de un período prolongado de estancamiento o bajo crecimiento a ambos lados del Atlántico Sur. El petróleo

representa una prioridad especialmente importante debido a la rápida expansión de la demanda: si en 1993 China se convirtió en un importador neto de petróleo, poco tiempo después ha sido el segundo mayor consumidor mundial de este recurso. En 2020, se espera que China se convierta en el mayor importador neto de petróleo del mundo (IEA, 2011). En consecuencia, a pesar de que China todavía depende principalmente del carbón para sus necesidades energéticas, las importaciones de petróleo son un factor vital para su seguridad energética, y se prevé que sean aún más importantes en la próxima década. Por consiguiente, China se ha esforzado en diversificar sus fuentes de petróleo en el extranjero: aunque importa en gran medida de Arabia Saudí y sus vecinos, el incierto acceso en esta zona por el conflictivo Oriente Medio ha conducido a China a invertir en yacimientos de petróleo en otros lugares, inclusive el Atlántico Sur, rico en petróleo tanto en sus costas de África y de América Latina como en las capas pre- y post-salinas. Los recientes descubrimientos de reservas en estas áreas incrementan la importancia estratégica del Atlántico Sur como proveedor de energía, a pesar de que algunas zonas padecen también inseguridad política. La piratería se ha extendido hasta el golfo de Guinea, la inestabilidad social es frecuente en Nigeria y la incertidumbre política ha ido en aumento, tanto en Venezuela como en Argentina. Sin embargo, las reservas del Atlántico Sur han ayudado a China a diversificar sus importaciones de petróleo a fin de mejorar su nivel de seguridad energética global. En 2006, por ejemplo, Angola reemplazó a Arabia Saudí como mayor proveedor de petróleo de China (Alden, 2008).

En la actualidad, cuatro de los cinco principales proveedores de petróleo de China se encuentran en el Atlántico Sur: Nigeria, Angola, la República del Congo y Guinea Ecuatorial (Sudán también figura en la lista) (Taylor, 2010). Asimismo, China ha invertido en los países productores de petróleo más pequeños, como Gabón, Ghana y Liberia, y ha realizado prospecciones en potenciales proveedores, como Sierra Leona y Benin, con los que ha establecido unos acuerdos de cooperación que les ayuda a desarrollar estos sectores incipientes; además se asegura un acceso preferencial a estos recursos. En América Latina, los suministradores clave de petróleo de China también se encuentran en la zona del Atlántico Sur: Venezuela recibe más

inversión china que cualquier otro país latinoamericano, buena parte de ella vinculada a la mayor producción de petróleo; en Brasil, financia prospecciones y adquiere acciones bursátiles de empresas de prospección de reservas de capas pre-salinas; en Argentina, las compañías petroleras chinas compiten con sus homólogos occidentales mediante fusiones y adquisiciones como, por ejemplo, la compra en 2012 de las operaciones de Occidental Petroleum por 2.450 millones de dólares (Hook y Webber, 2010). Estas inversiones hacen de América Latina una parte crecientemente importante de la estrategia de diversificación energética de China, aunque todavía no es una región preferencial (Palacios, 2008).

Estos esfuerzos indican que China invierte no solo para maximizar sus importaciones actuales de petróleo, sino también para garantizar el suministro a largo plazo. Esta visión a largo plazo se refleja en el creciente papel de China en lo concerniente a las prospecciones de petróleo y gas en aguas profundas. El interés por el petróleo de las capas pre-salinas en aguas profundas viene estimulado por importantes descubrimientos de crudo de alta calidad en rocas de debajo de las capas salinas (pre-salinas) frente a las costas de Brasil. Al otro lado del Atlántico, las empresas chinas han comenzado a ayudar a los países africanos occidentales a hacer prospecciones en sus «zonas de frontera», sobre todo en el golfo de Guinea, y a levantar un mapa del lecho marino en busca de recursos en aguas profundas (compitiendo con Brasil, cuyos acuerdos de cooperación en materia de defensa incluyen también el mapeo de los fondos marinos). Este creciente interés, aunque no exclusivo de China, contribuye a promover nuevas tecnologías petroleras para la prospección de petróleo y gas en aguas profundas susceptibles de impulsar la producción a ambos lados del Atlántico Sur⁵.

El enfoque de diversificación energética de China suele implicar la asunción de riesgos (debido a la incertidumbre política, económica y política) superiores a los niveles tradicionales. Para mitigar algunos de estos riesgos, este país utiliza entre otros instrumentos una colaboración con-

5 «Repsol-Sinopec makes huge oil discovery off-shore Brazil». Mercopress. South Atlantic News Agency, 27.02.2012 (en línea):<http://en.mercopress.com/2012/02/27/repsol-sinopec-makes-huge-oil-discovery-off-shore-brazil-250m-boe>

certada entre las tres principales categorías de actores políticos: el Estado chino, que se vale de la diplomacia para establecer acuerdos y abrir puertas; las grandes empresas de propiedad estatal (en particular, PetroChina Co. Ltd., China Petroleum and Chemical Corp., conocida como Sinopec), que concluyen la mayoría de los acuerdos; así como las empresas privadas y empresas conjuntas, que realizan parte de las inversiones correspondientes y transportan el petróleo a través del Atlántico Sur y a lo largo de las costas de África y América Latina. Aunque los intereses de estos actores políticos suelen coincidir, sería un error considerar la presencia de China en este ámbito, como en otros, como una unidad monolítica y compacta. El creciente número de operadores a pequeña escala en África, por ejemplo, no necesariamente se ajusta a las normas oficiales. Sin embargo, el papel de China tampoco presenta una imagen totalmente fragmentada; el Gobierno trabaja activamente para dirigir y fomentar el comercio directo y otros vínculos de acuerdo con sus prioridades de política exterior, al tiempo que garantiza los suministros de petróleo chinos en un clima global de profundas inseguridades (Lee y Shalmon, 2008).

Aun cuando cabría aducir que el petróleo es el principal interés económico de China en el Atlántico Sur, especialmente en el lado africano, dista mucho de ser su único factor de interés económico. La producción china —no solo para la exportación, sino también para el consumo interno— requiere grandes cantidades de minerales, madera, algodón, pescado e insumos agrícolas de ambos lados del Atlántico Sur. Para transportar estas materias primas a China, este país ha hecho grandes inversiones a fin de mejorar la integración de infraestructuras y transporte en varios nodos del Atlántico Sur, no solo ampliando la capacidad portuaria sino también reforzando la integración logística con el fin de agilizar el flujo de mercancías desde las zonas del interior. Por ejemplo, China ayuda a Angola a reparar el ferrocarril de Benguela, muy dañado durante la guerra civil, para el transporte de mineral del cinturón de cobre de Zambia al puerto angoleño de Lobito (Liu, 2012). Al igual que en otros países africanos del Atlántico, las empresas de construcción chinas también han ampliado las infraestructuras aeroportuarias de Angola, factor que debería contribuir a aumentar en gran medida la capacidad destinada a un creciente número de vuelos tran-

atlánticos, especialmente a Brasil⁶. A lo largo de la costa africana atlántica, los organismos de cooperación chinos han ofrecido «acuerdos de infraestructura» a los gobiernos locales. Además de la logística y el transporte, estos préstamos y subvenciones se destinan generalmente a sufragar acuerdos sobre recursos naturales, a través de los cuales China puede también invertir en futuras prospecciones y derechos de perforación. Por tanto, la inversión china en los puertos africanos se corresponde generalmente con oportunidades económicas clave, incluso en el caso de Sudáfrica que, a pesar de no ser una fuente importante de petróleo, en muchos aspectos sirve como puerta de entrada de China a buena parte de África Subsahariana. En Nigeria, China no solo ha invertido en los puertos y el transporte, sino que también ha creado dos zonas económicas especiales: las zonas francas Ogun-Guangdong y Lekki (Brautigam y Tang, 2010); asimismo, las empresas chinas estudian invertir en la Zona Económica Especial angoleña en construcción en Luanda/Bengui. China también puede contribuir a la integración regional mediante la construcción de una autopista de 2.000 kilómetros en África Occidental, planificada para atravesar nueve estados a lo largo del Atlántico Sur, como parte de un acuerdo de 2012 con la Comunidad Económica de Estados del África Occidental (ECOWAS)⁷.

En la parte latinoamericana, la presencia china no es aún tan intensa pero es igualmente diversa incluso en materia de infraestructuras y logística. Aunque la mayoría de obras de reforma portuaria impulsadas por China se realizan a lo largo del Pacífico, China coopera también en la ampliación de Puerto Cabello, el mayor puerto caribeño de Venezuela, con trabajos de dragado y construcción de nuevos amarres para barcos de gran tamaño⁸. Las empresas chinas están interesadas asimismo en invertir en nuevos puertos a lo largo del Atlántico Sur, inclusive en el nuevo puerto de aguas profundas de Rocha en Uruguay y en el superpuerto Açú de Brasil,

6 «Luanda's new airport in Anola aims to rival Johannesburg airport». Macauhub. 24.10.2011 (en línea): <http://www.macauhub.com.mo/en/2011/10/24/luanda%E2%80%99s-new-airport-in-angola-aims-to-rival-johannesburg-airport/>

7 «ECOWAS Chief Ouedraogo Discusses Regional Peace with Liberia's President Johnson-Sirleaf». ECOWAS Press Release, n.º 360 (19.12.2012).

8 «Venezuela y China firman acuerdo para construir nuevo embarcadero de Puerto Cabello». Correo Del Orinoco, Caracas, 21.01.2013.

aunque se ha renunciado a algunas partes del plan debido a problemas de ineficiencia en la parte brasileña⁹. El puerto de Açú, que se está construyendo en el estado de Río de Janeiro y se encuentra cerca de los principales yacimientos de petróleo de Brasil, será también un eje de exportación de productos básicos originarios de los estados brasileños carentes de litoral (principalmente soja y mineral de hierro que, en gran parte, tendrán como destino China).

Dados los graves déficits en materia de infraestructuras y logística del Atlántico Sur, estas inversiones chinas resultan atractivas a ojos de numerosos países de la región, debido no solo al rápido acceso a financiación de bajo costo, sino también a la ampliación de las opciones, ya que actores externos compiten por el acceso y la influencia. En Angola, la financiación a cargo del China Exim Bank contribuyó a activar diversas ayudas y ofertas de crédito de donantes y organizaciones multilaterales del Norte, hecho que proporcionó al Gobierno una gama más amplia de alternativas (Corkin, 2011). Sin embargo, en muchos lugares, las empresas chinas hacen frente también a contratiempos debido a la inestabilidad política, la burocracia y la corrupción, todo lo cual retarda las inversiones. Al mismo tiempo, la construcción de baja calidad, los daños al medio ambiente y las prácticas depredadoras por parte china crean resentimiento y resistencia entre la población local y las élites políticas, como también una creciente percepción de las asimetrías de poder. El presidente sudafricano Jacob Zuma calificó recientemente de «insostenible» el creciente desequilibrio comercial de África con China (Hook, 2012).

Aunque el petróleo y el gas han dominado los debates sobre el interés de China por los recursos del Atlántico Sur, las ricas pesquerías de la zona han generado asimismo atención. Después de casi agotar sus propios recursos pesqueros en las décadas de 1970 y 1980, el Gobierno chino alentó a las empresas pesqueras a ir a fuera de la zona económica exclusiva de China, inclusive más allá de Asia. Desde entonces, este país se ha convertido en el mayor consumidor mundial de pescado, situación que ha generado incen-

9 «Chineses suspendem siderúrgica no porto do Açú, de Eike, por falta de infraestrutura». Folha de S.Paulo, 11.11.2012 (en línea): <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/1183997-chineses-suspendem-siderurgica-no-porto-do-acu-de-eike-por-falta-de-infraestrutura.shtml>

tivos para la pesca en aguas distantes. De 2000 a 2011, los barcos chinos operaron (de forma legal u otra) a lo largo de la mayor parte del perímetro del Atlántico Sur, en las costas de África y de América del Sur (Blomeyer et al., 2012). Aunque China tiene acuerdos de pesca con varios países africanos (entre ellos Sudáfrica, Guinea Bissau, Guinea, Senegal, Sierra Leona y Mauritania), así como con Argentina, la demanda en rápido crecimiento ha generado cierta fricción. Según un informe de 2009, el 65% de los buques que practicaban la pesca ilegal en las costas de África Occidental provenían de China¹⁰. Este país también está acusado de casi agotar la costa sudafricana de oreja de mar, un manjar muy apreciado y objeto de amplias rutas de contrabando ilegal a Hong Kong (Alden, 2008). En 2005, la agencia de noticias Xinhua informó de que los pesqueros chinos que no podían permitirse la compra de un permiso oficial pisaban «una línea muy fina», al penetrar en la zona económica exclusiva de Argentina de forma ilegal para pescar calamar, y acabarían siendo expulsados por buques de guerra que dispararían tiros de advertencia¹¹. En diciembre de 2012, la guardia costera detuvo a dos barcos pesqueros chinos sorprendidos con grandes cantidades de calamar en la zona económica exclusiva argentina¹².

Algunos países del Atlántico Sur constituyen también mercados prometedores para las exportaciones chinas, en especial los que experimentan crecimiento económico y expansión de la clase media. China ya exporta productos manufacturados a casi toda la región; a África exporta básicamente productos manufacturados baratos y excedentes de producción, inclusive electrónica y productos textiles. En comparación con África, América Latina posee una base productiva bastante consolidada; en algunos sectores, los productores temen el impacto de los productos chinos baratos (legítimos o de contrabando), ya sea en el mercado doméstico o en el de terceros (Gallagher y Porzecanski, 2010). En el África Subsahariana, China también ha encontrado un mercado de armas creciente: de 2001 a

10 «The Role of China in World Fisheries». Study. European Parliament Directorate General for Internal Policies, 2012 (en línea): http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/pech/dv/chi/china.pdf

11 Véase: http://news.xinhuanet.com/overseas/2005-9/30/content_3564536.htm

12 Véase: <http://en.mercopress.com/2012/12/27/argentine-coast-guard-arrests-two-chinese-jiggers-off-puerto-madryn>

2010, este país superó a Rusia como principal proveedor de armas pesadas a África Subsahariana (Nigeria es un comprador destacado; pero Benin, República del Congo, Gabón, Ghana, Namibia y Sierra Leona también compran a China). Además, China es una fuente cada vez mayor de armas ligeras y equipos para la fabricación de armas (Wezeman et al., 2011). Por el contrario, las ventas de armas chinas a América Latina generalmente se han centrado más en equipos de logística que en armas de combate (Marcella, 2012). En ambas regiones, China constituye una alternativa a los proveedores tradicionales de equipos militares, incluidos los principales estados miembros de la OTAN.

En general, los crecientes flujos comerciales entre China y el Atlántico Sur han reforzado el papel de las comunidades de la diáspora china en la zona. En África y América Latina, estas comunidades han jugado un papel crucial, en ocasiones pionero, en la creación de vínculos comerciales y de inversión (Jiang, 2011); y todo ello gracias a la iniciativa empresarial de individuos y grupos, como también al concurso de asociaciones más amplias que reúnen a empresas dirigidas por la diáspora de ambas orillas como, por ejemplo, el Foro Empresarial BRICS (Brasil, Federación Rusa, India, China y Sudáfrica) o el Consejo Empresarial de IBSA (India, Brasil, Sudáfrica). Esta función de puente de las comunidades de la diáspora a ambas orillas del Atlántico Sur podría beneficiarse del capital que los bancos chinos han puesto a disposición de las pequeñas y medianas empresas (Dube, 2008).

Papel político

Desde el punto de vista político, las preocupaciones más antiguas de China en el Atlántico Sur se refieren al desplazamiento del reconocimiento a Taiwán y a la ampliación del apoyo a Beijing en los foros multilaterales. Este enfoque se demostró exitoso en las décadas de 1960 y 1970, cuando China logró suplantar a Taiwán en las Naciones Unidas, aunque ha gozado de mucho más éxito en África que en América Latina: mientras que solo cuatro estados africanos reconocen a Taiwán (dos de ellos en la costa del Atlántico Sur: Gambia y Santo Tomé y Príncipe), once estados

de América Latina y el Caribe mantienen relaciones diplomáticas oficiales con la isla. Beijing sigue presionando a los países centroamericanos y del Caribe para romper estos lazos; los importantes acuerdos de cooperación ofrecidos por China no solo crean incentivos para romperlos, sino que ese país ha recurrido también a iniciativas diplomáticas más directas. Después del apoyo de México a la solicitud de China de ser miembro observador de la Organización de Estados Americanos (OEA), este último respaldó la candidatura de México a un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. En 2005, México convocó una reunión entre los países centroamericanos y un representante del Gobierno chino para debatir el tema del reconocimiento (Ellis, 2009). Además, algunos analistas sostienen que los esfuerzos de China en favor de la paz están relacionados con su política de una sola China, y señalan que Beijing puede cosechar beneficios políticos enviando tropas a países que tienen lazos con Taiwán. En 2004, China contribuyó, por primera vez, a una misión de mantenimiento de la paz mediante el despliegue de los primeros trescientos oficiales de su fuerza pacificadora en el marco de MINUSTAH, la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (los últimos cascos azules chinos dejaron el país a finales de 2012¹³).

En términos más generales, este tipo de compensación ha sido importante para China en varios momentos clave de sus relaciones exteriores. En la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el apoyo de los países africanos contribuyó a bloquear propuestas críticas hacia China (He, 2007). Otros países del Atlántico Sur, asimismo, también ayudaron a romper el aislamiento de China después de la represión de Tiananmen, cuando esta recibió duras críticas y fue sometida a un embargo de armas por parte de Europa y Estados Unidos. El presidente argentino, Carlos Menem, fue el primer jefe de Estado en visitar China, en noviembre de 1990 (Malena, 2011). Cuba fue uno de los pocos países que abiertamente apoyaron la respuesta de China a las protestas, y el presidente de Namibia,

13 En octubre de 2012 solo había 16 funcionarios de policía en Haití y en noviembre de 2012 la lista de las Naciones Unidas ya no incluía a China como país contribuyente a MINUSTAH. Véase: http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/October12_5.pdf y http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/Nov12_5.pdf

Sam Nujoma, elogió la reacción de China a la rebelión contrarrevolucionaria (Shinn y Eisenman, 2012). Gestos adicionales de apoyo a Beijing impulsaron también su candidatura para acoger los Juegos Olímpicos de 2008 y la Expo Mundial de 2010. A su vez, China respaldó a estados del Atlántico Sur en momentos clave: en 1994, durante una visita a Buenos Aires, el presidente del Congreso del Pueblo, Qiao Shi, manifestó su apoyo abierto a la reivindicación argentina de las islas Malvinas/Falklands; desde entonces, lo ha hecho de forma reiterada.

Durante la última década, el papel político de China en el Atlántico Sur ha crecido también como consecuencia de cambios clave en su política exterior. Tras el inicio del nuevo milenio, los responsables de esa política comenzaron a promover el concepto de desarrollo pacífico, subrayando el papel de China como líder responsable, la primacía de los asuntos domésticos, así como los principios de mutuo beneficio y no injerencia. Con respecto a los enfoques regionales de China sobre África y América Latina, su discurso diplomático destaca una identidad común, en el plano histórico, como parte del Tercer Mundo y, más recientemente, como país socio en desarrollo. De vez en cuando, China se vale de esta identidad retórica para diferenciarse abiertamente de las potencias del Norte; por ejemplo, en una sesión de preguntas y respuestas en 2012 en Davos, el primer ministro Wen Jiabao dijo que «Estados Unidos es el mayor país desarrollado y China, el mayor país en desarrollo del mundo»¹⁴. Este discurso refleja el esfuerzo de China por establecer vínculos de afinidad política destinados no solo a abrir puertas económicas en el Atlántico Sur, sino también a perseguir objetivos más amplios a largo plazo, como el de presionar por una reforma de la gobernanza global y de contrapesar la influencia de las potencias del Norte.

Desde el punto de vista bilateral, China ha diversificado sus lazos a ambos lados del Atlántico Sur. Además de ampliar el número de relaciones formales (reflejada en el rápido crecimiento de las embajadas de China en África y América Latina), este país ha sumado alianzas estratégicas con

14 «Premier Wen Jiabao Answers Questions at the Opening Ceremony of the 6th Summer Davos Forum and Meeting with Business Representatives». Ministerio de Asuntos Exteriores de la RPCh, 11.09.2012: <http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t968650.html>

los principales actores regionales: Brasil (1993), Argentina (2004), Angola (2010) y Sudáfrica (2010); además, está articulando otra con Nigeria (Egbula y Qi, 2011). Brasil, Nigeria y Sudáfrica han expresado su interés en ser miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU y, por tanto, han prestado notable atención a sus relaciones con China, que ya lo es. Mientras tanto, China ha obtenido el reconocimiento como economía de mercado de parte de muchos países de la región, entre ellos Argentina, Brasil, Uruguay, Sierra Leona, Níger y Gabón. Esta situación implica que un número cada vez mayor de países de la región está dispuesto a reducir las barreras de protección frente a las empresas chinas a fin de intensificar sus relaciones comerciales con la potencia asiática. Desde la perspectiva de China, ello permite una expansión cuantitativa de vínculos amistosos, de modo que se generan no solo oportunidades económicas, sino también beneficios políticos.

Aunque China ha dado preferencia tradicionalmente a la diplomacia bilateral, en los últimos diez años ha dedicado gran interés a iniciativas multilaterales importantes concernientes al Atlántico Sur. Además de impulsar el Foro de Cooperación China-África (FOCAC), en 2000, China es también miembro no regional del Grupo Banco Africano de Desarrollo (AfDB) y del Banco Africano de Desarrollo (ADB). A fin de impulsar sus relaciones de alto nivel con la Unión Africana, China ha construido la nueva sede de la organización en Addis-Abeba, un proyecto futurista valorado en 200 millones dólares que sirve de recordatorio tangible de la importancia que China da a la región. En el lado latinoamericano del Atlántico, China se convirtió en estado observador en el seno de la Organización de Estados Americanos (2004) y ha obtenido también la condición de observador en el Parlamento Latinoamericano, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de la ONU, así como de Estado miembro no prestatario del Banco de Desarrollo del Caribe. En 2008, después de la presión ejercida por el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Luis Alberto Moreno, y con el apoyo de Estados Unidos, China se convirtió en miembro contribuyente del BID, dando fin a la condición de Japón como único miembro asiático (Ellis, 2009). Las contribuciones iniciales de

China incluyeron 125 millones de dólares para el Fondo para Operaciones Especiales, que ofrece préstamos en condiciones favorables a los países (incluidos los tres estados del Atlántico Sur que mantienen lazos con Taipei: Haití, Honduras y Nicaragua). Además, desde el año 1990 China ha participado en las consultas con el Grupo de Río y con Mercosur; durante su visita de 2012 a Argentina, el primer ministro Wen Jiabao expresó su interés en firmar un Tratado de Libre Comercio con Mercosur (Niebieskikwiat, 2012), aunque la fragmentación política y la preferencia dada a las relaciones Mercosur-UE han debilitado las perspectivas de un acuerdo, al menos por el momento. Sin embargo, China sigue manifestando interés en ampliar enormemente sus vínculos con América Latina, y propone un foro de cooperación así como la aportación de 10.000 millones de dólares para reactivar proyectos de cooperación en infraestructuras y 5.000 becas para estudiar en China¹⁵. Por último, China también está involucrada en una serie de iniciativas que conectan ambos lados del Atlántico, entre las que se encuentra el Foro de Cooperación Económica y Comercial entre China y los Países de Lengua Portuguesa (Foro de Macao), que une a China con Brasil y los países de habla portuguesa de la parte africana del Atlántico, entre ellos, Angola, Cabo Verde y Guinea-Bissau.

Tanto en sus estrategias bilaterales como multilaterales en el Atlántico Sur, China confía en el poder blando para intensificar los vínculos. Además de la apertura de decenas de Institutos Confucio en América Latina y África, ha puesto en marcha también intercambios académicos y acontecimientos culturales patrocinados. En ocasiones, sus unidades de poder blando están relacionadas con iniciativas militares. En septiembre del 2011, el país asiático envió su buque-hospital, el Arca de Paz, a una «visita de buena voluntad» por el Caribe, atracando en los puertos de Cuba, Jamaica, Trinidad y Tobago y Costa Rica, donde la dotación proporcionó asistencia médica gratuita y colaboró con el personal médico local¹⁶. Los viajes frecuentes de delegaciones y el alojamiento de líderes de los gobiernos de la región permiten que se mezclen las elites políticas chinas y locales (Eisenman, 2008).

15 «Wen urges closer Sino-Latin American Cooperation». Agencia de noticias Xinhua (27.06.2012) (en línea): http://www.china.org.cn/world/2012-06/27/content_25746816.htm

16 Véase: http://www.gov.cn/jrzq/2011-10/22/content_1975818.htm

Estas iniciativas, consistentes en una ofensiva de seducción, permiten que China no solo coopere con los gobiernos de la región, sino también que conecte de modo más directo con la población en general, incluidos los chinos de ultramar. En 2010, el entonces vicepresidente Xi Jinping instó a más de 6.000 jóvenes chinos en el extranjero, en 51 países, a participar en una «gira de búsqueda de raíces» para actuar como «embajadores civiles» entre China y sus lugares de residencia¹⁷.

No solo las comunidades de la diáspora en el Atlántico Sur han ido creciendo en oleadas migratorias sucesivas (especialmente porque las empresas chinas tienden a llevar su propia mano de obra), sino que también las comunidades transnacionales emergentes unen a crecientes barrios chinos entre sí y con China (tanto con la parte continental como con Taiwán). Emigrantes chinos o sus descendientes son más activos políticamente. En 2005, 19 asociaciones chinas en Argentina emitieron un comunicado en apoyo de la política de «un solo país» de China, y se les unieron entidades homólogas de Venezuela y Colombia¹⁸. El Partido Comunista de China (PCCh), cuyo programa de cooperación se basa en el apoyo histórico que China proporcionó a los movimientos de liberación nacional en África y a los movimientos de izquierda en América Latina, fomenta activamente las relaciones con movimientos homólogos de ambas áreas. El Partido Democrático Senegalés (PDS) mantiene frecuentes intercambios con el PCCh, al igual que la Asamblea Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (COPPPAL)¹⁹. Tales estrategias pueden interpretarse como parte de un esfuerzo más amplio por parte de China para hacer frente a la dominación occidental y promover la multipolaridad, al situarse del lado de los países en desarrollo y asumir una postura cada vez más activa en el seno de organizaciones oficiales, así como también en coaliciones

17 «Overseas Chinese youths urged to serve as communicators between cultures». Agencia de noticias Xinhua (26.06.2010) (en línea):

http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2010-07/26/c_13414708.htm

18 «Overseas Chinese in Latin America back China's Anti-Secession Law». People's Daily (15.03.2005) (en línea): http://english.peopledaily.com.cn/200503/15/eng20050315_176978.html

19 «La COPPPAL propuso en China profundizar los lazos entre ambas regiones». COPPPAL, 2012 (en línea): <http://www.coppal.org.ar/actividades/la-coppal-propuso-en-china-profundizar-los-lazos-entre-ambas-regiones>

más flexibles que se esfuerzan por una reforma de la gobernanza global. El grupo BRICS reúne a China con dos actores políticos importantes a ambos lados del Atlántico, con algunos resultados concretos que conciernen directamente a la cuestión de la integración del Atlántico Sur. El Banco de China ha ofrecido financiar el 60% del cable submarino BRICS que conectará las dos orillas del Atlántico Sur en el marco de un proyecto más amplio de interrelación de todos los BRICS (Trout, 2012). El cable no solo puede suponer unas comunicaciones más rápidas y eficaces entre los participantes, sino que permitirá que los datos eviten los ejes de distribución de comunicaciones del Norte, una preocupación estratégica creciente de China. Otras alianzas incluyen el G-20, que también une a China con Sudáfrica, así como con Brasil, México y Argentina.

Por otra parte, existen algunas iniciativas regionales importantes que excluyen a China. La cooperación entre los actores políticos de ambos lados del Atlántico Sur ha crecido de manera espectacular, debido en parte a la iniciativa de Brasil de fortalecer sus lazos de cooperación con África (Saraiva, 2011). Entre los esfuerzos multilaterales clave figura la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZOPACAS), que posibilita que la mayor parte de esta zona sea un área libre de armas nucleares, intenta proteger los recursos marinos de la región y, en general, tiene como objetivo mejorar el control que los estados regionales ejercen sobre el Atlántico Sur²⁰. A pesar de la creciente importancia de China en la zona, quedan todavía algunos espacios geopolíticos en el área donde China no juega un papel directo.

Papel de seguridad

Los intereses de seguridad de China en el Atlántico Sur están estrechamente relacionados con el comercio y la inversión, pero también van más allá de la dimensión económica. A diferencia de las potencias occidentales, China no tiene una base permanente o presencia militar en la región del Atlántico Sur. Aunque China ha ido ampliando y modernizando sus fuerzas armadas —incluyendo los planes de puesta a punto de una flota de sub-

20 «Montevideo Declaration». VII Ministerial Meeting of ZOPACAS, 14-16.01.2013, Montevideo.

marinos de propulsión nuclear, un programa de portaaviones y un sistema de vigilancia por satélite—, carece de la capacidad de proyectar su poder militar lejos de su inmediata vecindad (Holslag, 2009). Además, aunque sus preocupaciones en materia de seguridad en la zona han crecido y se han diversificado, estas no justifican sin embargo su presencia permanente (económica o política), sobre todo una presencia que ampliara excesivamente el radio de acción de China. Por último, a pesar de las tensiones políticas esporádicas, China ha hecho acopio de cierto grado de buena voluntad entre sus socios de la región y por ahora estos vínculos parecen ser suficientes para hacer frente a las preocupaciones de China en materia de seguridad en todo el Atlántico Sur. Sin embargo, ha habido cierta especulación sobre las intenciones del gigante asiático, principalmente por parte de aliados de la OTAN. En junio de 2012, el primer ministro Wen Jiabao hizo una escala en las Azores después de una visita a cuatro países de América del Sur²¹. Su recorrido de cuatro horas por la isla de Terceira, donde se encuentra la base de Lajes, levantó cierta alarma y rumores en los círculos conservadores estadounidenses, preocupados porque China se interesase en el uso del espacio una vez se retirara Estados Unidos, actual arrendatario, en 2014²². A pesar de que la embajada china en Portugal refutó estos informes como «infundados» (Diogo Santos, 2012), puede haber precedentes de dichos intereses chinos en el hecho de su presencia en el extranjero en otros lugares: China ha estado considerando la posibilidad de utilizar los puertos de las islas Seychelles para que los buques de la armada se reabastezcan en el Océano Índico²³.

De momento, no obstante, la única presencia militar directa de China en el Atlántico Sur —aparte del hospital naval «Arca de la Paz» que recorrió los puertos del Caribe en 2011— ha tenido lugar mediante el aumento

21 «Primeiro-Ministro da China esteve hoje na Terceira». Governo dos Açores, junio 2012 (en línea): <http://www.azores.gov.pt/Portal/pt/entidades/srrn/destaques/Primeiro+Ministro+da+China+esteve+hoje+na+Terceira.htm?WBCMODE=tzggfdlkepqd&lang=pt&area=ct>

22 Véanse Chang, 2012 y «Team Lajes gets briefed about future of the installation». Lajes Field. US Air Force (19.12.2012) (en línea): <http://www.lajes.af.mil/news/story.asp?id=123330492>

23 «China to consider Seychelles port offer, denies naval base plan». Los Angeles Times (13.12.2011) (en línea): http://latimesblogs.latimes.com/world_now/2011/12/seychelles-china-port-naval-base.html

del número de fuerzas pacificadoras chinas en misiones de la ONU. Esta participación incluye misiones pasadas y presentes en el Sahara Occidental (MINURSO), Liberia (UNMIL), Costa de Marfil (ONUCI), la República Democrática del Congo (MONUSCO) y Namibia (UNTAG). Asimismo, China ha firmado un gran número de acuerdos de cooperación en materia de defensa con los países del Atlántico Sur, que incluyen instrucción, equipo, venta de armas y logística. Se ha convertido en un importante proveedor alternativo de equipo militar y armas a los países del área, entre ellos algunos que hacen frente a embargos; por ejemplo, Venezuela encargó en 2012 ocho helicópteros Z-9C/D destinados a la guerra antisubmarina y misiones de búsqueda y rescate a la empresa china Harbin Manufacturing Corporation (Hernández, 2012). China tiene también un acuerdo de cooperación para la instrucción de dotaciones de portaaviones con Brasil, cuyo portaviones São Paulo puede lanzar y recuperar aviones de ala fija (Thaler, 2010).

El Atlántico Sur además ha asumido nueva importancia en relación con las nuevas preocupaciones de China en materia de seguridad. Este país está interesado en garantizar el uso seguro de las rutas marítimas empleadas para el transporte de las exportaciones africanas a China, sobre todo teniendo en cuenta la inestabilidad en algunas zonas y la creciente preocupación china en relación con la seguridad alimentaria y energética. Los servicios de contenedores entre China y América del Sur efectúan el tránsito a través del cabo de Buena Esperanza, aunque hay transporte indirecto del Amazonas hacia el norte a través del Caribe y el Canal de Panamá o a través de puertos europeos como Hamburgo. Cuantas más mercancías viajan a través de estas rutas, mayor importancia reviste para su seguridad.

A pesar de que la piratería ha sido una preocupación predominantemente en el cuerno de África, la combinación de crecientes riquezas y recurrente inestabilidad ha provocado la presencia de piratería en el golfo de Guinea (ECOWAS, 2012). Ciudadanos chinos se han convertido también en blanco de secuestros y ataques terroristas, incluso por parte de grupos extremistas islamistas como Boko Haram. Algunos de estos ataques se cruzan con el problema de la piratería: en marzo de 2010, hombres armados secuestraron a siete trabajadores chinos en barcos pesqueros en la penín-

sula de Bakassi, en Camerún²⁴. En América Latina también ha habido algunos casos. En noviembre de 2012, rebeldes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) liberaron a cuatro trabajadores chinos de Sinochem que habían permanecido retenidos durante 17 meses en campamentos en la selva (Murphy y Acosta, 2012). Para ayudar a prevenir estos ataques, China ha firmado acuerdos para impulsar la protección de los ciudadanos chinos contra las bandas armadas locales, entre ellos con Sudáfrica (Holslag, 2009).

La otra cara de esta moneda son las actividades ilícitas en que algunos ciudadanos chinos también han estado involucrados. Grupos delictivos de ambos lados del Atlántico Sur se han beneficiado de un aumento de las conexiones internacionales, y han establecido contacto con bandas con sede en China dedicadas al narcotráfico, la trata de personas, el contrabando y el blanqueo de dinero. Las fuerzas policiales de África y América Latina han topado con distintos obstáculos en la lucha contra estas redes debido a las barreras lingüísticas y a los recursos escasos, pero hay iniciativas de cooperación incipientes. La policía china ha colaborado con fuerzas policiales de Angola²⁵ para deportar a las bandas chinas que atraían con artimañas a mujeres chinas a la prostitución en Angola (Philips, 2012). China abriga también una creciente preocupación por el tráfico de droga que atraviesa el Atlántico Sur y que puede reunir bandas chinas y de otras nacionalidades. La costa oeste de África, ruta secundaria en su día de contrabandistas de droga, se ha convertido en almacén clave de droga sudamericana destinada a Europa y más allá, ya que los traficantes se aprovechan de la falta de control de radar sobre el Atlántico Sur. En 2012, el Gobierno de Guyana se incautó de cocaína por valor de diez millones de dólares oculta en bolsas de alimentación —en este caso de pescado— con destino a China, solo dos semanas después de incautarse de un cargamento similar con destino a

24 «Released Chinese nationals arrive in Cameroon's port city Limbe, all in good condition». Government of the PRC (18.03.2010) (en línea): http://www.gov.cn/misc/2010-03/18/content_1558283.htm

25 «China promete melhor proteção dos cidadãos chineses no exterior». Embajada de la República Popular de China en Brasil (29.08.2012) (en línea):<http://br.china-embassy.org/pot/szxw/t964481.htm>

Nigeria²⁶. En 2011, las autoridades de Belice interceptaron un cargamento de productos químicos procedentes de China con destino a los laboratorios de metanfetaminas del cártel de los zetas en México (Amador, 2011). Como en otros lugares, los traficantes explotan las redes transnacionales, provocando nuevos motivos de inquietud en relación con el tema de la seguridad, tanto en el caso de China como de estados locales, lo que da pie al fomento de nuevas áreas de cooperación en seguridad.

El factor de la Antártida

La importancia geoestratégica de la región del Atlántico Sur también ha ido cambiando debido a un renovado interés en la Antártida. Varios actores políticos clave del Atlántico Sur –entre ellos Chile, Argentina y Reino Unido– tienen reivindicaciones territoriales que, de conformidad con el Tratado Antártico, se comprometen a no ejercitar. Después de ser excluida del primer tratado en 1959 por razones políticas, China se adhirió a mediados de la década de 1980. Casi de inmediato estableció una presencia en el continente mediante la construcción de dos bases, incluida la Estación Gran Muralla, situada a menos de 1.000 km del Cabo de Hornos.

Desde 2005, China ha aspirado a un papel de mayor liderazgo en los asuntos antárticos (Brady, 2010). Además de la modernización de sus dos primeras bases, también ha construido un tercer campamento, la base Kunlun, ubicada a gran altura en el domo A, justo en el centro del territorio que Australia reclama. La base Kunlun no solo tiene vistas al resto de las demás estaciones de investigación en la zona, sino que también está muy bien situada para recibir, enviar e interceptar señales de satélite (Bateman, 2012). Beijing también ha creado un Instituto de Estudios Antárticos en Shangai y ha reparado el rompehielos Dragón de Hielo, cuyas expediciones de investigación han sido objeto de un esfuerzo de propaganda concertada para ilustrar el alcance global de China. Los viajes de Dragón de Hielo se publicitan a bombo y platillo ante la sociedad china y los informes oficiales

26 «Authorities Seize Cocaine in Fish Food Bound for China». The Gleaner (13.12.2012) (en línea): <http://jamaica-gleaner.com/extra/article.php?id=1918>

suelen destacar los «beneficios económicos y sociales» de la investigación²⁷. Sin embargo, hay también otros intereses en juego. Aunque el Sistema del Tratado Antártico prohíbe la prospección y explotación minera en el continente, en enero de 2010 el ministro chino de Territorio y Recursos se unió a una delegación visitante de la estación australiana Casey; poco después, el director del Ártico y de la Administración de la Antártida chino admitió que su país estaba interesado en el «potencial de recursos naturales de la Antártida» (Chandler, 2010). Aunque China no es el primer país que muestra este tipo de interés —en 2011, en la reunión consultiva del Tratado Antártico, celebrada en Buenos Aires, Rusia reveló su intención de llevar a cabo prospecciones de minerales, petróleo y gas—, la presencia en expansión continua de China en el continente apunta a un deseo de seguir su ejemplo (Foucart, 2011).

Además de aumentar su presencia en la Antártida, en diciembre de 2010 China lanzó su vigésimo segunda y más amplia expedición oceánica global: 218 expertos chinos cruzaron los océanos Índico, Atlántico y Pacífico; durante 369 días, recolectaron muestras de rocas y peces y descubrieron 16 depósitos hidrotermales, cinco de ellos en el Atlántico Sur²⁸. Este interés científico en el Atlántico Sur, junto con la presencia en expansión de China en la Antártida, señala una creciente toma de conciencia del potencial geoestratégico del Atlántico Sur. Gracias a fuertes inversiones para asegurar su presencia a largo plazo en la Antártida, China no solo ha logrado el reconocimiento allí como actor político cada vez más destacado, sino que también ha comenzado a generar cierto desasosiego. Cualquier plan de extracción de recursos naturales acarrearía graves consecuencias a un área de creciente importancia para los actores políticos de la región. Por otra parte, dado que el Atlántico Sur es uno de los puntos de entrada clave en la Antártida, cualquier cambio en el Sistema del Tratado Antártico podría tener implicaciones ambientales y estratégicas para la región en general.

27 Véase: http://www.gov.cn/jrzq/2012-11/30/content_2279894.htm

28 Véase: «China's largest global ocean expedition to date discovers 16 hydrothermal deposits». *China Today*, vol. 61, n.º. 2 (febrero de 2012).

Conclusión

La presencia e intereses de China en el Atlántico Sur han crecido y se han diversificado enormemente durante los últimos diez años. Durante la próxima década, parece que esta penetración capilar –impulsada no solo por el Estado chino y sus interlocutores regionales, sino también por diversos agentes políticos no estatales– seguirá creciendo, e incrementará la influencia de China en el hemisferio occidental. Desde el punto de vista económico, los continuos descubrimientos de recursos energéticos no renovables, como el petróleo, el gas o las reservas de peces, seguirán atrayendo a China en los próximos años, sobre todo debido a su abundancia y estabilidad (en relación con otras regiones) y a las crecientes preocupaciones de China en relación con la energía y la seguridad alimentaria. Para algunos estados del Atlántico Sur, sin embargo, esta interdependencia asimétrica también generará vulnerabilidad frente a las oscilaciones económicas de China, incluso si, de hecho, tiene lugar un «aterrizaje duro».

Desde el punto de vista político, las relaciones de China con los actores políticos estatales y no estatales, tanto en América Latina como en África, han conducido ya a instancias de apoyo mutuo, especialmente en los foros multilaterales como las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods y los acuerdos más informales, como los BRICS y el G-20. Estos vínculos pueden ser vitales para alcanzar objetivos generales, como la reforma de las instituciones de gobernanza mundial. Desde el punto de vista regional, sin embargo, la preferencia de China por la diplomacia y la cooperación bilaterales puede socavar las instituciones multilaterales, ya debilitadas por la fragmentación o el conflicto político.

En términos de seguridad, es necesario matizar cualquier afirmación sobre las intenciones de China con respecto al Atlántico Sur. A pesar de la reciente expansión del poder militar de este país, sus prioridades internas y sus conflictos en curso en el Pacífico Sur significan que las regiones distantes, inclusive el Atlántico Sur, se mantendrán como elemento secundario con respecto a Asia en el marco de sus intereses de seguridad. Además, China no tiene una política explícita sobre el Atlántico Sur. Si bien es claramente más consciente que nunca del potencial de la zona, por el mo-

mento la política exterior china se centra en las dimensiones continentales (África, América Latina y la Antártida) en lugar de en el Atlántico Sur como espacio geoestratégico.

Sin embargo, los crecientes intereses de China en la región seguirán generando no solo nuevas oportunidades de cooperación y beneficios para las sociedades locales, sino también una nueva dinámica de competencia, de trascendencia para todo el Atlántico Sur. La presencia de China ya ha erosionado, a una pequeña pero visible medida, la influencia histórica de Occidente en la región, sobre todo la hegemonía estadounidense tal como se ha ejercido a través de la doctrina Monroe. China es cada vez más un competidor directo para el poder económico, político, militar e incluso cultural de Estados Unidos y de Europa en el más amplio Atlántico Sur, de forma que a veces aparece como una opción atractiva debido a razones económicas o incluso ideológicas. En muchos lugares, la cooperación china, que queda fuera de las normas establecidas por la OCDE, ya ha desplazado a los donantes del Norte como fuente de ayuda al desarrollo y ha presentado un nuevo modelo de desarrollo atractivo para los estados locales por diversas razones económicas y políticas. Y todo esto ocurre precisamente en un momento en que la crisis económica global ha limitado la capacidad de las potencias occidentales para colaborar con los actores políticos del Atlántico Sur e influir en ellos; actores buena parte de los cuales han quedado decepcionados, o han abrigado hostilidad, con relación al grado de compromiso del Norte con los países en desarrollo.

No obstante, la creciente presencia de China repercute también en los actores políticos clave en la región, los cuales han logrado ser mejor valorados en sus políticas exteriores y reconsideran tanto sus propias estrategias nacionales como los esfuerzos multilaterales. Brasil ha puesto en marcha su iniciativa Amazonía Azul y proyecta dotarse de una flota de submarinos de propulsión nuclear para mejorar la vigilancia del Atlántico Sur; intenta, además, ampliar sus fronteras marítimas, mientras que se opone con vehemencia a la presencia de fuerzas de la OTAN en o cerca del Atlántico Sur. La OTAN ha ampliado su papel en África, por ejemplo, mediante la reciente intervención en Libia y la cooperación con la Unión Africana; aunque la OTAN ha declarado que no va a intervenir directamente en Mali,

sus dirigentes han apoyado el papel de Francia y han calificado la creciente inestabilidad en el área de «agujero en la capacidad defensiva europeas». El tema de la OTAN surge asimismo con relación a las Malvinas/Falklands, donde los descubrimientos de recursos naturales han suscitado el interés de Argentina. En el lado africano, Angola se está convirtiendo en un actor político de mayor trascendencia y Nigeria maniobra con Sudáfrica por obtener el estatus de país líder en la región. Estas crecientes aspiraciones nacionales habrán de tener en consideración los desafíos medioambientales más complejos del Atlántico Sur, inclusive el hecho de la cada vez más importante presencia de China.

En términos más generales, las crecientes asimetrías de poder en las relaciones con China plantean nuevos desafíos. Para los actores políticos regionales, el nuevo compromiso de China con el Atlántico Sur ofrece oportunidades para el comercio, la inversión (incluidas las infraestructuras, tanto tiempo descuidadas en el área) y los alineamientos políticos alternativos con un país que se presenta a sí mismo como un país socio en el terreno del desarrollo. Si bien estos vínculos suelen generar beneficios tangibles para las sociedades del Atlántico Sur, también han dado lugar a acusaciones de neocolonialismo y a la preocupación por una nueva dependencia con centro en Beijing. Enmarcar los vínculos con China como una reedición de los lazos con el Norte, con todo su bagaje histórico específico, constituye una gran simplificación, pero los actores políticos del Atlántico Sur han de innovar tanto en el ámbito nacional como en el internacional a fin de compensar los desequilibrios crecientes. Al mismo tiempo, la mayor responsabilidad de China en proporcionar bienes de interés público en el seno de la región –la lucha contra las drogas, la cooperación para reducir al mínimo la piratería y su contribución a la paz– muestra una progresiva conciencia de los responsables de la política exterior de China de que su influencia en el Atlántico Sur exige una mayor participación en la búsqueda de soluciones interregionales.

En el ámbito doméstico, estos estados han de mejorar y modernizar sus estructuras económicas en función de sus propios recursos y capacidades, aunque sin dejar de lado los problemas históricos de la región, relativos al alivio de la pobreza y la desigualdad social. En concreto, estados en cuyo suelo se descubren nuevas reservas de petróleo y gas tienen la obligación

de encontrar formas de asegurar y administrar tales beneficios inesperados. En términos de política exterior, los países del Atlántico Sur necesitan poner en práctica no solo estrategias de diversificación propias; sería aconsejable que impulsaran iniciativas de cooperación en toda la región, inclusive la cooperación trans(Sur)atlántica. Fortalecer las organizaciones multilaterales como ZOPACAS y la Cumbre América del Sur-África (ASA) puede ayudar a los actores políticos locales a poner en común su influencia en los planos económico y político. Por último, la protección del Tratado Antártico ayudará a garantizar la seguridad y la vitalidad medioambiental del Atlántico Sur. Para todos los involucrados, reconsiderar el Atlántico Sur como espacio geopolítico en lugar de mero intersticio entre continentes ayudará a asegurar el desarrollo a largo plazo de la región y a garantizar los intereses de los actores políticos locales.

Referencias bibliográficas

- Alden, Chris. 2008. *China in Africa*. London: Zed Books.
- Altemani de Oliveira, Henrique. 2004. «Brasil-China: trinta anos de uma parceria estratégica». *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 47, n.º 1, p. 7-30.
- Amador, Iris. «Los Zetas Draws new Smuggling Routes Through Belize». *Diálogo Americas* (11.08.2011) (en línea): http://www.dialogo-americas.com/en_GB/articles/rmisa/features/regional_news/2011/11/07/aa-belize-los-zetas
- Bateman, Sam. «Strategic Competition and Emerging Security Risks: Will Antarctica Remain Demilitarised?», en: Hemmings, Alan, D.; Rothwell, Donald, R.; Scott, Karen N. (eds.). 2012. *Antarctic Security in the Twenty-First Century Legal and Policy Perspectives*. New York: Routledge.
- Blomeyer, Roland; Goulding, Ian; Pauly, Daniel; Sanz, Antonio; Stobberup, Kim. 2012. «The Role of China in World Fisheries». *Study*. Parlamento Europeo, Comité de Pesca. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/pech/dv/chi/china.pdf

- Brady, Anne-Marie. 2010. «China's Rise in Antarctica?». *Asian Survey*, vol. 50, n.º 4 (julio/agosto): 759-785.
- Brautigam, Deborah. 2009. *The dragon's gift: The real story of China in Africa*. Oxford: Oxford University Press.
- Brautigam, Deborah; Tang, Xiaoyang. 2010. «China's Investment in African Industrial Zones». Washington, DC: World Bank, 6 de enero.
- Chandler, Jo. 2010. «China flags polar resource goals». *The Age* (07.01) (en línea): <http://www.theage.com.au/national/china-flags-polar-resource-goals-20100106-luc2.html>
- Chang, Gordon C. 2012 «Red Flag Over the Atlantic». *National review* (5.11) (en línea): <http://www.nationalreview.com/articles/332454/red-flag-over-atlantic-gordon-g-chang>
- Corkin, Lucy. 2011. «Uneasy allies: China's evolving relations with Angola». *Journal of Contemporary African Studies*, vol. 29, n.º 2 (abril): 169-180.
- Ding, Sha. 1986. *Zhongguo he lading meizhou guanxi jianshi (A Brief History of Sino-Latin American Relations)*, Henan Renmin Chubanshe.
- Diogo Santos, Carlos. 2012. «China pode estar interessada na base das Lajes, defende investigador». *OLX* (27.11) (en línea): <http://www.ionline.pt/portugal/china-pode-estar-interessada-na-base-das-lajes-defende-investigador>
- Dreyer, June T. 2006. «The China Connection: China's Relations with Latin America and the Caribbean». *Center for Hemispheric Policy* (noviembre), p. 1-14 (en línea): <https://umshare.miami.edu/web/wda/hemisphericpolicy/Final-Dreyer-Oct27.pdf>
- Dube, Memory. 2008. «Towards a New Partnership: China in the SADC Banking Sector». *Trade & Industrial Policy Strategies (TIPS)* (diciembre). Disponible en: http://www.tips.org.za/files/Dube_M._2008_Towards_a_New_Partnership_-_China_in_the_SADC_Banking_Sector.pdf
- ECOWAS. 2012. «ECOWAS to Provide Humanitarian Assistance to Victims of FoodCrisis, Rebel Attacks». Press Release, n.º 022 (16.02). Abuja (Nigeria).
- Egbula, Margaret y Qi Zheng. 2011. «China and Nigeria: A Powerful South-South Alliance». *OECD Sahel and West Africa: West African Challenges*, n.º 5 (noviembre).

- Eisenman, Joshua. «China's Political Outreach to Africa», en: Rotberg, Robert I. (ed.). 2008. *China in Africa: Trade, Aid and Influence*. Washington, DC: Brookings/ WPF.
- Ellis, R. Evan. 2009. *China in Latin America: The Whats and Wherefores*. Boulder: Lynne Rienner.
- Finlay, Robert. 2004. «How Not to (Re)Write World History: Gavin Menzies and the Chinese Discovery of America». *Journal of World History*, vol. 15, n.º 2.
- Foucart, Stéphane. 2011. «Pawns in play on Antarctic ice-cap». *Guardian Weekly* (10.11) (en línea): <http://www.guardian.co.uk/global/2011/nov/08/antarctic-prospecting-treaty>
- Gallagher, Kevin y Roberto Porzecansk. 2010. *The Dragon in the Room: China and the Future of Latin American Industrialization*. Palo Alto: Stanford University Press.
- Goldstein, Lyle. 2008. «China's Falklands Lessons» *Survival: Global Politics and Strategy*, vol. 50, n.º 3: 65-82.
- He, Wenping. 2007. «The Balancing Act of China's Africa Policy». *China Security*, vol.3, n.º 3: 23-40.
- Hernández, Carlos E. 2012. «La Armada de Venezuela adquirirá helicópteros chinos para la dotación de los patrulleros de Navantia». Infodefensa.com (2.08) (en línea): <http://www.infodefensa.com/?noticia=la-armada-de-venezuela-adquirira-helicopteros-chinos-para-la-dotacion-de-los-patrulleros-de-navantia>
- Hook, Leslie. 2012. «Zuma warns on Africa's ties ot China». *Financial Times* (19.07) (en línea): <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/33686fc4-d171-11e1-bbbc-00144feabdc0.html#axzz2I9foEF5Y>
- Hook, Leslie y Webber, Jude. 2010. «China taps into Argentina's oil prospects». *Financial Times* (12.12).
- IEA - International Energy Agency. 2011 *World Energy Outlook 2011*. Paris: IEA.
- Ikenberry, John. 2008. «The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?». *Foreign Affairs* (enero/febrero). International Energy Agency. *World Energy Outlook 2011*.

- Jiang Shixue. 2011. «Ten Key Questions», en: Hearn, Adrian H. y León-Manríquez, José Luis (eds.) *China Engages Latin America: Tracing the Trajectory*. Boulder: Lynne Rienner: 51-66.
- Holslag, Jonathan. 2009. «China's New Security Strategy for Africa». *Parameters*, vol.39, n.º 2.
- Lai, Walton Look. 2005. «Images of the Chinese in West Indian History», en: Anderson, Wanní Wibulswasdi; Lee, Robert G. (eds.) *Displacements and diasporas: Asians in the Americas*. New Brunswick: Rutgers University Press: 54-77.
- Lee, Henry y Shalmon, Dan. 2008. «Searching for Oil: China's Oil Strategies in Africa», en: Rotberg, Robert I. (ed.) *China in Africa: Trade, Aid and Influence*. Washington, D.C: Brookings/WPF: 109-136.
- Li Anshan. 2007. «China and Africa: policy and challenges». *China Security*, vol. 3, n.º3: 69-93.
- Liu Haifeng. 2012. «The Untold Story of Chinese Perceptions of Angola», en: Marcus Power, Ana Cristina Alves (eds.) *China and Angola: A Marriage of Convenience?* Cape Town: Pambazuka Press: 162-178.
- Malena, Jorge Eduardo. 2011. «China and Argentina: Beyond the Quest for Natural Resources», en: Hearn, Adrian H. y León-Manríquez, José Luis (eds.) *China Engages Latin America: Tracing the Trajectory*. Boulder: Lynne Rienner: 257-278.
- Marcella, Gabriel. 2012. «What is the Chinese Military Doing in Latin America?» *Americas Quarterly (China's Global Rise: Implications for the Americas)*, vol. 6, n.º 1: 67-69.
- Murphy, Helen y Acosta, Luis Jaime. 2012. «Colombia FARC rebels free four Chinese captives held since 2011». *Reuters* (22.11) (en línea): <http://www.reuters.com/article/2012/11/22/us-colombia-rebels-chinese-idUSBRE8AL0Q020121122>
- Niebieskikwiat, Natasha. 2012. «China propuso un acuerdo de libre comercio con el Mercosur». *Clarín* (26.06).
- Palacios, Luisa. 2008. «Latin America as China's Energy Supplier», en: Roett, Riordan y Paz, Guadalupe (eds.) *China's Expansion in the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States*. Washington, DC: Brookings Institution: 170-189.

- Philips, Tom. 2012. «Chinese “gangsters” repatriated from Angola». *The Telegraph* (26.08) (en línea): <http://www.telegraph.co.uk/news/world-news/asia/china/9500517/Chinese-gangsters-repatriated-from-Angola.html>
- Roett, Riordan y Paz, Guadalupe (eds.). 2008. *China's Expansion in the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Romero, Robert Chao. 2010. *The Chinese in Mexico, 1882-1940*. Tucson: University of Arizona Press.
- Saraiva, José Flávio Sombra. 2011. *África Parceira do Brasil Atlântico*. Brasília: Universidade de Brasília.
- Shambaugh, David. 2008. «China's New Foray into Latin America». *Yale Global Online* (17 de noviembre).
- Shinn, David H. y Eisenman, Joshua. 2012. *China and Africa: A Century of Engagement*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Taylor, Ian. 2010. *China's New Role in Africa*. Boulder: Lynne Rienner.
- Thaler, Kai. 2010. «Using BRIC to Build at Sea: The Brazil-China Aircraft Carrier Agreement and Shifting Naval Power». *IPRIS Viewpoints* (enero).
- Trout, Marcel. 2012. «Africa: Undersea Cable for Greater Connectivity». *All Africa* (7.06) (en línea): <http://allafrica.com/stories/201206071268.html>
- Westad, Odd Aren. *Restless Empire: China and the World Since 1750*. Nueva York: Basic Books, 2012.
- Wezeman, Pieter D.; Wezeman, Siemon T. y Béraud-Sudreau, Lucie. 2011. «Arms Flows to Sub-Saharan Africa». *SIPRI Policy Paper*, n.º 30 (diciembre).
- Yap, Melanie; Leong Man, Dianne. 1996. *Colour, Confusion and Concessions: The History of the Chinese in South Africa*. Hong Kong: Hong Kong University Press.

China and Latin America: A Marriage made in Heaven?¹

Ralf J. Leiteritz

Introduction

Latin America has changed fundamentally in recent years. It is no longer the region of permanent financial crises, autocratic political regimes and bad governance. Instead, the region has survived the recent economic crisis relatively unscathed and has slowly developed a sense of self-esteem and independence from the United States, its traditional hegemon in the North. With the emergence of regional powers such as Brazil, Chile, and Mexico, the continent has earned a visible position and reputation not only in the international political arena but also as an important player within the world economy. The diversification of its trading and political partners has led to a distancing from the political and economic interests of the United States. In short, Latin America is no longer anybody's "backyard" (The Economist, 2010). It has become a lucrative and stable market for foreign investors from various parts of the world while maintaining its traditional role as an important supplier of commodities, especially minerals that are required by developed countries.

Within an overall context of political and economic diversification, Latin American countries have looked to hitherto uncharted territory –Asia in

1 This paper is based on a presentation delivered at the conference "Las relaciones políticas entre China y América Latina", Universidad de los Andes, Bogotá, September 22, 2010. I wish to thank Alma Castro and Liliana Galvis for excellent research assistance. Publicado en *Colombia Internacional* (enero- junio 2012, No. 75)

general, and China in particular. During the last twenty years, China has emerged as an economic and political power on the world stage. Not only is it the biggest country in terms of population, but it also boasts the fastest growing economy and is the second largest trading nation in the world. Its meteoric and unprecedented rise from an economically backward, largely agricultural, country to an industrial powerhouse soon to become the largest economy in the world serves as an example for other developing countries eager to strip off the vestiges of economic underdevelopment and political weakness.

The insatiable demand of the Chinese economy for the commodities it requires to sustain its manufacturing output provides the Latin American economies—which are focused to a large extent on the production of primary resources—with a seemingly irresistible economic option provided by an alternative trading partner. Latin American politicians and businessmen pin their hopes for sustained economic growth, long-term development and poverty reduction on this new player, especially given the increased interest shown by developed countries in linking trade agreements to non-commercial aspects such as human rights or labor and environmental standards. Political and business interests in Latin America emphasize the compatibility of the trade profile between the two regions. They argue that it constitutes a textbook example of comparative advantage and the specialization of production while stressing the ostensibly “non-political” character of Chinese trade relations with other, especially developing, countries. Certain analysts observe that the traditional pattern of commercial relations between the countries of the center and periphery—characterized by the exchange of primary resources for manufactured goods—looks bound for a sequel in which Europe and the United States are replaced by China (Jenkins and Dussel Peters, 2009). As a result, they fear that endogenous efforts at industrialization through technological innovation and sophistication will be derailed as China out-competes Latin American manufacturers in world markets, thus undermining the ability of the region to generate long-term economic growth (Gallagher and Porzecanski, 2010).

While academics and regional public opinion have focused on the economic dimensions of the relationship between Latin America and China,

political aspects have received much less attention. However, China has not developed exclusively trade-focused relations with developing countries but has also tried to foster political links with them, primarily in function of its role as an emerging great power. In contrast to its earlier attempts to steer developing countries towards a socialist revolution, “Mao-style”, through political and financial assistance to an assortment of leftist guerilla groups and Maoist social movements, China now seeks to woo the world at large into supporting or at least tolerating its “peaceful rise” to great power status.

This paper addresses the current state of China’s relations with developing countries in general, and Latin America in particular. First, it briefly highlights the evolution of China’s foreign policy vis-à-vis developing countries over the last thirty years, briefly describing the development of the new out-ward-looking approach that led, under Deng Xiaoping’s leadership from the mid-1970s onwards, to rapid economic growth based on the export-oriented model pioneered by the four Asian “Tiger Economies”². The new approach involved an economic policy aimed towards luring foreign investment and technology transfers into the country, and subsequently led to a modified set of active political goals and new foreign policy instruments that heralded China’s open aspiration to becoming a great power under the “peaceful rise” strategy. The paper identifies three pillars on which China has based its relations with developing countries during the last ten years or so: economics, culture, and diplomacy. Brief examples are provided to describe each pillar.

Second, the categories of “hard” and “soft” power are introduced to indicate the differences between the rise and behavior of traditional great powers such as the United States on the one hand, and China’s rise as an emerging great power in the 21st Century. While the concepts are not mutually exclusive when it comes to the actual behavior of powerful countries in international politics, the article highlights how China has relied extensively on “soft power” in developing its relations with developing countries.

Third, the article provides an overview of China’s current strategy towards Latin America, with a focus not only on economic relations but also

2 The original four Asian “Tiger Economies” are Taiwan, Hong Kong, South Korea, and Singapore.

on political aspects, for example regarding the issue of Taiwan. It argues that China differentiates its political interest's vis-à-vis Latin American countries in terms of their potential influence on global governance issues. Relations with countries that might serve as important allies in the pursuit of Chinese interests in restructuring global institutions are different to those with countries where economic interests dominate the agenda.

Finally, I consider the question whether China seeks to challenge the hegemony of the United States in Latin America. After presenting and briefly discussing a range of possible factors, I conclude that the evidence –and not just the official Chinese rhetoric– supports the view that it does not harbor these ambitions. However, while China does not wish to replace the United States as a hegemon in Latin America, its increased economic relations with Latin America certainly contribute to declining United States influence in the region.

China's Foreign Policy towards developing Countries

During the last thirty years, not only has China undergone fundamental internal changes, but it has also seen an evolution in its relations with the outside world. The country's rapid economic growth, the sheer size of its economy and the way it has identified and approached partners in the developing world have written a whole new chapter in international relations. The following section briefly documents the evolution of China's foreign policy from the late 1970s to the present day.

After Mao's death in 1976, Deng Xiaoping became the leading protagonist within the "second generation" of the Chinese communist leadership of the post-Second World War period. Deng was responsible for initiating a new perspective on socialism, the state and the economy. He believed that some fundamental reforms would have to be carried out inside the country if it were to open itself up successfully to the outside world. Under Deng's leadership, China started its road to economic success, emphasizing selected market liberalization measures under the political control of the Communist Party. The achievement of sustainable economic devel-

opment in the context of a rapidly increasing population was declared a political priority, under which all other domestic and international goals were subsumed. However, Deng wanted China to have a low profile in the international arena, believing that this was the best way to recover from the devastating economic and social situation the country faced in the wake of Mao's "Cultural Revolution". Deng's strategy was intended to create a peaceful external environment and encourage the massive foreign investment and technology transfers necessary to its emergence as a great power in the future. Deng realized how Mao's approach had isolated China from the rest of the world and how this situation had negatively affected its economy. He started cautiously to open up the Chinese economy to foreign investors by offering tax concessions and creating special economic zones intended to attract new technology, reduce unemployment and qualify the local working force.

Rapid economic growth has transformed Chinese society, not only in terms of its material wealth but also in its mindset. Making money was no longer considered a sin as it had been by Mao's teachings. Private entrepreneurship became a legitimate way of working and living within Chinese society. In addition, increasing numbers of Chinese turned their eyes to the outside world and became interested in traveling and studying abroad (Kurlantzick, 2007: 23). This new attitude somehow clashed with the low-profile approach to international politics advocated by Deng. As an increasing number of Chinese people enjoyed increased access to education abroad and to a wider and more varied range of information sources, they formed think-tanks and study circles that argued for changes to the country's foreign policy and increased, more active, involvement in international affairs commensurate with the status of an emerging great power.

The result was the strategy of the "peaceful rise" that came to dominate China's foreign policy in the late 1990s. The new doctrine was intended to demonstrate to the rest of the world that China was not only willing and determined to become a great power, but that it could do so by peaceful means.

China pursues an independent foreign policy in which peace, independence and sovereignty are the main goals, creating an international environment favorable for [sic] its rise and that propels common development

in the world, actively facilitating the establishment of a new international political and economic order that is fair and rational (Press Release from the Chinese Ministry of Foreign Affairs, 2003).

However, Deng's cautious approach to international relations did not become obsolete. In fact, the actual content or guiding principles of China's foreign policy have not changed all that much since 1978 (Roett and Paz, 2008: 32). China advocates a non-interference policy with respect to the domestic affairs of other countries, emphasizing "win-win cooperation" between both parties. It seeks to establish strategic relationships with developing countries using diplomatic channels, active membership in international organizations, peacekeeping missions, and trade and investment relations. China considers that countries that share a border with it and countries rich in natural resources—especially gas and oil—are strategic to its interests. According to the official version, the Chinese government treats developing countries as equals and is willing to help them implement the model that has led China to its own successful economic growth (Kurlantzick, 2007: 57).

President Hu Jintao of China and the Chinese Government have advocated the building of a harmonious society and a harmonious world. China is committed to peaceful, harmonious, scientific and sustainable development. This initiative is consistent with the trend of our times and meets the interests and the aspirations of the people. On the diplomatic front we are committed to promoting peaceful coexistence between countries. We encourage all countries to treat each other as equals and carry out cooperation of mutual benefit in the interest of common development. We have made every effort to pursue good neighborly mutual trust. We resolve differences in these views through diplomatic means including dialogue in pursuit of common security and a lasting peace. We promote the exchanges between different civilizations and aim to build a resource conserving environmental and friendly society (Foreign Minister Li in 2007; Press Conference of the 5th Session of the 10th National People's Congress).

Based on the principles of the "peaceful rise" strategy, China has invested intensively in developing nations during the last ten years, especially in African countries with great potential in unexploited mineral resources

such as Nigeria, Angola, Sudan, and Ethiopia. The Chinese leadership has sought to establish diplomatic and economic relations with a variety of countries in the developing world with a view to exploring “win-win cooperation” agreements with them. President Hu Jintao has visited a host of countries in Africa, Latin America, Asia, and the Middle East, and convened high-ranking summits in China with political and business leaders from those regions. The so-called “Go Global” campaign was included in the 2001-2005 five-year plan in order to encourage Chinese companies to trade and invest abroad. Under this program, trade promotion centers were set up and Chinese companies were offered low-interest loans from the Chinese Export-Import Bank to finance foreign investments. The country also joined multilateral organizations outside its own geographic region such as the Inter-American Development Bank, where it has been a non-borrowing member since 2008.

The three pillars of chinese relations with developing countries

Given such active dynamics of engagement, in both the economic and political spheres, it is possible to pinpoint three key elements on which official Chinese relations with developing countries are based: (i) economics, (ii) culture, and (iii) diplomacy. This section illustrates these aspects using brief vignettes drawn principally from the Latin American context. The three pillars all highlight aspects of “soft power”, an analytical concept useful in describing the behavior of (emerging) great powers that is explained in more detail in the next section.

a. Economics

Most observers argue that economic motives underlie China’s relations with developing countries. To a large extent, that is an accurate description. Thus, in Chinese foreign policy politics is subsumed under economics. China has learned how to use its growing economic power, not only as a trade partner but also as a key investor in, and provider of aid to, developing countries. Its

non-interventionist approach has become the flagship of its relations with the developing world and the main source of its increased attractiveness, at least for political leaders. This policy stands in marked contrast to the approach of other great powers such as the United States or of Western-dominated international organizations that subject developing countries to a range of political and economic conditions in return for financial or technical assistance. Against this background, African countries in particular –some of which, such as Sudan or Zimbabwe have long been ostracized by the international community for their abysmal human rights records– have enthusiastically embraced increased trade and investment relations with China.

Official Chinese government packages for developing countries offer trade, investment and aid with “no strings attached”, i.e., no political or economic conditions for the receiving countries. The packages are usually related to the building of infrastructure such as roads, rail lines, refineries and ports that directly facilitate exports to and imports from China, as well as the exploration of gas and oil reserves. Even though no data is available on how much China invests in foreign aid, it is estimated that about US\$600 million flow to Latin America annually and that credit lines could reach US\$ one billion (Shambaugh, 2008).

Thus, trade between China and developing countries as a whole has grown significantly in the past decade. In Africa the annual increase has been 33.1% over this period; trade between China and Latin America has increased by about 25% over the past five years at an annual rate of 31%; and free trade agreements have been concluded with Chile in 2005 and with Peru in 2009.³

In fact, strengthening and deepening relations with China seems like a panacea for many developing countries hoping to emulate the Chinese example of economic development and drastic poverty reduction. Their trade profile, focused on the export of primary goods, especially mineral and agricultural products, is highly attractive to the Chinese government. In return, basic, low-cost manufactured goods dominate the import side of developing countries in their commercial relations with China. To many

3 See percentages published at <http://www.chinatrade.com>.

politicians and businesspeople in Latin America this looks like a perfect win-win situation. For example, in the context of the global economic crisis of the last few years, the export of commodities to China has helped several countries in Latin America weather the negative effects of the declining demand from developed countries for their main export products.⁴

In a parallel development, Chinese Foreign Direct Investment (FDI) began its rise in the early 1980s when it increased to almost 1% of global FDI –jumping from 0 in 1979 to an average of USD 453 million a year between 1982 and 1989. This increment is far behind the growth in China's export levels but is nonetheless adequate for its newly obtained title as an emerging market economy. By 2008, a sudden and rapid diversification strategy was set in motion taking the Chinese economy to an unprecedented 4% of the global share, and shifting it into the world's fifth largest investor, after the United States, France, Japan, and Germany (ECLAC, 2008b; ECLAC, 2010a).

This strategy responded to the need to overcome the limitations imposed on the rapid growth of China's economy by the nature of its national and local economies. It resolved the problem of limited natural resource availability, took advantage of low production costs and ensured access to bigger markets, as well as opening up prospects for sustainable production and an increased export-import ratio in the future. These compensatory factors were all available in the Latin American countries, making the region one of the most important destinations for Chinese FDI –of which it accounted for close to 17%.

According to the Economic Commission on Latin America and the Caribbean's (ECLAC) review of FDI to Latin American and the Caribbean countries, Chinese FDI was not primarily directed towards commercial partners such as Brazil, Chile, Peru or Argentina, although these countries received significant amounts for infrastructural development, natural resource exploitation and other market-related aspects such as the merger and acquisition of companies, reduction in production costs, and technology transfers (Cesarin and Moneta, 2005: 203-231). In fact, the Cayman

4 The Inter-American Development Bank keeps a record of these transactions in both the research and data and publication sections of its webpage (<http://www.iadb.org>).

Islands and the British Virgin Islands were at the top of Chinese FDI flows to the region, accounting for more than 90% of the total during the last decade. This situation is not only a reaction to the obvious attractions of the fiscal privileges provided by tax havens but also suggests that the bulk of these flows does not in fact reflect investment by firms and actors from Latin America, but the channeling of Hong Kong and Taiwanese investment (Breslin, 2005: 744).

b. Culture

China not only intends to “charm” the world with the size of its market and its economic growth but also with its culture. Besides fostering trade and investment relations, China’s foreign policy emphasizes the global diffusion of Asian or, more specifically, Chinese culture. Confucian values such as humanity, loyalty, personal relationships and –in particular– harmony is considered by the Chinese government to be essential elements in achieving political and economic success. The Chinese government believes that acceptance of China’s great power status is inextricably linked to the increased understanding of its cultural foundations in the world. After its long period of self-isolation during the period of Mao’s rule, China initiated a global process of cultural dissemination, creating cultural centers, scholarships, and media agencies. Following a strategy similar to that followed by Western countries such as France or Great Britain, the Chinese government created Confucius Institutes to provide language training and other cultural activities abroad. Today there are more than 300 institutes all over the world, six of which are located in Latin America. These institutes not only offer Chinese language studies but also cultural and economic information for those interested in establishing some type of economic relationship with Chinese companies. The Chinese government expects there to be over one-thousand Confucius Institutes by 2020.

The rapid increase of foreign students in China’s higher education system is not only based on the country’s political and economic success in recent times, but is also due to the increasing number of scholarships offered

by the government to foreign students. 20,000 government scholarships were offered to overseas students in 2010, of which one hundred are reserved for Latin American students. The Chinese government has also encouraged Chinese students to pursue studies and degrees abroad, especially in the United States, where in 2008 21% of foreign students were Chinese.

In 2009-10, China invested \$US 8.7 billion in “external publicity work”, carried out primarily by China Central Television, China Radio International, the Xinhua News Agency, and the China Daily newspaper. The Xinhua newswire has become a primary source of information for newspapers around the world. It has penetrated the developing world deeply, becoming the principal source of world news in Africa. China Central Television (CCT) increased its daily transmission to 24 hours, competing in Africa and Asia with established Western news channels such as the BBC and CNN. China Radio International (CRI) purchased an important amount of radio time in the United States and Europe and transmits to Africa and the Middle East (Shambaugh, 2010).

c. Diplomacy

The Chinese government boasts that it pursues its foreign policy goals using strictly peaceful means. According to this self-assessment, it does not compel or force other countries to engage with it or comply with its interests. Instead, a flurry of diplomatic activities have characterized China’s “charm offensive” in the developing world (Kurlantzick, 2007). The strategy includes meetings at presidential level and between senior politicians or political parties, professional diplomatic preparation and training and the creation of state-to-state or region-to-region business summits. President Hu Jintao has spent more time on official visits abroad than any previous Chinese president.

The Chinese Ministry of Foreign Affairs began retiring older officials, replacing them with younger ones. Approximately half of China’s diplomats are now under 35; the government has also prepared its officials properly for the missions they are assigned to. More than 100 officials were sent to universities in Mexico in order to learn Spanish (Kurlantzick, 2007: 65).

A characteristic instrument of China's economic diplomacy has been business summits where top-level government officials, diplomats, executives of large companies, and investors meet to discuss and explore opportunities for cooperation. Since 2007 there have been four China-Latin America business summits. Even though it is difficult to assess the overall effectiveness of these meetings in terms of any deals coming out of them, the increasing number of participants speaks of their importance as an institutional platform for improved business relations.

Exchange visits between political parties involve party presidents and high-level members. These visits have been part of Chinese foreign policy since the Cold War, and continue to be a key element for the diffusion of its policy. In Latin America, the Chinese Communist Party (CCP) has established relations with more than ninety political parties of various ideologies. The main goal of these visits is to establish diplomatic relations with countries and to acquire better knowledge of their domestic situations. One of the CCP's main goals is to establish official relations with parties in countries that recognize Taiwan diplomatically. This strategy has been pursued since the 1980s in nine of the thirteen Latin American countries that recognize Taiwan (Roett and Paz, 2008: 35).

Chinese diplomacy also extends to the multilateral sphere beyond Asian or global forums. For example, upon its acceptance as an official observer at the Inter-American-Development Bank in October 2008, China contributed US\$350 million to strengthen its core programs. Likewise, China has supported the African Union and the African Development Bank.

Less emphasized in official declarations is the increasing cooperation in military affairs between China and several Latin American countries, and not only the "usual suspects" Cuba and Venezuela. Official visits by military delegations have increased in recent years. Four members of China's leading Central Military Commission visited Latin America between 2007 and 2008—more than visited any other region in the world—while a steady stream of Latin American defense ministers has visited China. Brazilian military staff have studied at the Chinese National Defense University, and have attended major Chinese military exercises as observers. Chilean and Chinese military units operate together in the Brazilian-led

UN stabilization mission in Haiti. Chinese arms sales to Latin America include helicopters, aircraft, artillery, anti-air and anti-ship missiles, and light assault weapons. Early in 2010 China donated US\$1 million to the Colombian government for the acquisition of military equipment (Ellis, 2009: 61; Shambaugh, 2008: 2010).

Hard Power versus Soft Power

To what extent does China's foreign policy differ from that of its predecessors when they were emerging as great powers in the international system? Is there a distinct "Chinese way" of pursuing its national interests that differs from that of other countries? In order to answer these questions it may prove useful to employ the concepts of "hard" and "soft" power as they help explain the different strategies that rising nations adopt in international politics.

The dictionary definition of power emphasizes the employment of material capabilities to affect or change the behavior of others. According to Max Weber's classic definition, power implies the ability of an actor to realize his or her will in a social action, even against the will of other actors (Gerth and Mills, 1946: 180). In other words, power relates to the ability to command resources in a particular context. The use of force is one way that power is exercised. The application of direct or indirect coercion based on superior material resources is known as "hard power". However, power can also be exercised without force. For this to occur, those without power must, in some way and to some extent, accept the arrangements as legitimate. Weber calls this form of power "authority", i.e., the capacity for the legitimate application, actual or potential, of power. For the purposes of this article, authority refers to "soft power".

The way the behavior of other actors is affected is crucial in international relations and determines the type of relationship that will be forged between actors. "Hard" and "soft" power differ from each other in this regard, while they share the same objective: to change behavior in accordance with one's own interests. The two dimensions of power are not mutually

exclusive but may in fact form part of an overall strategy to pursue national interests in the international system. However, the exercise of hard power has traditionally been associated with the behavior of rising and established great powers, while soft power is a more recent attribute of great powers in the international system. Let us briefly consider each dimension.

a. Hard Power

Hard power is characterized by coercion, the use of military force, and money. The use of any of these three elements symbolizes the use of hard power. This type of relationship is especially common between countries with asymmetric economic relations, such as those that exist between developed and developing countries. The country that controls material resources uses its advantage to compel another, less resource-rich country to do what it wants by determining the political and economic agenda of the relationship.

Coercion, the threat of future harm, or the provision of financial and technical assistance with attached conditions for the recipient country are the most frequently-used “hard power” instruments in the contemporary era, where wars and invasion seem a somewhat outdated way of pursuing national interests. Coercion within bilateral and multilateral negotiation processes, which might involve the provision or the removal of assistance in return for specific actions requested of the counterpart, can take many forms –some more open, others more opaque. Membership of a specific organization, the conclusion of free trade agreements, or the acceptance and implementation of human rights or environmental policies are examples of how coercion is used in order to change the behavior of countries in accordance with the interests of the more powerful party.

Relations between Latin America and the United States during the last century offer a wealth of examples of the exercise of hegemonic hard power. Based on the Monroe Doctrine, established early in the 19th Century, the use of military force was one of the main instruments of United States foreign policy in Latin America during most of the 20th Century. The alleged threat to democracy posed by communist regimes or criminal leaders and

by their plans to expand their influence to other countries constituted the prevalent excuse for direct US military invasions in Latin America. Interventions ranged from the deployment of marines in the Dominican Republic between 1916 and 1924 and Haiti from 1915 to 1934, to the invasion of Grenada in 1983 and Panama in 1989. In addition, the indirect participation in, or support of, several coups d'état against left-wing governments such as in Guatemala 1954 or Chile 1973 were a hallmark of US foreign policy towards Latin America (Galen, 1992; Dunkerley, 2008).

The use of money is not exclusive to hard power. However, what makes money essential to its exercise is its use in the context of conditioned economic assistance as well as the application of coercion comprising the proverbial “stick ” (reduction), or “carrot” (increase) of bilateral economic relations. Trade relations between the United States and several Latin American countries provide ample testimony to the application of money-centered hard power. The United States has employed a variety of economic carrots and sticks to force Latin American countries to comply with its national interests. Insisting that free trade agreements will only be ratified if certain human rights, environmental, or labor standards are met is an example of the stick, while economic and military aid or the granting of trade privileges under “Plan Colombia” or to Mexico in the context of the NAFTA agreement are examples of the deployment by the United States of the carrot.

While hard power has been the traditional weapon of choice employed by (emerging) great powers in the international system in pursuit of their national interests, it has recently gone out of fashion. In other words, hard power seems to be going soft when dealing with nominally weaker countries. Coercion and force are not only considered largely illegitimate means of foreign policy but their effectiveness in changing the behavior of actors over the long run has been questioned. Liberal scholars of international relations such as Joseph Nye have therefore argued that the application of “soft power” constitutes a more legitimate and more effective strategy for great powers in today's international system.

b. Soft Power

According to Nye, soft power is the power of attraction or what Weber calls authority (Nye, 2004: 6; Gerth and Mills, 1946). The use of force is ruled out as a method of realizing one's interests. A country may obtain what it wants in international affairs by providing an example to be emulated, and making others want the same thing. In other words, soft power is about shaping others' preferences, guiding by example and having political values and institutions that are seen as moral and legitimate. A country may obtain what it wants by making others want the same thing (Nye, 2004).

However, governments do not fully control the degree of global attraction of their polities or cultures. Just as good policies can attract international interest and become the example to be followed; bad policies can do the same. International perceptions of its values, culture and policies are beyond the exclusive control of states. As a result, there is no guarantee that only "good things" about an "attractive" country are diffused globally. For example, countries like China have few regulations on environmental and labor issues, which might look attractive to developing countries keen on achieving rapid economic growth and that are wary of the standards of "responsible growth" established for them by rich countries.

Culture is one of the most important assets in a country's bank of "soft power". Possessing a national culture that is attractive to other countries is seen as an important entry point in winning the "hearts and minds" of people around the world. The increasing importance attached to "public diplomacy" within the foreign policy strategies of many countries, including China and Colombia, is just one indicator of this trend. Being an attractive culture implies a sense of admiration and attraction that directly translates into increased flows of foreign tourists, and higher exports. In addition, through the operation of institutions, such the British Council or the Confucius Centers, established to disseminate a country's culture and language abroad, a more positive image or perception of the country, including its domestic and foreign policy, can be promoted within foreign societies.

Successful political values are a key element that may also serve as an example to other countries. The implementation of policies that are con-

sidered legitimate and moral, and of successful economic and political models, is the material basis upon which political values are diffused. It therefore affects the way a country is perceived by its counterparts. There can be no doubt about the attractiveness of the Chinese “economic miracle” over the last twenty years within the developing world. The Chinese government has played on this aspect of its “soft power”, advertising its achievements in economic growth and poverty reduction as a blueprint other developing countries could follow up to the point where it has publicly offered assistance and guidance to countries in implementing the same economic model (Kurlantzick, 2007: 57).

In contrast to hard power, with its focus on coercion, diplomacy is the key mechanism for the application of soft power. Cooperation is achieved not through direct or indirect force but on the basis of shared respect and mutually beneficial agreements. The imposition of political conditions for economic cooperation is anathema to soft power. A country linking trade relations to non-economic characteristics might be able to get its way because of its superior material resources such as a large domestic market, but it will hardly become an attractive trading partner in the long run.

The Chinese principle of non-interference in domestic affairs makes it hugely attractive to a range of developing countries that complain about the heavy-handedness of Western or especially United States foreign policy. When Evo Morales won the Bolivian presidency in 2005, the United States government responded by threatening to cut aid flows to the country. In contrast, China invited Morales for a state visit to Beijing where he asked for help in developing Bolivia’s vast natural gas reserves. Chinese companies leapt at the opportunity and seized a market which Western companies either abandoned or were forced out of for political reasons.

Money is an essential element of soft power, too. However, in contrast to its employment by hard power, economic aid or trade relations are not linked to political conditions that reflect non-economic preferences or interests. The Chinese strategy of establishing “win-win cooperation” with developing countries is attractive because of the absence of coercion and the prospect—at least in the short run—of mutually beneficial economic relations. The application of soft power makes for a fundamentally different

type of relationship between emerging great powers and other countries. Instead of feeling bullied, weaker countries are willing to accept the superiority of “soft” great powers as legitimate because of the respectful way in which they feel they are being treated.

Why is China interested in Latin America?

China’s relations with Latin America, like its dealings with Africa, can be described not so much as a new discovery but as a return (Alden et al. 2008). China and Latin America, specifically Peru and Mexico, were engaged in intense trade relations from as early as 1570, when Chinese exports including porcelain and silk were exchanged for silver and other minerals from Latin America.

China had an indirect presence in Latin America after the end of the Second World War, but in a rather different way than today. During Mao’s rule, Chinese policy towards other developing countries was directed towards exporting its version of a communist or “cultural” revolution. Relations between China and Latin American regimes in open rebellion against the United States, such as Cuba, were very close during the period. China provided political and financial support to a variety of guerilla groups in Latin America that adopted the Chinese –rather than the Soviet or Cuban– version of communist ideology (Roett and Paz, 2008: 29).

However, under Deng’s leadership in the late 1970s, China renounced the active promotion and support of communist revolutions in other countries. Deng believed that the country needed to orient its efforts inwards towards achieving rapid economic growth. Costly “adventures” in faraway countries for the sake of “world revolution” were simply not affordable, nor politically desirable, under the new economic development model. As a result, Maoist guerilla groups in Latin America saw their political and military support from the “motherland” cut off, contributing to their general decline in the region. China’s presence in Latin America during the 1980s and 1990s was thus virtually nonexistent. This situation was to change during the first decade of the 21st Century.

Evan Ellis identifies four principal reasons why China is today (again) interested in Latin America: (i) as a source of primary products, given China's increasing emphasis on the production of manufactured goods; (ii) as a market for its manufactured exports, given Latin America's population of over 600 million people; (iii) as a political ally, because of its vision of global governance, including its interest in obtaining support and legitimacy from developing countries for its rise to great power status; and (iv) the pursuit of the "One China" principle given that more than half of the countries that recognize Taiwan worldwide are located in Latin America and the Caribbean (Ellis, 2009: 14-15). The following section elaborates briefly on each of the points identified by Ellis and provides some additional context and evidence. It also discusses another aspect of China's relations with Latin America not mentioned by Ellis: whether the improved relationship is intended to undermine the traditional hegemony of the United States in the region.

a. The Demand for Primary Resources

Most authors, and official Chinese rhetoric too, zero in on the economic dimension of the relationship with Latin America. Put simply, the region is rich in natural resources that the Chinese economy requires in order to sustain its impressive growth path. However, compared with other regions of the world, especially Asia, the level of Latin America's exports to China is rather low –not exceeding 6% of China's total imports in 2009 (see Figure 1).

Figure 1. China's imports from world regions, 2009

RW	18.40%
LAC	6.40%
USA	7.70%
EU	12.10%
Asia	55.40%

Source: CEPAL.

The bulk of Latin American exports to China are primary products, mainly minerals and foodstuffs. Almost 60% are mineral products such as oil, gas, and copper. Agricultural products play an important role too, accounting for nearly 30% of total exports to China (see Figure 2).

Figure 2. Product composition of Latin America's exports to China, 2009

Others	15.00%
Agriculture & Food related Products	28.00%
Minerals	57.00%

Source: CEPAL.

China is also interested in further encouraging this kind of imports from Latin America and in making the investments necessary for them to increase, primarily in the exploration and exploitation of mineral resources. In this regard, it is important to point out how the Chinese investment strategy in Latin America differs from that followed in Africa. In many African countries, Chinese funds for new infrastructure projects associated with natural resource production are not made available directly to the recipient country. Instead, the recipient country authorizes the Chinese government to select a Chinese construction company to carry out the work. The Chinese Export-Import Bank lends money at low interest rates to this company, which brings workers and technology from China. In return, the recipient government grants the company the concession for the exploitation of the natural resource in question –generally oil or other minerals (Foster et al. 2008).

This model of investment has not prospered in Latin America, mainly because of the resistance of governments to handing over control of the investment operation completely to foreign companies and allowing them to employ exclusively Chinese workers on construction sites (Ellis, 2009: 59). Instead, the Chinese government has opted for lobbying host countries to let Chinese companies acquire shares in local mining companies. For example, Chile's state-owned Codelco, the largest copper mine in the world, reached a US\$2 billion deal with China's Minmetals, a state-owned metals trading house, under which Minmetals would initially invest US\$550 mil-

lion in a 50-50 joint venture. In return, China would receive a long-term copper supply contract (Ellis, 2009: 43).

b. The Market for Manufactured Export Products

The Chinese government has recognized that its traditional export markets in developed countries are declining as a result of rising trade barriers imposed in the aftermath of an avalanche of highly competitive Chinese imports. Western countries are nowadays much more reluctant to permit the unrestrained flow of Chinese manufactured products into their economies. Chinese products are sold principally through the vast informal sector in developing countries, including Latin America. The low price structure of China's manufactured goods translates into superior competitiveness and thus greater market penetration than that enjoyed by traditional imports or domestically manufactured goods. The official figure for Chinese exports to Latin America –just 5% of China's total exports in 2009 (see Figure 3)– most likely understates the increasing presence of Chinese products in developing countries in general, and in Latin America in particular.

Figure 3. China's exports to world regions, 2009

RW	22.20%
LAC	4.70%
Asia	37.20%
USA	18.40%
EU	17.40%

Source: CEPAL.

In terms of the composition of Chinese exports to Latin America, more than half are manufactured electronic devices and machinery, followed by textiles, accessories and toys (see Figure 4). The complementarity of the Chinese-Latin America trade relationship is, then, clear: primary resources are exchanged for manufactured products; or as some authors put it, a new form of center-periphery relations has been created (Jenkins and Dussel Peters, 2009).

Figure 4. Composition of China's exports to Latin America, 2009

Others	24.20%
Toys	5.71%
Electronic devices and machines	54.44%
Clothes and other accessories	15.42%

Source: CEPAL.

However, there are some notable differences between the major Latin American countries in terms of their trade relationships with China, in particular when their exports to China as a share of total exports are juxtaposed with the percentage of China's exports going to them. Generally speaking, the percentage of a given Latin American country's exports that go to China are higher than the percentage of overall imports to the region that it receives. For example, while Chile's exports to China constitute almost 25% of its total exports –with the result that following the signature of the free trade agreement between the two countries in 2005 China has been the most important export destination for Chilean goods– it receives less than 10% of China's total exports to the seven major Latin American economies. The situation is more symmetrical for Colombia, whose exports to China and the percentage of imports to the region it receives are roughly equal.

The outlier case in this picture –explaining the discrepancies– is Mexico. Almost 50% of all Chinese exports to Latin America go to Mexico, whereas Mexican exports to China are almost nonexistent, representing less than 2% of total exports from the region. The reason for Mexico's somewhat awkward position is that, as a member of NAFTA, it enjoys preferential access to the United States and Canadian markets. Chinese companies have taken advantage of this situation and formed integrated global production chains: producing basic components in China, performing final assembly in Mexico in order to comply with the rules-of-origin requirements under the NAFTA agreement, and finally shipping the finished goods to the United States and Canada (Gereffi and Memedovic 2003; Villalobos 2005; Wong-Gonzales, 2009). The implications of this situation for the domestic

maquiladora industry focused on the production and export of basic manufactured goods have been devastating (Ellis, 2009: 205).

c. Seeking Allies for an Emerging Structure of Global Governance

In general terms, economics dominates China's relations with Latin America. However, they do not always end there. The Chinese government needs allies in the developing world to legitimize its aspiration to become a great power. Along with this desire, China is striving to achieve structural reforms in the institutions of contemporary global governance to make them more representative of the realities of the 21st Century. In China's view, powerful international organizations such as the International Monetary Fund or the World Trade Organization reflect outdated governance structures devised during the era of the Cold War. Emerging regional and global powers such as China feel underrepresented in the crucial decision-making bodies of global governance. In order to initiate and implement reforms, China has sought to engage developing countries as strategic allies in its quest for a general overhaul of global governance (Economy, 2010).

China pursues a pragmatic course when it comes to the selection of strategic allies in the developing world that is similar to the approach it follows developing "win-win" economic cooperation agreements. Allies are not selected on the basis of political characteristics such as regime type or respect for human rights. As a result, the current polarization between radical left, social-democratic, and right-wing governments in Latin America is of little importance to China when it comes to the question of whether to engage with them or not. In turn, countries with diverse political and economic backgrounds such as Peru, Mexico and Chile on the one hand, and Cuba, Bolivia, and Venezuela on the other have received similar treatment from China. The important factor is the willingness to establish economic relations and the search for common, mutually beneficial interests. When relations are slow to prosper between China and a specific country, it is usually the decision of the latter.

Apart from the Taiwan issue mentioned below, China imposes no fundamental reservations or prior conditions that might affect the construc-

tion of closer relations with developing countries. However, it is important to grasp the differentiation between “mere” economic partners on the one hand and crucial political allies on the other. In order to illustrate this point, the next section considers the relationship between China and Brazil.

China’s relationship with Brazil includes, but at the same time goes far beyond, trade cooperation. Brazil has the biggest market in Latin America and is the largest country in the region, making it an interesting economic partner for China. In contrast to other countries in Latin America, Brazil offers opportunities for lucrative Chinese investment beyond the commodities sector. Brazilian companies such as EMBRAER and the Chinese Aircraft Industry Corporation are engaged in joint ventures intended to increase their global market share of the aviation sector. Conversely, the Brazilian company EMBRACO, a compressor manufacturer, has captured 30% of the Chinese compressor market (Ellis, 2009: 49-62).

Potentially more important than trade and investment, however, are the political relations between China and Brazil. Together with Russia and India, they form the so-called BRICs Countries. Initially coined by the investment firm Goldman Sachs as a term to describe countries at a similar stage of newly advanced economic development, the acronym has come into wide-spread use as a symbol of the shift in global economic power away from the developed G-7 economies toward the developing world. Since the four countries are developing rapidly, by 2050 their combined economies could eclipse those of the current richest countries of the world. Brazil, Russia, India, and China, combined, currently account for more than a quarter of the world’s land area and more than 40% of the world’s population.

The term and the associated concept caught on so much that the four countries began to develop and coordinate common positions in international politics, for example regarding the reform of international financial institutions and global economic governance in general. The leaders of the BRICs countries held their first summit in June 2009 in Russia, where they issued a declaration calling for the establishment of an equitable, democratic and multipolar world order.

The important point here is that China and Brazil see each other as *primus inter pares* on the world stage. Given the size of their economies

they see themselves as the natural leaders of the developing world, poised to act as its representative's vis-à-vis the developed countries and the international institutions they dominate. In other words, they view each other as primarily political allies dedicated to the cause of creating new arrangements in global governance.⁵

d. The Taiwan Issue

Probably the longest-standing issue affecting relations between Latin America and China has been the question of Taiwan. Taiwan and China split amid civil war in 1949. Since then they have been engaged in an all-out contest to win diplomatic allegiance from countries around the world. There are presently twenty-three sovereign states left in the world that recognize Taiwan diplomatically. Twelve of these are located in Latin America and the Caribbean: the Dominican Republic, Haiti, St. Kitts and Nevis, St. Vincent and the Grenadines, St. Lucia, Panama, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala, Belize, and Paraguay.

In recent years, China's rising political and economic clout has helped it persuade more countries to recognize Beijing instead of Taipei. Based on the "One China Policy", Beijing offers monetary incentives in the form of infrastructure investment, foreign aid, and trade preferences in return for establishing diplomatic relations with the People's Republic and thus breaking formal ties with Taiwan.

In the recent past, several Latin American and Caribbean countries have taken advantage of this attractive offer. After Costa Rica became the first Central American country to establish diplomatic ties with the People's Republic in 2007, China bought US\$300 million of Costa Rican government bonds (Shambaugh, 2008). In addition, China spent US\$74 million to build a new national soccer stadium in the capital, San José. The way in which the "Taiwan issue" can turn into a lucrative business opportunity for some Latin American countries was demonstrated by the Caribbean island country of Dominica. In 2004, Dominica requested a

5 Severino Becerra (Cesarin and Moneta 2005, 269-280) provides an interesting compilation of the relations between Brazil and China with a view towards the next ten years.

US\$58 million aid package from Taiwan, which Taipei declined. Subsequently, Dominica switched sides, changing its diplomatic allegiance to the People's Republic. In return, the Chinese government provided the island with US\$11 million in immediate aid, plus US\$100 million in grant aid over a period of six years (Ellis, 2009: 15).

e. A Counter-Balance to United States Hegemony in Latin America?

For Latin America, the United States has acted as regional hegemon for almost two-hundred years, since the declaration of the Monroe Doctrine in 1823.⁶ For decades, it has been the main trade and investment partner for many Latin American countries. Additionally, it has exercised substantial political, military, and cultural influence over the states and societies of the region. Consequently, Latin America has long been described as the “back-yard” of the United States, as asserted in the ideology of “Manifest Destiny” from 1904 onwards, or by frequent military interventions such as the Grenada “Rescue Mission” in 1983 or the Panama invasion of 1989. However, this dynamic has lost force during the 21st Century, mainly as a result of the shifting security priorities of the United States, which has refocused its attention towards other regions such as the Middle East.

In addition, with the increasing importance of China in world politics and its concomitant presence in Latin America, it is tempting to interpret current and future international politics as a rivalry between an emerging great power (China) and one in decline (the United States). In the history of the international system power transitions of this type have usually been associated with violent conflicts or all-out wars for global hegemony (Organski, 1958). According to the logic of “offensive realism”, emerging great powers adopt a revisionist stance toward the “rules of the game” that govern international politics, seeking to replace them with institutions that fit their interests. As the declining great power will defend the status quo it

6 After the independence of the United States from Great Britain, and Latin America's from Spain, the United States government decided that any attack on the region would require United States intervention.

has created under all circumstances, violent conflicts between old and new are inevitable (Mearsheimer, 2001).

If this logic were to apply in this case, China would be looking to challenge the United States in all areas of international relations, seeking to undermine its hegemony in its traditional spheres of influence. Latin America should be a prime target for China's aggressive foreign policy given its position as the U.S.'s backyard. Is it, then, possible to describe China's interest in Latin America as a challenge to the dominant position of the United States? To what extent is China seeking to mount such a challenge as an additional consequence, or collateral benefit, of its growing economic, cultural and diplomatic ties?

The official position of the Chinese government emphasizes the "peaceful rise" of the country to great power status. It aims to accommodate the interests of existing great powers rather than to openly challenge or counteract them. Chinese strategy toward Latin America includes no stated aim of taking on the United States' interests directly, let alone replacing it as regional hegemon.⁷ However, despite the official rhetoric, there are some signs that China's relations with Latin America serve at least to lessen the influence of the United States in the region.

Because of the potentially vast purchasing power of its domestic market, China offers a lucrative destination for Latin American products. In the context of the current problems affecting the United States economy, China's capacity to absorb Latin American exports has filled the gap left by declining demand from the region's traditional trading partner. As a result, the Latin American economies are able to reduce their dependence on the United States market, offering more autonomy and increased growth potential irrespective of macroeconomic trends to the north.⁸

China's recent admission to regional organizations such as the Organization of American States (OAS) or the Inter-American Development

7 Chinese Policy Paper on Latin America and the Caribbean, November 6, 2008; available online at <http://english.people.com.cn/90001/90776/90883/6528385.html>.

8 As emphasized by a recent report from the ECLAC (2010c), China's growing trade has also implied significant political and cultural exchanges with countries such as Brazil, Chile and Peru and future agreements with various others, including Colombia.

Bank (IADB) does not follow a purely economic logic. It reflects, rather, the government's greater interest in the political affairs of the region, including its interest in the long-term possibility of acting as a counterbalance to U.S. positions in these organizations. Given China's interest in reforming the international financial institutions mentioned above, why should institutions such as the OAS and the IADB that have traditionally been dominated by the United States remain exempt from that endeavor?

Finally, China has developed close commercial as well as political and military relations with Latin American countries such as Venezuela and Bolivia that openly oppose United States hegemony in the region. Military relations with Venezuela have been strong and the Chávez government has purchased substantial amounts of Chinese weaponry and military paraphernalia, such as radar, ammunition, and aircraft. In addition, military training of and by Chinese officials has been a frequent occurrence on Venezuelan territory in recent years (Ellis, 2009).

However, China's incursion into Latin America should not be overestimated. Even though China has joined regional organizations, its membership is limited to observer status, leaving it on the sidelines of actual decision-making. In addition, the Chinese government has taken a largely passive, neutral, approach to the different political conflicts that have erupted in the region during the recent past including, for example, the frequent tensions between Colombia and Venezuela.

The Chinese government has refrained from openly supporting political regimes that are hostile to the United States. Economic and military support from China is not exclusive to those countries, but is provided across the ideological spectrum. In other words, Bolivia, Venezuela and Cuba receive the same treatment from China as Colombia, Peru, and Mexico.

Conclusion

China's impressive economic development during the last twenty years, combined with a more outwardly-oriented foreign policy, has fundamentally shaped international relations in the post-Cold War period. The Chinese government proclaims that the "peaceful rise" of the country heralds a new

era in the international system, where great powers can coexist peacefully, bound together by economic interdependencies, and relations of “soft” rather than “hard” power. Instead of pursuing their interests by recourse to force or coercion, “soft” great powers elicit cooperation from other countries because of the attractiveness of their model or as an example to follow.

Pursuing a strictly non-interventionist approach towards domestic affairs, China’s official policy toward developing countries is focused on the establishment of “win-win” cooperation without imposing political conditions on its partners. In other words, economics –especially complementary trade relations– drive China’s relations with Latin America. The Chinese government roams the planet in search of the natural resources it needs to sustain its current economic development model. At the same time, it is looking for new markets to penetrate with its basic manufactured products. Latin America provides an ideal partner in this endeavor. In other words, trade relations between China and Latin America look like a “marriage made in heaven”.

However, this “new marriage” is built on the economic foundations of the existing center-periphery relations between the region and the United States. Exporting natural resources to China and importing basic manufactured products will do little for the industrial upgrading required by Latin America’s economies. Convenient as the burgeoning trade relationship with China is in boosting Latin America’s exports in times of global economic crisis and declining demand from traditional trading partners, its positive effects in the long-term are very much in doubt. As China becomes obliged over the long-term to change its model of resource-intensive economic development it will reduce its imports of primary products and may as a consequence increase its FDI flows or other forms of direct penetration in economies abroad.

Political aspects play a secondary role in China’s relations with Latin America. Apart from the active pursuit of a “One China” policy, inciting countries to break formal ties with Taiwan and to recognize the People’s Republic diplomatically, China’s strategy to engage political allies for the promotion of its vision of global governance –for example, within the BRIC group– is focused on Brazil, the regional heavy-weight. For the rest

of the region, China carefully balances its political and military relations, trying to avoid the impression of favoring one group of countries over another, whether for ideological or economic reasons. As a result, governments hoping to enlist China's help in order to challenge United States hegemony in Latin America should not hold their breath.

References

- Alden, Christopher, Daniel Large and Ricardo Soares de Oliveira (eds.). 2008. *China returns to Africa: A rising power and a continent embrace*. New York: Hurst & Co.
- Breslin, Shaun. 2005. Power and production: Rethinking China's global economic role. *Review of International Studies* 31 (4): 735-53.
- Cesarin, Sergio and Carlos Moneta (eds.). 2005. *China y América Latina. Nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo*. Buenos Aires: BID-INTAL. Accessed December 20, 2011, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=33036644>
- Dunkerley, James. 2008. *US foreign policy in Latin America*. In *US foreign policy*, edited by Michael Cox and Doug Stokes: 292-312. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Dussel Peters, Enrique. 2007. *Oportunidades en la relación económica y comercial entre China y México*. CEPAL. Accessed December 23, 2011. http://dusselpeters.com/oportunidades-china-mexico_2007.pdf
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean, ECLAC. 2008a. *Economic and trade relations between Latin America and Asia-Pacific. The link with China*. Accessed December 23, 2011, http://www.eclac.cl/comercio/publicaciones/xml/5/34235/ECONOMIC_RELATIONS_LATIN_AMERICA_ASIA_PACIFIC.pdf
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean, ECLAC. 2008b. *Oportunidades de comercio e inversión entre América Latina y Asia-Pacífico. El vínculo con APEC*. Accessed December 23, 2011, http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/34516/LC_L_2971_APEC_esp_2008.pdf

- Economic Commission for Latin America and the Caribbean, ECLAC. 2010a. *Capítulo III: Las inversiones directas de China en América Latina y el Caribe*. In *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Accessed December 23, 2011. http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/43289/Capitulo_III_IED_2010_WEB_FINAL.pdf
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean, ECLAC. 2010b. *Hoja Informativa China*. Accessed December 23, 2011. <http://10.www.eclac.cl/prensa/noticias/comunicados/7/43307/hoja-informativa-China-es.pdf>
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean, ECLAC. 2010c. *La República Popular de China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica*. Accessed December 23, 2011. http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/39082/RP_China_America_Latina_el_Caribe_una_relacion_estrategica_906.pdf
- Economy, Elizabeth C. 2010. The game changer. Coping with China's foreign policy revolution. *Foreign Affairs* 89 (6): 142-153.
- Ellis, Robert Evan. 2009. *Latin America in China: The whats and wherefores*. Boulder: Lynne Rienner.
- Foster, Vivien, William Butterfield, Chuan Chen, and Nataliya Pushak. 2008. *Building bridges: China's growing role as infrastructure financier for Sub-Saharan Africa*. Washington DC: The Public Private Infrastructure Advisory Facility, World Bank,
- Galen Carpenter, Ted. 1992. *Direct military intervention*. In *Intervention into the 1990s*, edited by Peter Schraeder: 153-172. Boulder: Lynne Rienner.
- Gallagher, Kevin P. and Roberto Porzecanski. 2010. *The dragon in the room. China and the future of Latin American industrialization*. Stanford: The Stanford University Press.
- Gereffi, Gary and Olga Memedovic. 2003. *The global apparel value chain: What prospects for upgrading by developing countries?* Vienna: The United Nations Industrial Development Organization.
- Gerth, Hans H. and Charles Wright Mills (eds.). 1946 *From Max Weber: Essays in sociology*. New York: Oxford University Press.
- Jenkins, Rhys and Enrique Dussel Peters (eds.). 2009. *China and Latin America: Economic relations in the twenty-first century*. Bonn and Mexi-

- co City: German Development Institute in cooperation with The Center for Chinese-Mexican Studies.
- Kurlantzick, Joshua. 2007. *Charm offensive: How China's soft power is transforming the world*. New Haven: Yale University Press.
- Mearsheimer, John J. 2001. *The tragedy of great power politics*. New York: W.W. Norton.
- Nye, Joseph S., Jr. 2004. *Soft power: The means to success in world politics*. New York: Public Affairs.
- Organski, A.F.K. 1958. *World politics*. New York: Alfred A. Knopf.
- Roett, Riordan and Guadalupe Paz. 2008. *Introduction: Assessing the implications of China's growing presence in the western hemisphere*. In *China's Expansion into the Western Hemisphere*, edited by Riordan Roett and Guadalupe Paz, 1-26. Washington DC: The Brookings Institution Press.
- Shambaugh, David. 2008. *China's new foray into Latin America*. Accessed November 17, 2011, http://www.brookings.edu/opinions/2008/1117_china_shambaugh.aspx?rssid=shambaughd.
- Shambaugh, David. 2010. *China flexes its soft power*. Accessed June 7, 2011, http://www.brookings.edu/opinions/2010/0607_china_shambaugh.aspx?rssid=shambaughd.
- Villalobos, Ángel. 2005. *Las relaciones entre China y México: prioridades y retos*. Accessed December 23, 2011, http://dusselpeters.com/economia-informa-335_villalobos.pdf
- Wong-Gonzales, Pablo. 2009. *The impact of China's global expansion on Mexico's auto industry*. University of East Anglia School of International Development: World Economy & Finance Research Programme, Working Paper No. 11.

América Latina: las estrategias económicas de EE.UU., Unión Europea y China en la integración económica global (1990-2010)

Wu Yinshi

Introducción

En el actual panorama que presenta el ya conocido como sistema-mundo, la crisis económica y financiera global desatada en 2008 ha afectado con toda su crudeza a los países de todo el mundo, pero, paradójicamente, la economía latinoamericana ha sorteado la crisis en mejores condiciones que en épocas pasadas. En lo que respecta a América Latina hay que aclarar que es una región que se encuentra en un proceso de transición hacia la plena integración económica en lo referente a la libre circulación de capitales así como al libre comercio, con todo lo que ello supone para su proyección a escala internacional.

En el presente trabajo, se analizarán e investigarán los procesos en la integración económica que se han ido produciendo en América Latina en una era donde la globalización se ha intensificado de manera exponencial, centrandó el enfoque en los casos en los que ha habido avances en los procesos de integración regional, junto con una clara apertura al mercado mundial, poniendo de relieve los acontecimientos externos que tuvieron una repercusión directa sobre estos procesos integradores, y ,en especial, las actuaciones de los Estados Unidos (EEUU), la Unión Europea (UE) y China y sus efectos en los procesos de inclusión de las economías latinoamericanas en la estructura económica mundial del siglo XXI.

Según los datos publicados en un estudio realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “*Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2010-2011*,” el Producto Interno Bruto (PIB) de América Latina creció un 5.9% en 2010, sin embargo, se observan ciertas limitaciones, al igual que ciertas reticencias con respecto a las repercusiones que el desarrollo económico acarrea en algunos estratos de la sociedad. América Latina no ha sufrido los impactos de la crisis financiera global como sí lo ha hecho en anteriores ocasiones, en parte gracias a la integración registrada en términos generales y a las inversiones comerciales realizadas por parte de Estados Unidos, la Unión Europea y China a comienzos del siglo XXI. Resulta importante investigar el papel desempeñado por los EEUU la UE y China en el desarrollo económico latinoamericano ya que estos países han desarrollado numerosos proyectos políticos e invertido grandes sumas de dinero en inversión extranjera directa (IED) en el contexto de la globalización económica.

De ahí que nos preguntemos: ¿Qué efectos han tenido y tendrán en un futuro, los tratados bilaterales y multilaterales de libre comercio en las relaciones entre Estados Unidos, y América Latina? ¿Y que efectos ha tenido y tendrá, en la relación con la UE y China? ¿Cuáles son ahora los principios rectores de la integración latinoamericana? ¿Qué pasará con la integración latinoamericana que ha afectado por las políticas de Estados Unidos, la Unión Europea y China en las últimas décadas, en el contexto de la integración económica global del siglo XXI? Estas preguntas hacen referencia al pasado y presente de la integración, así como a las posibles perspectivas de futuro que podamos imaginar sobre el *status quo* de América Latina en las relaciones internacionales.

El punto de vista de Estados Unidos

Desde la caída del Muro de Berlín, los Estados Unidos (EEUU) han implantado una política neoliberal con los países latinoamericanos para llevar a cabo reformas políticas y económicas. Washington ha buscado el liderazgo en las agendas democráticas y económicas de los países de la región, tradicionalmente considerados como el “patio trasero” según la Doctrina

Monroe, aunque algunos líderes latinoamericanos se han vuelto antiamericanos y se resisten a esa orientación del desarrollo en sus sociedades.

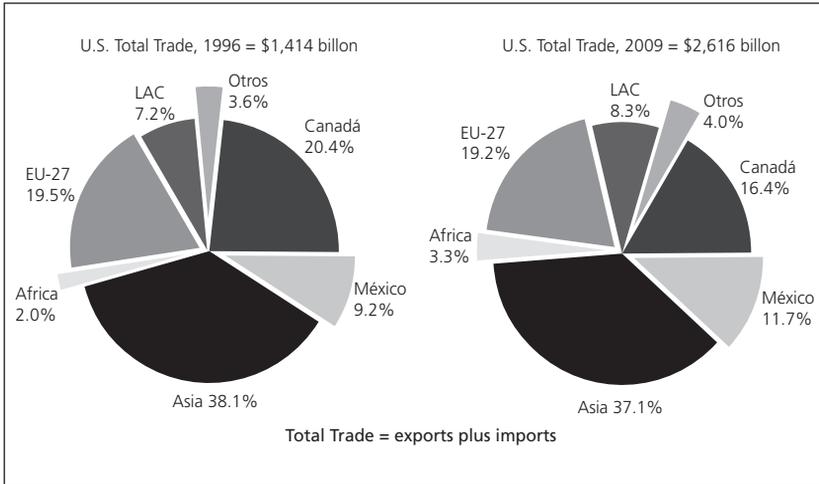
En los años ochenta, Washington insistía principalmente en cuestiones de seguridad y ayudó a Latinoamérica a cambiar hacia la democracia y la economía de mercado. En los noventa, el gobierno Clinton creó el Tratado de Libre Comercio de América de Norte (TLCAN), que apoyó el desarrollo de Estados Unidos y Canadá, evitando el hundimiento de la economía mexicana. Tras la integración regional, la estrategia comercial estadounidense de integración económica se ha detenido porque el gobierno ha fracasado en la integración de todos los países para crear una zona de libre comercio en América Latina en 2005.

La Administración Bush: Tratado de Libre Comercio

En la actualidad, las relaciones entre EEUU y América Latina se encuentran en un punto de inflexión desde el final de la Guerra Fría. En las relaciones EEUU-Latinoamérica, el comercio es el punto más importante de la agenda. La Administración Bush implementó la estrategia de libre comercio, incluyendo la liberalización competitiva (*competitive liberalization*), que estableció la relación bilateral, tratado de libre comercio (TLC) de la formación como *hub-and-spoke*, con los países latinoamericanos y la plataforma de TLC al nivel global, sin embargo, la primera presidencia del gobierno de Obama se ha centrado en la relación pragmática que adoptó la política económica multilateral con los países en la región. En esta parte de la tesis, analizamos los resultados de la política de integración económica, incluyendo los TLCs, de la Administración Bush y Obama y presentando las influencias y las perspectivas de EEUU-América Latina en el contexto de las relaciones internacionales.

Históricamente, Estados Unidos es el primer socio comercial de Latinoamérica, el mayor mercado de exportaciones e inversiones directas de EEUU en el sistema de comercio mundial. En el gráfico 1, el Departamento de Comercio de EEUU presenta el comercio total durante el periodo de 1996 a 2009 de la siguiente manera:

Gráfico 1: Comercio Total de EEUU, 1996-2009



Fuente: Departamento de Comercio de EEUU (2010) y Hornbeck (2011)

En resumen, el comercio total estadounidense en 1996, ascendió a la cifra total de 1,414 millones de dólares en las diferentes regiones del mundo, recibiendo de países de Latinoamérica el 16.4% del comercio total (incluyendo México), en 1996. En 2009, Estados Unidos aumentó las exportaciones e importaciones a países latinoamericanos alrededor de un 20%, el segundo socio comercial, en comparación con Asia, un 37.1%, Canadá, un 16.4%, y EU-27, un 19.2%. De hecho, el comercio total de EEUU aumentó en 4,175 millones de dólares en 2010 (U.S. Census of Bureau, 2010), siendo países latinoamericanos el área más beneficiada, promoviendo así la integración regional en el Hemisferio Occidental.

El presidente Bush subrayó dos objetivos que respondían a importantes demandas de la política comercial en el contexto de las relaciones internacionales (Schott, 2005a):

1. *Mantener a raya las presiones proteccionistas y ayudar a reducir el enorme déficit comercial de EEUU;*

2. *Abrir nuevas oportunidades para las empresas de EEUU, los trabajadores y los agricultores, reduciendo las barreras comerciales y de inversión alrededor del mundo.*

La Administración Bush no terminó todas las negociaciones con los 34 países latinoamericanos, alcanzando el ALCA un punto muerto en 2005, y no llegó a completar el modelo de integración económica con la nueva ola de regionalismo en América. Los líderes de los países latinoamericanos debatieron sobre la integración económica y regional de EEUU, ya que algunos países mantuvieron la cooperación económica sin obtener máximos beneficios; los gobiernos perdieron la confianza en el modelo neoliberal y cuestionaron la asimilación cultural de Estados Unidos (Schott, 2005b).

Debido a las ventajas de la integración comercial en el campo político y en política exterior, la Administración Bush giró hacia la política de comercio pluralista, que combinaba las conversaciones comerciales multilaterales y bilaterales de libre comercio para integrarse con Latinoamérica, a condición de obtener un gran mercado para las empresas estadounidenses y compartir el interés común en la lucha contra el terrorismo tras el 11-S.

El gobierno de Estados Unidos no jugó un papel activo en la búsqueda de TLC, mientras que, la Unión Europea y Japón se dedicaron a la negociación de TLC con otros países del mundo. La Administración Bush impulsó la política de liberalización competitiva con una estrategia coherente para crear más acuerdos bilaterales de libre comercio con el apoyo del Congreso estadounidense a comienzos del siglo XXI.

La Administración Bush se ha dirigido hacia el mercado abierto para la inversión, las reformas orientadas al mercado nacional y a la asociación estratégica, aumentando las exportaciones de EEUU y los socios comerciales bilaterales en el mundo. En esta administración, EEUU negoció TLCs con los países candidatos y entraron en vigor o quedaron listos para la ratificación los siguientes acuerdos: EEUU-Singapur, EEUU-Chile, EEUU-CAFTA-DR, EEUU-Marruecos y EEUU-Colombia. El gobierno de EEUU debería reconsiderar el acuerdo de libre comercio bilateral con países latinoamericanos debido al fracaso del ALCA en 2005. El nuevo flujo de TLC entre EEUU y Latinoamérica no sólo aumentó las expor-

taciones estadounidenses, sino que también dio una nueva oportunidad a los países miembros de reexaminar el proceso de integración regional y reforma de la sociedad a nivel global.

La Administración de Obama: relación pragmática con Latinoamérica

El primer aspecto de la relación pragmática que pretendía establecer la Administración Obama: el presidente Barack Obama se presentó en la Cumbre de las Américas donde se encontró con 33 líderes de países latinoamericanos del 17 al 19 de abril en 2009. En la reunión, presentó una serie de ideas: “para comenzar a construir una nueva relación con los países de América Latina y para forjar alianzas y estrategias conjuntas para afrontar los desafíos comunes que enfrentan a los pueblos de América, la crisis económica, nuestra energía y el futuro climático, y la seguridad pública.”¹ La Administración Obama se centró principalmente en las relaciones pragmáticas y estratégicas con países latinoamericanos.

Además, los principales investigadores del Instituto *Brookings*, Abraham F. Lowenthal, Theodore J. Piccone, Laurence Whitehead y Strobe Talbott, publicaron el libro, *The Obama Administration and Americas: Agenda for Change*, que explicaba cómo la política exterior de EEUU colaboraba con países latinoamericanos. Señalaron las estrategias iniciales de la Administración Obama dirigidas a los países latinoamericanos, que se centran básicamente en el diálogo político, la colaboración económica y social, y el enfoque multilateral. (Lowenthal, 2009) Estos conceptos también eran coherentes con el discurso del presidente Barack Obama en la Cumbre de las Américas con el fin de promover los valores y estándares estadounidenses.

Desde la perspectiva política de EEUU, Latinoamérica sería una región donde los países adoptan con facilidad el sistema democrático. Como diría en su discurso el Presidente Obama: “las lecciones de Latinoamérica” podrían ser una guía para otras muchas gente en el mundo, que comienzan su propio proceso hacia la democracia” (Calmes, 2011).

1 Fifth Summit of America, “President Obama’s Opening Statement at the Fifth Summit of the Americas,” 04/17/09, <http://www.trinidadandtobagonews.com/5summit/obama170409.html>.

Y los Estados Unidos consideraron a Latinoamérica como el segundo mercado de libre comercio para las empresas estadounidenses. Además, el presidente Obama consolidó las relaciones mutuas basadas en la democracia y la seguridad nacional con países que establecieron una “relación entre iguales” en el Hemisferio Occidental (Wilson & De Young, 2009).

El director del Centro de Estudios Estratégicos (CSIS), Sidney Weintraub, concluyó que “el presidente Barack Obama todavía no ha definido la esencia de la política de EEUU hacia Latinoamérica, a pesar de la dolorosa situación económica en la región, causada por el colapso financiero estadounidense” (Weintraub) en 2009. Durante la Administración Obama, en la consecución de las relaciones exteriores EEUU-Latinoamérica, se ha considerado América Latina como una región que fortalece la relación mutua de Estados Unidos porque esta región había abierto oportunidades de comercio apoyando a Washington.

En conclusión, tras los atentados del 11-S, la Casa Blanca puso en marcha una política exterior de guerra al terrorismo global y tuvo que asegurarse a sus aliados extranjeros para mantener su seguridad e intereses en el mundo. El gobierno Bush recuperó eficazmente los intereses políticos mediante acuerdos de libre comercio que reportaron beneficios en política exterior y consolidaron las relaciones con otros países del sistema mundial.

El gobierno Bush implantó con éxito la estrategia comercial de liberalización competitiva, destinada a la liberalización comercial mediante acuerdos bilaterales y multilaterales de libre comercio con países de América Central y del Sur para recibir ventajas económicas y geopolíticas.

Durante su primer periodo en la presidencia, la Administración Obama propuso una relación pragmática centrada en la democracia, el comercio, la seguridad y la educación, y visitó América del Sur y Central. También ha fomentado las cuestiones de seguridad, lucha antiterrorista y tráfico de drogas con Colombia y América Central. Tras la crisis financiera, el gobierno Obama ha pretendido emprender no solo iniciativas económicas sino también incluir cuestiones políticas y de seguridad en sus relaciones con Latinoamérica. En temas de seguridad, el presidente Obama abordó las cuestiones energéticas con Brasil, en especial los recursos de gas y petróleo, dada la mayor estabilidad de ese país frente a Oriente Medio. EEUU ha

considerado a América Latina como un importante socio comercial y ha estrechado una alianza política que comparte los mismos valores políticos y mantiene sus intereses económicos.

En un futuro próximo, los Estados Unidos deberían plantear un nuevo enfoque hacia los líderes de Venezuela y Cuba que sostienen y propugnan las ideas del antiamericanismo. Para todo ello es necesaria la cooperación en el plano económico de integración económica en América Latina y el restablecimiento de la relación estratégica Norte-Sur con Brasil que va emergiendo claramente como una nueva potencia hegemónica en Sudamérica.

La relación estratégica de Unión Europea-América Latina

Bajo la presidencia española de la Unión Europea (UE) en 2010, la Unión Europea organizó la quinta cumbre UE-América Latina y el Caribe (ALC) en Madrid, que reforzó los vínculos políticos y económicos con los países latinoamericanos. La UE aprovechó la cumbre para estrechar sus relaciones con América Latina, tradicionalmente controlada por EEUU, y así poder negociar acuerdos bilaterales de libre comercio, también llamados acuerdos de asociación² con los países de la región. La UE consideraba a América Latina como otro modelo de integración económica que había adoptado sus propias estrategias políticas y económicas en el proceso de la integración regional en el sistema mundial.

Aunque la UE es el socio comercial más importante y principal donante de ayuda exterior, la relación UE-América Latina no ha conducido a resultados satisfactorios en asuntos referidos a la política y el comercio. La UE ha impulsado el libre comercio con la región ya que China y Brasil se han postulado como potencias económicas fuertes que han venido a reemplazar a esta última región a lo largo de la última década. Es por ello, que la UE publicó *EU launched EU-Latin America: Global player in partnership, 2009*, que aborda la asociación estratégica de apoyo a la UE como actor global en el contexto de las relaciones internacionales. En esta parte

2 Comisión Europea, "International affairs: Free trade agreement," http://ec.europa.eu/enterprise/policies/international/facilitating-trade/free-trade/index_en.htm.

de la tesis, analizo los resultados de las cumbres de EU-América Latina y los acuerdos de libre comercio y planteo una perspectiva adecuada de la relación bilateral entre ambas regiones en la primera década del siglo XXI.

La Unión Europea ha desarrollado a su vez instrumentos económicos en su política económica con terceros países ofreciendo “comercio, cooperación y asociación estratégica” en el contexto de las relaciones internacionales. Además, tuvo en cuenta las preferencias políticas y comerciales de terceros países involucrados en la expansión económica a escala mundial. (Smith, 2008) Pilar Trinidad Núñez al analizar el modelo económico en el que se enmarca el acuerdo de asociación y libre comercio concluye de la siguiente forma: “estos Acuerdos de Asociación constituyen el antecedente y modelo de referencia ineludible para los procesos de negociación abiertos o a punto de empezar que desembocarán algún día en Acuerdos entre la Unión Europea y los diversos procesos de integración de América Latina” (Díaz; Fernández; Zapatero, 2008).

A mediados de los sesenta comienza el diálogo político entre Europa y América Latina y el Caribe, se celebran reuniones entre los Jefes de Estado en las que se involucra al parlamento Latinoamericano y Europeo. Estas reuniones forman parte fundamental de la institucionalización de las relaciones birregionales en el marco político (Martín, 2002) para alcanzar los objetos políticos y económicos.

Las Cumbres Unión Europea-América Latina y el Caribe (UE-ALC) conllevan a la inclusión elementos institucionales, que se estaban manejando en varios sectores de la cooperación. Por otra parte estas reuniones también permitirán ordenar y sistematizar los ámbitos de cooperación, poniendo especial énfasis en los actores más privilegiados en las relaciones bilaterales y fijando un contenido más pormenorizado en esos sectores.

La celebración de la primera cumbre entre la UE y América Latina y el Caribe en 1999, las dos regiones han desarrollado una relación estratégica, basada en la cooperación institucional e integración económica para estrechar lazos políticos, económicos y culturales. Por otra parte, se han generado nuevas expectativas en las relaciones bilaterales entre la Unión Europea y América Latina desde que se institucionalizaron los encuentros para el diálogo político y se celebraron las Cumbres tras de *Río de Janeiro*

en 1999, *Madrid* 2002, *Guadalajara* 2004, *Viena* 2006, *Lima* 2008 y *Madrid* 2010.

La política exterior europea, no solo ha fomentado el dialogo político con actores regionales y subregionales, tales como Centroamérica, Comunidad Andina y MERCOSUR, sino que ha establecido acuerdos bilaterales con gran número de países latinoamericanos.³ Posteriormente, la Comunidad Europea reitero su voluntad de “dar vida a una nueva y amplia relación” con el continente latinoamericano, instando a la Comisión y al Consejo a iniciar las negociaciones para concluir un “acuerdo marco interregional” con los países de MERCOSUR así como con México y Chile.

Desde la perspectiva de la Unión Europea como actor global, los abogados Carlos D. Martin y Diana Tussie, coinciden en las motivaciones que inspiraron la colaboración y el dialogo político inicial entre la UE y Latinoamérica. Carlos D. Martin, concluye: “la Unión Europea ha adquirido un papel más relevante como un actor internacional con una voz única y los intereses europeos en América Latina no son comerciales, sino también políticos y estratégicos” (Martín, 2002: 46).

A su vez, Diana Tussie, considera el papel de jugador global de la UE como un factor externo que ayudó a contrarrestar la hegemonía estadounidense, ofreciendo un nuevo modelo de regionalismo el cual se alejaba de los patrones tradicionales desarrollados anteriormente con respecto a Latinoamérica. La autora argumenta que los países latinoamericanos, especialmente los países con mayores potencialidades, mediante el desarrollo económico y la cooperación política podrían desarrollar relaciones pragmáticas a escala global, lo cual podría entrar a competir con las iniciativas emprendidas por Estados Unidos con respecto a sus vecinos (2009: 169-188) del Hemisferio. En este contexto, los acuerdos de asociación y de libre comercio son una nueva forma de cooperación económica entre la UE y América Latina, son los llamados acuerdos comerciales de cuarta generación, suscritos con los distintos países latinoamericanos.

En efecto, la UE ha negociado estos acuerdos de asociación interregional con América Central, la Comunidad Andina y MERCOSUR y bilate-

3 The European Union External Action, “The EU’s Relations with Latin America,” http://www.eas.europa.eu/la/index_en.htm.

ralmente con México y Chile, haciendo hincapié en la inversión directa y creación de empleo a nivel global.

En el plano político, la UE implementó una Política Exterior y de Seguridad Común para consolidar el proceso de integración regional latinoamericano. Partiendo de la descripción que la UE hace de su política exterior como “una colaboración reforzada entre la Unión Europea y Latinoamérica” y la consideración de la misma como actor global en 2005, la UE ha establecido agendas políticas y económicas bilaterales y birregionales en un claro apoyo de las relaciones UE-Latinoamérica.

Con respecto a la relación económica entre la UE-Latinoamérica, la UE firmó la cuarta generación de acuerdos comerciales con los países de América Latina, cuyos intereses convergían. Del mismo modo promovió un desarrollo económico y profundizó en el desarrollo del libre comercio realizado a partir de 1994. En la relación UE-Latinoamérica, es importante tener en cuenta los resultados obtenidos gracias al convenio comercial bilateral con respecto al fomento del desarrollo económico y la cooperación entre las dos regiones.

La UE firmó un acuerdo de libre comercio con México en el año 2000 y Chile en 2003. Al mismo tiempo, la UE continuó negociando acuerdos de asociación referidos al comercio con Colombia, Perú y América Central, y retomó las negociaciones comerciales con MERCOSUR, suspendidas desde 2004. Además, firmó una asociación estratégica bilateral con Brasil en 2007 y México en 2008. Puesto que la UE es el principal socio comercial y el mayor contribuyente de inversión extranjera directa en América Latina, la UE ha contemplado la posibilidad de firmar un acuerdo de asociación en busca de una colaboración estratégica bilateral más fuerte y profunda.

La relación económica de China-América Latina

Según el informe de 2010 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), China es uno de los principales destinos hacia donde van dirigidas las exportaciones latinoamericanas, y “se ha convertido en un socio comercial estratégico para América Latina y el Caribe. Además exis-

ten amplias oportunidades para lograr acuerdos de exportación e inversión en campos como la minería, energía, agricultura, infraestructuras, ciencia y tecnología.”⁴ En efecto, las relaciones económicas entre China y los distintos países latinoamericanos fomentan las importaciones y exportaciones de recursos naturales y materias primas entre ambas regiones en la era contemporánea.

Las compañías estatales del gobierno chino han invertido en los países latinoamericanos en los cuales quieren iniciar una nueva etapa de relaciones políticas e impulsar un aumento de las relaciones comerciales con China. En la actualidad, es el “primer socio comercial en lo referido a las materias primas de Chile y Brasil, y el segundo para Argentina,” (Bermúdez, 2011a) y tenía unas 400 compañías estatales (Bermúdez, 2011a) que implementaban los proyectos de inversiones, con incentivos políticos y económicos, en el continente americano. Por ejemplo, con respecto al TLC entre China y Chile, el PIB de Chile ha crecido un 8.9%, siendo China el primer importador de cobre.⁵ Por este motivo, China podría lograr adelantar a la UE, convirtiéndose en el segundo socio comercial, tras EEUU, que invirtió más de 22,740 millones dólares en 2011⁶ para cumplir las metas fijadas en los TLCs con los países latinoamericanos. En cuanto a la relación económica entre China y Brasil, las importaciones chinas se centran en los productos agrícolas, la soja, y energéticos, petróleo, adelantando a EEUU y convirtiéndose de este modo en el primer socio comercial de Brasil. (Forero, 2011) China ha avanzado rápidamente en la firma de TLC con países latinoamericanos. El primero lo firmó con Chile, posteriormente con Costa Rica y Perú y actualmente está negociando TLCs con los dos socios más importante de la zona: Argentina y Brasil en el continente americano. China tiene un planteamiento distinto en cuanto a los tratados de libre

4 Naciones Unidas, “América Latina y el Caribe Puede Dar Un Salto De Calidad en Su Relación con China,” Centro de la Información de las Naciones Unidas para el Perú, <http://www.uniclíma.org.pe/prensa/junio11/10-06-2011-1.html>.

5 Ministry of Commerce, “China FTA Network,” Ministry of Commerce, PRC,” <http://fta.mof.com.cn/topic/enchile.shtml>. Ahora China firma TLC con Chile, Costa Rica, Pakistán, Singapur, Nueva Zelanda y Perú.

6 Información y Análisis de América Latina, “CEPAL: China Invertirá 22,740 Millones de Dólares en América Latina,” Santiago de Chile, 26 de junio de 2011, <http://www.infolatam.com/2011/06/26/cepal-china-proyecta-inversiones-por-22-mil-740-millones-de-dolares-en-latinoamerica/>

comercio, si lo comparamos con EEUU y la UE, que busca satisfacer sus propios intereses a través de estos acuerdos bilaterales con los países latinoamericanos en el proceso de la integración económica global.

El informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe llama la atención sobre los vínculos económicos entre China y Latinoamérica:

Las exportaciones de materias primas a Asia son uno de los factores principales en que se apoya la previsión de crecimiento del 21,4% para 2010 de las exportaciones a Latinoamérica y el Caribe, y las exportaciones a China representan el 44,8% del total.

En resumen, el mercado chino es un imán que atrae la exportación de casi el 45% de las materias primas de Latinoamérica. En la actualidad, los países latinoamericanos no sólo dependen del mercado de EEUU y Europa, sino también del chino.

La emergencia de China como gran potencia en Latinoamérica ha provocado un fenómeno de una magnitud considerable en muchos aspectos de la sociedad. En términos económicos, China ha querido obtener materias primas de estos países y al mismo tiempo impulsar sus exportaciones hacia Latinoamérica. Desde un punto de vista político, China estableció relaciones diplomáticas con los países latinoamericanos con el fin de impedir el reconocimiento de Taiwán y balancear a los valores e intereses de EEUU en el continente americano.

A pesar de que estos análisis de la relación China-Latinoamérica puedan ser de gran ayuda para el conocimiento en profundidad de la integración de la región en el sistema mundial, en esta parte de la tesis haré una exposición sobre contexto en el que se sitúa la economía china, su política comercial, de inversión extranjera directa, expansión económica, estrategia política y política de unidad china en Latinoamérica.

Resultados e implicaciones económicos de IDE y compañías estatales de China

China se fundamenta en la política, la economía, los asuntos socioculturales, la paz y la seguridad que ayuden a consolidar la relación bilateral con América Latina en el sistema mundial. El Ministerio de Asuntos Exteriores

publicó un primer documento oficial, el *Documento político sobre Latinoamérica y el Caribe*, donde presentaba en líneas generales el estado de las relaciones mutuas entre ambas regiones en 2008:⁷

Promoción del respeto y confianza mutua, y expansión del ámbito común. A partir de los cinco principios de la coexistencia pacífica, China, Latinoamérica y el Caribe se tratarán como iguales, respetándose entre sí.

Profundización de la cooperación y logro de resultados. Ambas partes impulsarán sus respectivas fortalezas, aprovechando el potencial de la cooperación y persiguiendo convertirse en socios de la cooperación económica y el comercio para el beneficio mutuo y desarrollo común.

Aprovechamiento de las capacidades del otro para reforzar el progreso común y ampliar los intercambios. Ambas partes realizarán más intercambios culturales y de personas, aprendiendo entre sí y fomentando conjuntamente el desarrollo y progreso de la civilización.

El principio de la unidad política China es la base política del establecimiento y desarrollo de las relaciones entre China y los países latinoamericanos, caribeños, y organizaciones regionales. La inmensa mayoría de los países de la región se han comprometido a respetar la unidad política china y el apoyo a la reunificación china, suprimiendo cualquier vínculo o contacto oficial con Taiwán.

De hecho, China se postula como el nuevo actor en Latinoamérica en calidad de colaborador o competidor, dependiendo de su propia política exterior en la inevitable carrera que se disputa en el sistema comercial internacional. Tras intensificar las relaciones entre China y Latinoamérica, China consensuó sus primeras medidas de política exterior con esta última, que consideraba que los objetivos políticos y económicos debían garantizar el beneficio mutuo en el contexto de las relaciones internacionales.

7 Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular de China, "China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean," 05 de noviembre de 2008. El gobierno chino lanzó su primer documento político sobre Latinoamérica y el Caribe. También en versión francesa y española. <http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t521025.htm>.

Tabla 1. Inversión extranjera directa China en diversos países latinoamericanos
2003-2010 (en millones de dólares)

País	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010**
Perú	0,12	0,22	0,55	5,4	6,71	24,55	58,49	96,32
Brasil	6,67	6,43	15,09	10,09	51,13	22,38	116,27	408,05
Argentina	1	1,12	0,35	6,22	136,69	10,82	-22,82	31,91
Venezuela	6,22	4,66	7,4	18,36	69,53	9,78	115,72	14,95
Paraguay	0	0	0	0	0	3	6,47	0
Honduras	0,13	1,38	0	0	-4,38	-0,9	0	0
Panamá	0,01	0,1	8,36	0	8,33	6,52	13,69	1,5
Bolivia	0	0	0,08	18	1,97	4,14	18,01	3,89
Chile	0,2	0,55	1,8	6,58	3,83	0,93	7,78	3,31
México	0,03	27,1	3,55	-3,69	17,16	5,63	0,82	14,26
Ecuador	0,27	0,3	9,07	2,46	3,58	-9,42	17,9	0,54
Colombia	0	4,53	0,96	-3,36	0,22	6,76	6,74	1,87
Uruguay	0,55	0	0	0	0,48	0	4,98	0
Guayana	0	0	0	0	60	0	0	0
Surinam	0,65	1,13	2,77	0	17,57	2,42	1,1	0
LAC*	15,86	47,51	49,98	60,06	372,82	86,66	344,09	576,6
Share of LAC's FDI inflows (%)	0,1	0,2	0,1	0,1	0,7	0,1	0,7	n.a.
Share of China's FDI outflows (%)	0,6	0,9	0,4	0,3	1,4	0,2	0,6	3,2

Países latinoamericanos. Cuota de flujos de entrada de inversión directa extranjera en Latinoamérica. Cuota de flujos de salida de inversión directa extranjera en Latinoamérica.

Fuente: Informe Anual Chino Sobre Inversión Directa En el Extranjero (Ministerio de Comercio de China) y WIR 2010, UNCTAD, Banco de Desarrollo Interamericano, "Ten Years After The Take-Off Taking Stock of China-Latin American and Caribbean Economic Relations," (2010). *No incluye paraísos fiscales. **Enero a julio. N.A. = no disponible.

En una primera línea de análisis, la emergencia de la economía china ofrece una alternativa para el crecimiento y desarrollo latinoamericano. En la relación bilateral entre China y América Latina, el auge chino en el continente es un factor ineludible en el proceso de integración económica, teniendo en cuenta el máximo histórico del monto de inversiones directas del siglo XXI. Tal y como muestra la tabla 1, la mayoría de los países son receptores de

la inversión china, además de la importante aportación del país al sistema comercial internacional. En 2010, la inversión extranjera directa se destinó esencialmente a los países latinoamericanos, con un volumen de 3,2 millones.

Pese a las altas expectativas creadas de amplios flujos externos de inversión extranjera directa china en la región, la parte más importante de la inversión extranjera china va a parar a Brasil, Perú, Argentina, Chile, Venezuela. La inversión extranjera directa y el libre comercio son los elementos principales que han reforzado las relaciones entre ambas regiones. Tras la visita de altos funcionarios, los países latinoamericanos han absorbido gran parte de la inversión extranjera directa.

En la tabla 2, Kevin P. Gallagher y Roberto Porzecanski analizan los principales proyectos y los objetivos estratégicos que subyacen en la búsqueda de materias primas y recursos naturales, así como las inversiones en países que apoyan su presencia en el sistema económico mundial. En consonancia con los principales proyectos y objetivos económicos chinos, el gobierno ha importado principalmente energía y metales en una estrategia a corto plazo de apoyar su expansión económica. De la misma forma, se ha centrado en los mercados y servicios para profundizar sus relaciones con la región.

En 2009, el informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe resumió en su análisis de las inversiones extranjeras que China y EEUU eran los dos principales inversores del sector manufacturero en Latinoamérica. Según la tabla 3, las empresas que sustentan los principales proyectos de inversión extranjera han sido Coca-Cola en México, Arcelor-Mittal en Brasil y Wuhan Iron & Steel Co., Ltd (Wisco) en Brasil, con más de 500 millones de dólares.

Tabla 2. Grandes proyectos y motivaciones de la inversión directa china en latinoamérica

Año	Mes	Investor	Cantidad (m)	Sector	Subsector	País
Reosurse-seeking						
2005	Mayo	Minmetals	500	Metales		Cuba
2005	Junio	Minmetals	550	Metales	Cobre	Chile
2005	Septiembre	CNPC and Sinopec	1 400	Energía	Aceite	Ecuador
2006	Septiembre	Sinopec	420	Energía	Aceite	Colombia
2007	Febrero	Zijin Mining	186	Metales	Cobre	Perú
2007	Abril	Golden Dragon	100	Metales	Tubos de cobre	México
2007	Junio	Chalco	790	Metales	Cobre	Perú
2007	Diciembre	Minmetals and Jiangxi Cooper	460	Metales	Cobre	Perú
2008	Mayo	Chinalco	2 150	Metales	Cobre	Perú
2008	Mayo	Jinchuan Group and China Africa D.	214	Metales	Tubos de cobre	México
2009	Febrero	Shougang Group	1 000	Metales	Hierro	Perú
2009	Diciembre	Shunde Rixin	1 900	Metales	Hierro	Chile
2010	Marzo	State Grid	1 050	Metales	Cobre	Chile
2010	Marzo	East China Minerals (Jiangsu)	1 200	Metales	Hierro	Brasil
2010	Marzo	CNOOC	3 100	Energía		Argentina
2010	Abril	CNPC	900	Energía	Aceite	Venezuela
2010	Mayo	China Sei-Tech	255	Metales	Cobre	Perú
2010	Mayo	State Grid	1 720	Power		Brasil
2010	Mayo	Sinochem	3 070	Energía	Aceite	Brasil
2010	Septiembre	Chongchinh Co	300	Real Estate	Soy land	Brasil
Market Seeking						
2009	Mayo	Lenovo	40	Manufactura	Electrónica	México
2009	Septiembre	State Construction Engineering	100	Real Estate	Turismo	Bahamas
2009	Noviembre	Wuhan Iron and Steel	400	Metales	Hierro	Brasil
2010	Agosto	Chery Auto	700	Transporte	Autos	Brasil
2010	Septiembre	Sany Heavy Industry	100	Manufactura	Trabajo en metal	Brasil
Efficiency-seeking						
2007	Junio	Chery Auto	100	Transporte	Autos	Uruguay
2008	Abril	Sinotex	92	Manufactura	Textiles	México
2009	Diciembre	Hebei Zhongxin	400	Transporte	Autos	México
2010	Abril	Foton Mexico	250	Manufactura	Autos	México
Total			23 437			

Fuente: Kevin P. Gallagher y Roberto Porzecanski (2010).

Tabla 3. Latinoamérica y el Caribe. Anuncios de nuevas inversiones transfronterizas de importe superior a 500 millones de dólares en el sector manufacturero, 2009 (en millones de dólares)

País de origen	Compañía	País hésped	Sector	Inversión
Estados Unidos	Coca Cola	México	Comida y bebida	5 000
Luxemburgo	Arcelor Mittal	Brasil	Metal	5 000
China	Wuhan Iron and Steel Co.. Ltd (Wisco)	Brasil	Metal	4 000
Brasil	Braskem	Perú	Plástico	2 500
Brasil	Braskem	México		
Estados Unidos	General Motors (GM)	Brasil	Automóviles	1 000
China	China National Petroleum Corporation (CNPC)	Costa Rica	Carbón, aceite y gas natural	1 000
Estados Unidos	Cocal Cola	Brasil	Comidas y bebidas	764
China	SAIC Chery Automobile	Brasil	Automóviles	700
Chile	Sigdo Koppers Group	Perú	Químicos	650
Países Bajos	European Aeronautic Defense and Space Company (EADS)	México	Aeroespacial	550
Francia	Renault	Brasil	Automóviles	550
Brasil	Votorantim	Perú	Metales	500

Fuente: ECLAC (2009).

En otras palabras, en el comercio sino-latinoamericano: “Latinoamérica se ha convertido en una de las principales fuentes de minerales, carbonillas y carbones, proporcionando el 29.5% del total de las importaciones chinas de esos recursos en 2009, así como el 44.7% de semillas oleaginosas (semillas de soja) y el 29.7% de cobre.” (Dussel) Comparativamente podemos reseñar que China invirtió un total de 570 millones en Brasil y Costa Rica en calidad de segundo inversor, mientras que EEUU invirtió cerca de 680 millones en Brasil y México.

China es un nuevo actor internacional que ha participado con su inversión directa y comercio en apoyo de los países latinoamericanos, favoreciendo su crecimiento exportador mediante los recursos naturales, la inversión extranjera directa y el comercio bilateral como alternativa al poder

estadounidense o europeo en la economía mundial. Según el informe, *Sistema económico de Latinoamérica y el Caribe 2010*, el comercio total chino ha crecido exponencialmente de 5,410.28 millones a 64,132.60 en 2009. Los tres países que presentan un mayor crecimiento gracias al impacto de China son Brasil con 14,118.52 millones, Chile con 4,928.74 millones y Argentina con 3,482.89 en el comercio bilateral entre ambas regiones.

De forma y perspectiva de la relación Sur-Sur, China ha pasado a convertirse en la nueva identidad económica, introduciéndose en todos los países de Latinoamérica y especialmente en Suramérica. El mercado latinoamericano es otro elemento de atracción de las inversiones y productos chinos que ayuda a consolidar las relaciones sino-latinoamericanas. La República Popular China ha querido establecer unas relaciones sólidas con Brasil como socio estratégico como exportador de metales y energía, y receptor de importaciones chinas en Sudamérica.

Dentro de una tendencia de creciente interacción entre China y Latinoamérica, el gobierno chino ha adoptado un planteamiento multilateral, comprometiéndose con países grandes y pequeños para crear un modelo mutuamente satisfactorio y una plataforma, *China-Centric*, para la cooperación Sur-Sur. Gracias a la expansión china en Latinoamérica, Brasil, Argentina, Perú y Chile le han otorgado recientemente el estatus de “economía de mercado,”⁸ al contrario que los líderes de la UE y EEUU. Con posterioridad al establecimiento de la relación sino-brasileña, la República Popular China ha intensificado sus vínculos con Argentina, afianzando su presencia en Sudamérica a largo plazo.

8 “El 17 de noviembre de 2004, según el consenso alcanzado entre el presidente chino Hu Jintao y su homólogo argentino, Kirchner, sobre el establecimiento y desarrollo de una colaboración estratégica entre China y Argentina, el ministerio chino de exteriores Li Zhaoxing y su homólogo argentino Bielsa, ministro de asuntos exteriores, comercio internacional y culto, firmaron el ‘Memorando de entendimiento sobre cooperación comercial e inversiones entre la República Popular China y la República de Argentina’ en nombre de sus respectivos gobiernos. En dicho memorando Argentina reconocía el estado de economía de mercado de China. Ambas partes acordaron fomentar la cooperación activa en áreas como las infraestructuras, vivienda, energía, agricultura, industrias básicas, educación, ciencias y tecnología. También decidieron continuar con los esfuerzos comunes de expansión rápida de la inversión bilateral y el volumen comercial”. Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular de China, “The Argentine Government Recognizes China’s Market Economy Status,” 18 de noviembre de 2004, <http://www.mfa.gov.cn/eng/wjw/zjzg/ldmzsl/gjlb/3453/3454/t170557.htm>.

Conclusión

El modelo estadounidense, se basa en motivaciones que no son meramente económicas, sino también políticas, dado el cambio del paradigma de seguridad acontecido tras el atentado del 11 de Septiembre. El objetivo económico es lograr establecer un mercado regional sin trabas comerciales y a su vez expandir la teoría económica que sustenta su modelo en el continente americano. Por tanto el modelo estadounidense es equilibrado, puesto que reporta beneficios a ambas partes, sin embargo asimétrico en cuanto a la capacidad negociadora de ambas partes en el sistema mundial.

En investigaciones anteriores sobre el programa económico de EEUU se puede observar cómo Washington ha seguido una estrategia de liberalización amplia de mercados en los tratados EEUU-Chile y EEUU-CAFTA-DR que son ejemplos de cómo ha constituido su modelo en la integración latinoamericana. El TLC entre EEUU y Chile es un ejemplo de la manera en la que EEUU negocia los TLCs con los países menos desarrollados para conseguir aumentar su cuota de poder en la integración latinoamericana.

Desde la Administración Bush hasta la Administración Obama, el modelo estadounidense ha ayudado a estos países a cumplir las normas económicas y comerciales, apoyando paralelamente su proceso de integración en América Latina. Al mismo tiempo, a nivel empresarial esto suponía nuevas oportunidades en un mercado nuevo y a nivel estatal estrechar vínculos para poder respaldar la política de seguridad en esta región.

El gobierno de Estados Unidos ha desarrollado una estrategia de “*soft power*” buscando lograr un cambio político, apoyando el sistema de la democracia, a largo plazo, que pueda suponer la creación de una nueva área de influencia, a partir de medidas económicas a corto plazo en el contexto de las relaciones internacionales. En la actualidad, todo ello ha supuesto grandes beneficios al desarrollarse la liberalización de las inversiones, pero también ha supuesto desafíos internos y externos al proceso de integración latinoamericana.

La Unión Europea implantó su mecanismo institucional, las cumbres de Unión Europea-América Latina y Caribe, como estrategia biregional presentada en la primera cumbre. Según los resultados de la cumbre, la UE

logró el diálogo político, libre comercio y cooperación, aunque se encontró con limitaciones a la hora de profundizar en las relaciones birregionales. Al mismo tiempo, la UE como el actor global debía comenzar a implementar la nueva estrategia como “*real partnership*”, para favorecer el diálogo político y el desarrollo económico en las relaciones bilaterales de EU-América Latina.

Sus principales objetivos, que siguen siendo las prioridades políticas estratégicas de la UE, son: el fomento de la integración regional y las negociaciones para establecer acuerdos de asociación con sub-regiones de Latinoamérica, dirigir el desarrollo de la cooperación hacia la reducción de la pobreza y la desigualdad social, y mejorar los niveles educativos. En efecto, la cumbre afectó positivamente a las relaciones bilaterales entre UE-América Latina, ya que la UE se consideraba un actor global con capacidad para orientar el desarrollo político y la integración económica en Latinoamérica en el contexto de las relaciones internacionales.

Con respecto a la relación económica entre la UE-Latinoamérica, la UE firmó la cuarta generación de acuerdos comerciales con los países de América Latina, cuyos intereses convergían. Del mismo modo promovió un desarrollo económico y profundizó en el desarrollo del libre comercio realizado a partir de 1994. Desde 2000, la UE ha considerado dentro de su nueva estrategia comercial de asociación estratégica, la inclusión del carácter de acuerdo de libre comercio que impulse el crecimiento del libre comercio y apoye la integración económica latinoamericana.

A raíz de los cambios que se han producido en las perspectivas de diálogo político, libre comercio y cooperación durante los años noventa, la UE firmó un acuerdo de libre comercio con México en el año 2000 y Chile en 2003. Además, la UE firmó una asociación estratégica bilateral con Brasil en 2007 y México en 2008. Por otra parte, la UE llevó a cabo operaciones comerciales e inversoras a través de relaciones bilaterales para lograr el crecimiento de la economía y repercutir en la integración económica de Latinoamérica.

En otras palabras, cuando la UE implementó la asociación con los países latinoamericanos, se tuvo en cuenta la importancia del mercado de América Latina, pero no se aprobó la iniciativa de firmar unos tratados libres de

comercio ahora. En lo que respecta a las relaciones transatlánticas, la EU debería ser más competitivo y suscribir nuevos acuerdos de libre comercio con los países latinoamericanos.

El modelo chino se centra en el incremento de exportaciones e importaciones de materias primas y recursos naturales entre ambas regiones a través de empresas estatales. El modelo de EEUU y UE, negocia en un plano de igualdad, de Estado a Estado. Sin embargo, aunque el modelo chino podría parecer que actúa del mismo modo, puesto que también hace negociaciones de Estado (compañías estatales) a Estado, pone mucha más presión para que el resultado final favorezca la posición de sus empresas estatales del gobierno chino. China está desarrollando una nueva estrategia consistente en crear nuevos lazos comerciales mediante un aumento en el comercio bilateral en la región, aprovechando el contexto de la integración latinoamericana.

Desde esa época, la inversión extranjera directa y la compañías estatales chinas han crecido rápidamente en Latinoamérica, muy interesada en atraer a nuevos agentes económicos que apoyaran su desarrollo. La presencia económica china es fundamental para el desarrollo de la región. A partir del desarrollo continuo del sistema de exportaciones, la economía china ha experimentado un crecimiento acelerado de la inversión directa en todas las regiones del mundo. Debido a su fuerte demanda y contribución económica, la CEPAL indica que China ya se ha convertido en el principal país inversor en países latinoamericanos ricos en recursos como Brasil, Argentina y Chile.

Comparado con el modelo estadounidense y el modelo europeo, el modelo chino es una alternativa interesante a corto plazo, puesto que supone obtener grandes cantidades de inversión extranjera directa. China basa su aumento de poder en la región en esta gran capacidad de inversión, y por tanto no tiene la necesidad de asociarse con EEUU y la UE. El modelo chino, centrado en áreas específicas, como materias primas y recursos energéticos, y dada su capacidad negociadora, suele firmar los tratados mucho más rápidamente que EEUU o la UE.

Aunque China ha realizado una gran cantidad de inversión extranjera directa, se ha limitado a la compra de materias primas como único intercambio comercial mediante sus empresas estatales. Al mismo tiempo, el

modelo chino constituye un centro comercial unilateral que no facilitaría la ampliación de libre comercio en el sistema mundial. Al comparar los TLCs de EEUU y la UE en América Latina, los TLCs de China todavía no son consistentes con los principios de la Organización Mundial del Comercio ya que no van más allá del plano bilateral favoreciendo la interdependencia en la economía global.

Al entrar a formar parte del proceso de integración latinoamericana en la economía global, el modelo chino ha creado nuevas alternativas en corto plazo, puesto que no comparte el objetivo de EEUU y la UE de fomentar del libre mercado en el largo plazo en el contexto de la globalización, y establece nuevas normas del juego en América Latina. Es evidente, por tanto, que el modelo chino tiene intereses comerciales para satisfacer su demanda nacional y por este motivo, apoya el proceso de integración de América Latina en la economía global, vía la economía china.

Bibliografía:

- Bermúdez, Andrés. 2011a. “Ni Unión Ni Fuerza Ante China,” *La Nación*, 20 de noviembre. <http://www.lanacion.com.ar/1424682-ni-union-ni-fuerza-ante-china>.
- Bermúdez, Andrés. 2011b. “América Latina Ante el Reto de Unirse para Negociar con China,” *China File: Reports from China*, 21 de noviembre. <http://china-files.com/es/link/12816/america-latina-ante-el-dilema-de-unirse-para-negociar-con-china>.
- Calmes, Jackie. 2011. “Obama Cites Latin America as Example for Others,” *New York Times*, March, 21. <http://www.nytimes.com/2011/03/22/world/americas/22prexy.html>.
- CEPAL, *Latin America and the Caribbean in the World Economy 2009-2010: A Crisis Generated in the Centre and a Recovery Driven by the Emerging Economies*, (Santiago, Chile: Naciones Unidas-CEPAL, 2010).
- CEPAL, *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2009-2010* (Santiago, Chile: Naciones Unidas-CEPAL, 2010).

- Díaz, Castor; Fernández, Carlos; Zapatero, Pablo. 2008. *Perspectivas Sobre Las Relaciones Entre la Unión Europea y América Latina* (Madrid: Boletín Oficial del Estado), p. 267.
- Dussel, Enrique. "China's Challenge to Latin American Development," p. 95.
- Forero, Juan. 2011. "China and Brazil Warm Up Business, Culture Ties," NPR Noticia, 29 de junio. <http://www.npr.org/2011/06/29/137353744/china-and-brazil-warm-up-business-culture-ties>.
- Lowenthal, Abraham; Piccone, Theodore; Whitehead, Laurence y Talbott, Strobe. 2009. *The Obama Administration and Americas: Agenda for Change* (Washington D.C.: Brookings Institution Press).
- Martín, Carlos. 2002. "Las Relaciones América Latina-Unión Europea: Antecedentes de la Importancia e Institucionalización del Diálogo Político," *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXII, No. 2.
- Schott, Jeffrey. 2005a. "Confronting Current Challenges to US Trade Policy," en C. Fred, Bergsten, *The United States and the World Economy: Foreign Economic Policy for the Next Decade* (Washington D.C.: Institute for International Economics), p. 249.
- Schott, Jeffrey. 2005b. "Does FTAA have a Future?," Institute for International Economics," <http://www.iie.com/publications/papers/schott1105.pdf>.
- Smith, Karen. 2008. *European Union Foreign Policy in a Changing World* (Cambridge: Polity Press), pp. 55-57.
- Tussie, Diana. 2009. "Latin America: Contrasting Motivations for Regional Project," *Review of International Studies*, Vo. 35, S1, pp. 169-188.
- U.S. Census of Bureau, "U.S. Trade in Goods and Services-Balance of Payments (BOP) Basis," Foreign Trade Division, June 9, 2011, <http://www.census.gov/foreign-trade/statistics/historical/>.
- Weintraub, Sidney. 2009. "The Essentials of U.S. Policy Toward Latin America," Center for Strategic and International Studies, No. 114, June. <http://csis.org/files/publication/issues200906.pdf>.
- Wilson, Scott and DeYoung, Karen. 2009. "Obama Urges Equal Partnership With Latin American Countries," *Washington Post*, April 18. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/04/17/AR2009041700389.html>.

Beyond Asymmetry: Cooperation, Conflict and Globalisation in Mexico-China Relations

Beatriz Carrillo Garcia, Chen Minglu
and David S. Goodman

滚回墨西哥去！

流感也是有潜伏期的，我们自己人都隔离，你们凭什么有特权?! 况且，中国境内的首例病例就是你们墨西哥人！如果你们不来，中国的感染和疑似病例仍然为0！！！！

Roll off back to Mexico! Influenza has an incubation period, and even our own people are in quarantine, so what makes you so special?!

What's more, the first case within China was one of you Mexicans! If you hadn't come, China's number of infected and suspected cases will still be at zero!!!!

(Anonymous contribution, www.tianya.cn Forum, 21 October 2009)

Es la opinión de ella porque YA estaba allá... PORQUE no sintió en carne propia el estar en el avión y que sólo por traer pasaporte mexicano y sin síntomas te refundan en un cuarto (bueno o malo, eso es lo de menos). AHI ESTA LA DIFERENCIA!!!!

Bien por ti que vives allá y que no te discriminan porque te conocen... En cuanto a lo económico a quien le está yendo viendo BIEN es a CHINA, ya que IMPORTAMOS más que lo que EXPORTAMOS,, y en GRAN DIFERENCIA!!!!

'That's her opinion because she was already there...because she didn't personally experience being on that plane and being put away in a room just because you're carrying a Mexican passport. THAT IS THE DIFFERENCE!

Good on you that you live there and that they don't discriminate against you because they know you...but in the economic field the one benefitting MOST is CHINA, because we IMPORT more than what we EXPORT...and the DIFFERENCE IS QUITE BIG!!!!'

(Response by Armani SC 15 de mayo 2009 to Megumi Terui 'Una experiencia mexicana en China' 14 de mayo 2009 in CNNExpansion.com)

Introduction

As these comments in the popular media about the development of the H1N1 (initially aka 'Mexican Flu' in a number of places including China) influenza epidemic in China from 2009 suggest, the Mexico-China relationship is characterised not only by considerable distance, but also by ignorance and the fear that almost inevitably results. There can be little doubt that the PRC and Mexico exist in a difficult relationship. They are neither obvious allies, nor despite some substantial differences and potential conflicts, especially in economic relations, are they obvious enemies. In large part this contrast is fairly easy to understand. Distance and geographical location emphasises the extent to which Mexico-China relations have achieved any kind of profile only as a function of globalisation since the mid-1990s.

At the more academic level, writing about the China-Mexico relationship from outside the People's Republic of China [PRC] and especially from Mexico during the period since the early 1990s most often emphasises its asymmetry, especially in terms of trade and investment. Bilateral trade and investment statistics are difficult to obtain, verify and reconcile (especially between Mexico and PRC sources) (Arora and Kochhar, 1995; Lin, 2008; Peters, 2009: 297-298). Table 1 provides data on trade and investment as produced by the Mexican Government for 2007 (the most recent year for which both governments have produced appropriate and relatively full information); Table 2 provides similar data emanating from the PRC Government. Despite discrepancies the emphasis on economic asymmetry is not hard to understand. Depending on the source of statistics either 78.2 per cent (China) or 94 per cent (Mexico) of the two way trade between the two countries is the result of China's exports to Mexico. China's investment in Mexico is substantially larger than Mexico's in China. Tables 1 and 2 suggest the difference is about 3:1, though other sources suggest it is substantially larger. (China-Latin America Task Force, 2006; Dominguez, 2006; Cravino, 2007)

Table 1
Mexico Trade and Investment, 2007
 Source: Mexico, Ministry of the Economy - US\$ million

Mexico's Global Trade	US\$555,277.5 million
Mexico's Global exports	272,044.2
Mexico's Global imports	283,233.3
Mexico Trade with China	31,687.8
Mexico exports to China	1,895.9
Mexico imports from China	29,791.9
Mexico's Inbound FDI	27,094.5
Mexico's 2007 Inbound FDI from China	8.8

Sources:

Trade data http://www.economia-snci.gob.mx/sphp_pages/estadisticas/cuad_resumen/expmx_e.htm

http://www.economia-snci.gob.mx/sphp_pages/estadisticas/cuad_resumen/impmx_e.htm

FDI. Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera, 2009

Table 2
China Trade and Investment, 2007
 Source: PRC, Ministry of Commerce - US\$ million

China's Global Trade	US\$ 2,173,833 mn
China's Global exports	1,218,015
China's Global imports	955,819
China Trade with Latin America	102,611
China exports to Latin America	51,542
China imports from Latin America	51,068
China Trade with Mexico	14,969
China exports to Mexico	11,708
China imports from Mexico	3,262
China's 2007 Inbound FDI	378.71
China's accumulated inbound FDI	74,767.89
China's accumulated inbound investment from Mexico	65.27
China's 2007 Outbound FDI	25,506

China's accumulated outbound FDI	117,910,5
China's 2007 Outbound FDI to Mexico	17.16
China's accumulated outbound FDI to Mexico	151.44

Sources:

Trade statistics http://zhs.mofcom.gov.cn/aarticle/Nocategory/200802/20080205374215.html?_1540442115=1681990105

Outward FDI

2008 年度中国对外直接投资统计公报 2008 Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment, Ministry of Commerce, 2009.

Inward FDI http://www.fdi.gov.cn/pub/FDI/wztj/wstztj/lywzfgbdqj/t20090122_101099.htm

There are though other asymmetries in the relationship between the PRC and Mexico that not only help explain their interaction more fully, but may provide clues about the ways in which a framework may be developed for more positive future involvement between the two than have characterised the recent past.

One is the asymmetry between the economic and political interactions of the PRC and Mexico. Particularly from the Mexican perspective there is quite some hostility to the impact of China's economic growth under the reform program of the last three decades. As a medium-sized manufacturing economy from the early 1990s on Mexico not only felt itself to be in direct competition with the PRC for market share, but also for access to FDI and the attention of those multinational corporations who had previously operated in Mexico but were now following cheaper labour costs to China. Under the Fox Presidency these concerns culminated in open expression of a 'China Fear' that Mexico was being swamped or pushed aside. These concerns were not allayed in 2003 when China supplanted Mexico as the second major source of imports into the USA. By 2004, there were occasional wars of words between the Mexican Presidency and the Chinese Ambassador to Mexico and in January 2005 when Fox welcomed PRC Vice President Zeng to Mexico, he described China explicitly as a 'competitor.' Yet despite these circumstances the political relations between Mexico and the PRC on the international stage have been remarkably close. Mexico is one of the PRC's designated 'strategic partners' –the highest level of importance for an international relation, and not one shared for example by China with Cuba. Although, Cuba and the PRC

usually vote together in the United Nations General Assembly, Mexico is almost equally close to China in its voting behaviour, often to the chagrin of the USA. And in that context Mexico and China worked closely together in their opposition to the USA-led invasion of Iraq.

Another important asymmetry is that Mexico and China are not mutually perceived to be equally important. There is no equivalent of the China Fear in Mexico in the PRC with respect to Mexico, even allowing for reactions to the development of the H1N1 influenza epidemic. US\$151 million (2007 figures for accumulated FDI) of Chinese FDI into Mexico may have some impact especially in clothing and plastic products. At the same time this figure represents only 0.13 percent of the PRC's total worldwide accumulated FDI. (PRC Ministry of Commerce, 2008) China is now Mexico's second largest trade partner, though that statement is clearly distorted by Mexico's overwhelming economic relationship with the USA. Mexico in 2007 imported 10.5 per cent of its imports (just under US\$30 trillion) from China. At the same time for China, trade with Mexico is of almost no significance. In 2007, it imported much less than one third of one percent of total imports (just over US\$ 3 million) per annum from Mexico; and exported under one percent of its total exports (about US\$11.7 million) to Mexico.

Emphasising, these different aspects of the PRC-Mexico relationship as asymmetry describes their bilateral outcomes well but does not explain their dynamics or even the bigger picture within which they interact. Necessarily asymmetry focuses on the dualism of bilateral relations. In this case though, as considerations of political as well as economic relations suggests there is clearly more to the Mexico-PRC relationship. Of greatest importance to understanding this relationship is the context of wider interaction particularly with the USA and multinational corporations. Moreover relationships with and within Latin America are not insubstantial. China may be important to Mexico because of its economic growth and the consequent impact on the domestic Mexican economy; but Mexico is important to China because of its political and economic relationship with the USA, and because of its claims to regional leadership in Latin America, especially over the countries of Central America.

Politically, both China and Mexico have had a sometimes ambiguous relationship with the USA but rather than this shared commonality Mexico presents opportunities for the PRC to be involved in North America, to have an alternative route to approach the USA if necessary, and also as an entry point to the USA economy. Brazil and Mexico may both lay claim to regional leadership in Latin America and from the PRC's perspective favouring one or the other (as opposed to both) may prove counter-productive. The PRC's concerns at maintaining Mexico's support may also be somewhat more acute given its concern over the concentration of states in Central America that still recognize Taiwan as the 'only China' and given Mexico's assumed influence with those states.

The relationship between Mexico and the PRC is best understood in terms of multilateral relationships and particularly the processes of globalisation which both shape the cooperation and conflict that characterises their interaction. China has clearly approached its relationship with Mexico in terms of a multilateral rather than a simple bilateral perspective, even though it most usually operates in international politics through bilateral mechanisms. A multilateral perspective may also offer Mexico the opportunities and alternatives to offset the adverse consequences of that globalisation, which have clearly had considerable impact on the domestic economy during the first decade of the Twenty-first Century.

China and Mexico are not asymmetrical in their relationships with the USA: that relationship is crucial to the development of individually both the PRC and Mexico. At the same time their interaction with the USA and each other is part of wider global patterns of capital accumulation and production networks. There is some evidence that a large and growing part of Mexico's trade deficit with China results from the import of component materials which are then involved in Mexican re-exports to the USA. This could not only form the basis for a more constructive and cooperative relationship between the two, especially as viewed from the Mexico, but also suggests very strongly where trade flows are intra-firm that the nation-state focus might be further misplaced.

Cooperation

From the perspective of the open rhetorical hostility between Mexico and China that often characterised their bilateral relations during the Presidency of Vicente Fox, and especially during 2003-5, it is relatively easy to overlook the well established and sustained aspects of cooperation and collaboration that have and still do characterise aspects of their interaction.

Close cooperation between the PRC and Mexico started during the early 1970s. As Henry Kissinger began the process of improving relations between the USA and the PRC through his visits to Beijing, Mexico in 1972 became the third Latin American country to diplomatically recognize the PRC and arguably the first for non-ideological reasons (the other two were Cuba and Chile). In and after 1973 the two signed a trade agreement, a maritime agreement, and a 'Mutual Beneficial Loan Agreement.' (China 2000) Under the leadership of Echeverria Mexico became a strong supporter of the PRC case for being seated in the United Nations and its Security Council instead of the Republic of China on Taiwan. Throughout, the 1970s, 1980s and until 1993 there was a close working relationship between the two in international politics, and very little friction on any issue.

Echeverria was the first Head of State from a Latin American state to visit the PRC, and every subsequent Mexican President has followed in his footsteps. During the 1970s Mexico and the PRC started to work together closely in a number of multilateral organisations. In the 1980s, China and Mexico shared a common position on Central America with Mexico's policies in those countries, particularly Nicaragua and Guatemala, as well as Cuba, being criticised by the USA. The PRC publicly lauded Mexico for its multilateral approach to solving problems, and its independent stand (different from the USA) on these matters. (Connelly and Cornejo 1992:112)

Even during the first decade of the Twenty-first Century when Mexico's assessment of the PRC as an economic competitor led to more open hostility, cooperation and collaboration were maintained in international politics. Mexico has never deviated from its support for the One China Policy. This is not an unimportant issue for the PRC. In 1971, United Nations Resolution 2758 replaced the delegation from the Republic of China on Taiwan

with the delegation from the People's Republic of China in the General Assembly and on the Security Council. Since then the PRC has been increasingly recognized by other states as the single legitimate government of China, and has sought to isolate the government of the Republic of China on Taiwan in international politics. By 2009, only 23 governments were left that had full diplomatic recognition and relations with the Taiwan-based regime. Of these 12 are in Latin America and the Caribbean, with six located on the Central American isthmus to the south of Mexico: Belize, Honduras, Nicaragua, Guatemala, El Salvador and Panama.

International political cooperation, particularly in the United Nations, has gone way beyond mere expressions of support for a Beijing-centred One China Policy. In the discussions of the United Nations Human Rights Commission, Mexico has never criticised China's Human Rights record. In contrast to its criticisms of Cuba it abstains when votes are taken on the state of human rights in the PRC. Even more remarkable has been the consistent record of concerted action by the governments of the PRC and Mexico in the United Nations. An analysis of their voting behaviour demonstrates that Mexico voted with China more than any state other than Cuba (Dominguez, 2006: 12-15). Mexico was an elected member of the UN Security Council during 2002-2003 as the USA was preparing for the invasion of Iraq. The Mexican Ambassador, Adolfo Aguilar Zinser, was outspoken in resisting the various requests by the USA for support. The government of the USA retaliated with criticism of Mexico's role in eliciting support from the PRC for the former's position on Iraq. While the view that Mexico was leading China on this issue might have been equally insulting to both those countries there is no doubt that the two governments exchanged views in some detail before and during the Security Council's discussion of USA-Iraq relations.

Towards the end of Mexico's tenure of a seat on the UN Security Council, the relationship between China and Mexico was stepped up a gear through the action of the PRC Government. China characterises its relations with other countries in terms of that country's importance and bilateral relations with China; and the extent of bilateral collaboration. The PRC recognizes three categories of relationship (in descending order): a strategic partner; a

cooperative partner; and friendly, cooperative relations. At the end of 2003, Mexico was designated as a PRC 'strategic partner.' (Xie, 2005) Certainly under the Presidency of Calderon, attempts have also been made from the Mexican side to restore a better spirit of cooperation to the relationship. A Sino-Mexico Standing Committee (GAN en español-Grupo de Alto Nivel) has been established to handle the Mexico-China relationship, as well as a permanent bilateral commission to mediate the numerous anti-dumping cases Mexico has raised against the PRC. Agreements have been signed on maritime transport, agricultural trade, taxation, and tourism (Dussel, 2009: 323). Moreover, the Mexican Government has opened three Foreign Trade Offices in the PRC –in Beijing, Shanghai, and Guangdong– as well as one in Hong Kong. By 2008 the Mexican Ambassador to China was describing relations between the two countries as 'the best ever'; echoing the Mexican Foreign Minister, Espinosa, in 2007 on his visit to Beijing when he said that 'Mexico gave China the priority as a partner in the Asia-Pacific area.' (Lin, 2008) Though in scale and depth the partnership may still have room for development, there is a clear desire to avoid the open conflict of the earlier years of the decade.

Conflict

Since the early 1990s the Mexican Government has become increasingly concerned about the economic threat to Mexico resulting from the growth of the PRC economy. Friction between Mexico and China started in 1993 and came to a head during the latter phase of the Fox Presidency in Mexico during 2003-2005. Although, this concern has most usually been expressed in terms of a narrow focus on the trade imbalance from the proportion of PRC imports into Mexico, especially in the Mexican media and popular imagination, in point of fact concerns about trade competition extend much further than simply trade imbalances. The Mexican Government has variously expressed concerns about a number of aspects of trade and investment in China including the relative price of labour; competition globally for FDI, especially from the USA; the role of the (PRC) state

in price fixing for key commodities in the PRC, as well as its involvement in enterprise development generally; and the increasing importance of the role of China's economic growth in strategic planning undertaken by and for multinational corporations; as well as the impact of China's economic growth generally on the world's macro-economic equilibrium.

Since the late 1980s Mexico has imported cheap consumables and manufactures from China, in particular, household appliances, clothes, mechanical and electrical products, paraffin wax, wool, cotton, and textiles. China has imported generally higher value products from Mexico, though not in great number, such as synthetic fibre, steel, cotton wool and plastics. The consequences have indeed been a significant trade imbalance: approximately 89-92 per cent of bilateral trade being Chinese exports into Mexico, according to both countries' trade statistics, since 1993. More impressively than the trade imbalance has been the growth in trade between China and Mexico. Over this period, it has grown by more than a factor of 73, from US\$ 431.2 million in 1993 to US\$ 31,687.8 million in 2007, according to Mexican Government statistics; or from US\$202.9 million to US\$ 14,900 million according to PRC Government statistics.

Unlike most Latin American economies, Mexico's economy is clearly not complimentary to that of the PRC, and indeed from a standing start they would have to be seen as being in direct competition, and in many ways to be similarly structured (Dussel, 2009: 302). Light industry and textiles have led the way in economic development. Where Mexico has sought to develop domestic industries through interaction with the external market in North America, China has done the same with East Asia. Mexico established the system of *maquiladoras* for multinationals and companies from the USA to take advantage of cheaper Mexican labour and less corporate regulation often accompanied by a more profitable taxation and financial environment. China established first (relatively) large-scale Special Economic Zones, and then Export Processing Zones in major cities to import technology and produce goods for export in much the same way as the *maquiladoras* operated. Costs of production are clearly an important determinant of the Mexico-China trade pattern and their competition. According to most estimates, labour is on average approxi-

mately three times more expensive in Mexico than in China, with higher ratios experienced in some sectors. (Shafaeddin, 2002; Gutiérrez, 2003; China-Latin America Task Force, 2006)

Mexico's critical reactions to the growth of the PRC economy first occurred in 1993. The Salinas Presidency imposed anti-dumping duties of over 1000 per cent on shoes, toys, and textile imports from China. The PRC Government retaliated by complaining that Mexico's tariffs violated GATT (the General Agreement on Tariffs and Trade, that preceded the WTO) not least because some of the imports to Mexico had travelled through the USA (Mexico, 1998: 30). The prospect of 'dumping' –that is that the PRC Government would in a range of ways subsidise China-produced goods enabling them to be sold cheaper in competitive overseas markets– was a major issue facing countries involved in the China trade during the late 1980s and early 1990s as the PRC economy emerged from its state socialist heritage. It was also an issue that bedevilled the PRC's integration into the WTO. From 15 April 1993 (when the Salinas Presidency first acted) through to 2005, Mexico carried out a number of formal anti-dumping investigations and imposed penalties on more than 4,000 products imported from China, with tariffs ranging from 16 per cent to a more usual 400-500 per cent up to 1015 per cent (Jiang, 2005). The PRC Government did not retaliate in economics though the political commentary left no room for doubt about the bad feeling being generated:

The scale and scope of the anti-dumping investigation and the high anti-dumping tariffs are rare in the history of international trade and are not in accordance with international practice (China, 2000).

Interestingly, during this period the PRC Government only initiated one anti-dumping case against a country in Latin America, and that was with Mexico.

China's application to join the WTO, though eventually achieved in 2001, was another source of conflict between Mexico and China. Indeed, Mexico was the last of the then 142 partner countries to agree to China's membership. Similar kinds of labour-intensive trade competition was the difficulty for Mexico and its entrepreneurs who could reasonably see their markets disappearing. Their opposition took off from discussions of anti-dumping

procedures and focussed on the potential for unfair trade competition under the shelter of PRC state action. Mexico argued that China's accession to the WTO should be accompanied by a clause that denied the PRC the ability to call on WTO dispute settlement mechanisms for twenty years were Mexico to levy compensatory tariffs on PRC imports, in cases where the Mexican Government, after investigation, had determined that there had in fact been state-sponsored unfair competition. Twenty years proved to be too long a moratorium and in the event the clause came into operation only until 2008. A provision that Mexico did apply, raising tariffs from 800-1000 per cent on various tools, toys and textiles (CEPAL, 2004; Dussel, 2003). Mexico refused (and still refuses as of 2009) to recognize the PRC as a market economy and does not afford it that status in trade negotiations.

The PRC's entry to the WTO did nonetheless inevitably lead almost immediately to a worsening of Mexico-China relations, as Mexico's previous and relatively short-lived NAFTA-induced protection was now somewhat subverted. China increasingly came to replace Mexico in chains of global production for the USA market. For example, by 2003 China had replaced Mexico as the leading producer of processors for the USA market. More than 20,000 jobs were lost in Mexico, as well as US\$500 million in investment. Before China's accession to the WTO, Mexico had dominated twenty sectors of exports to the USA. By 2003, twelve of these had seen significant competition with the PRC –including footwear, textiles, clothes, industrial machinery, and electronics– and China had replaced Mexico as the USA's next major source of imports (by value) after Canada (CEPAL, 2004; Hogenboom, 2007: 477).

Maquiladora production was particularly hard hit, and it is claimed by commentators in Mexico that within a relatively short period of time (by 2005) 250,000 people, or approximately half the maquiladora workforce lost their jobs. By 2003, 85 per cent of Mexico's shoe production had disappeared, almost totally to factories in the PRC. Several large multinational corporations also closed their major high-technology operations in Mexico and moved them to China. These included Kodak, NEC, ON Conductor, Sony, and VTech (Rosen, 2003; Funakushi and Loser, 2006).

The Mexican Government's response to these developments was fairly hostile. At the APEC Summit in October 2002, President Fox was widely cited for his remarks:

It is not clear whether or not China is actually competitive. Perhaps it is, but perhaps its current success is based on the fact that they do not respect a series of rules that other countries, such as Mexico, do respect (22 October 2002 *Reforma*).

In November 2003, at a ministerial-level meeting on the development of the Free Trade Area of the Americas (FTAA), a senior official from the Mexican Government was reported to have said 'in order to boycott Chinese exports, we need to accelerate the establishment of the FTAA.' Or at least so it was reported in the PRC (Jiang, 2005). Later in 2004, public debate between China and Mexico threatened to get out of hand. The Mexican Secretary of the Economy, Fernando Canales, criticised the PRC economy for being based on the state direction of labour. President Fox was even more outspoken when farewelling a parliamentary and business delegation to China, telling them that the PRC restricted labour mobility through authoritarian and undemocratic means. In response, the PRC Government officially protested. Moreover, missing the point completely, commentators in the PRC tried to point out to Mexico that the PRC and not Mexico was the USA's natural trade partner:

The USA is the biggest market of China's and Mexico's exportation. Since NAFTA came into effect on 1 January 1994, Mexico's exportation to the USA has grown rapidly. Mexico even replaced China for a period and became the second biggest exportation source of the USA. With 10 years effort, in 2003, China's exportation to the USA exceeded that of Mexico again and Mexico became the third biggest exportation source of the USA. Mexico thinks that China has taken over its exportation market. However, this is not true (Xie, 2005).

Remarkably, the final well publicized public dispute between China and Mexico was not about economics, but about politics, though presumably Mexican diplomacy took a short holiday because of economic friction. In September and October 2004, the Dalai Lama was welcomed to Mexico City, which was holding a Tibetan Cultural Week. The May-

or of Mexico City met the Dalai Lama, who among his other activities also addressed the Federal House of Representatives. As has become the norm, in his speech the Dalai Lama was critical of the PRC, described it as a totalitarian state, and accused it of stifling Tibetan culture. The Dalai Lama also met President Fox's wife (though not the President himself) and a senior member of the Cabinet (22 September 2004 *Reforma*). The PRC Ambassador to Mexico called a press conference, and announced that those who had met with the Dalai Lama were 'opportunistic and ignorant on the Tibet issue.' Mexico's Foreign Minister, Ernesto Derbez, demanded an apology, and said publicly that the Ambassador had 'perdió los estribos, metió la pata' ('lost self-restraint and got his knickers in a twist') (10 October, 2004 *Reforma*). The PRC Ambassador to Mexico apologized in writing (Renmin Ribao [The People's Daily] 23 November, 2004: 3). This outcome was unusual, particular given the kind of PRC hard-line reactions more usually experienced when high-profiled visits are made elsewhere by the Dalai Lama. His visits to Australia, for example, the PRC's fourth largest recipient of outward FDI, are accompanied by a more strident tone and significant alternative propaganda from the PRC and its Embassy and Consulates.

As already noted, it was at about this time, during 2004 that attempts were being made more generally to ensure closer cooperation between China and Mexico not least through the establishment of a 'strategic partnership' and a variety of associated measures. All the same, it is clear that Mexican public opinion had been negatively influenced by the various rhetorical conflicts. A national poll from late 2005 showed that 52 per cent of Mexicans believed that China 'represented a source of unfair competition' to Mexican businesses; and more alarmingly that only 27 per cent thought that the PRC would be 'a potential market' for the growth of Mexican business activity (IPSOS-BIMSA, 2005). By the standards of public opinion polls elsewhere, including the principal countries of Latin America, these figures represent a dramatically more negative view of the PRC (PIPA, 2004).

Globalisation

The interplay of cooperation and conflict in recent Mexico-China relations indicates the importance of multilateral influences to the development of each country and on their bilateral relationship. Though inevitably bilateral relations are presented as between two separate systems with little external influence or determinants this is equally as necessarily not the case, as Dussel Peters demonstrates in some detail in a recent economic analysis (Dussel, 2009). Most particularly, for both Mexico and the PRC the economic relationship with the USA is substantially more important than their relationship with China (in the Mexican case) or Mexico (for the PRC). Moreover, both with respect to their involvement in meeting the demands of the USA economy and more generally in their approach to sustainable economic development, Mexico and the PRC have attempted (for the most part successfully if at different times) to place themselves in a series of global chains of production. It is this involvement in global chains of production that have placed Mexico and China in direct competition –especially in yarns, clothing, footwear, textiles, electronics, automobile parts and automobiles– and are likely to be a continuing cause of tension. At the same time it is possible to see opportunities for cooperation within these global production chains, and to differentiate position according to the skill levels and experiences of workforces.

The importance of the USA to the economies of both Mexico and the PRC is relatively straightforward. It is the major trade partner of both, overwhelmingly in the case of Mexico. In 2007, 82 per cent of Mexican exports went to the USA; offset by 49.6 per cent of Mexican imports that came from the USA. Mexico had a trade surplus with the USA of US\$82,858 million or 14.9 per cent of its total external trade. In addition, 42.2 per cent of Mexico's inward FDI came from the USA. In the same year, 19.1 per cent of PRC exports went to the USA, with 7.2 per cent of PRC imports coming from the USA. The PRC had a trade surplus with the USA of US\$163,325 million, or 7.5 per cent of its total trade. 6.9 per cent of China's inward FDI came from the USA (Sources of statistics as in Tables 1 and 2).

The contrast between on the one hand USA-China and USA-Mexico economic relations, and on the other hand, Mexico-PRC bilateral economic relations are extreme. The latter are summarised in Table 3. The only statistic of impact is that 10.5 per cent of Mexican's imports now (2007) come from the PRC. Otherwise, and not just by comparison with their relationships with the USA the Mexico-China relationship is limited in scale as well as in importance in the perspective of either Mexico or China. There is more than a little irony in the development of the bilateral relationship since late 2003 when the decision was taken to establish a strategic partnership between the two. Since that date, trade between the PRC and other Latin American countries, notably Chile, Argentina and Brazil has grown considerably. Moreover, where in 2004, Mexico was the largest recipient of PRC outward FDI, by 2007 Mexico had been outranked by Argentina and Brazil, and was also passed by Peru in 2008.

Mexicans clearly often seem to struggle with how to deal with the growth of the PRC economy. This is entirely understandable. Mexico's economic liberalisation and entry into NAFTA, and all the dislocations those developments brought, might have been thought to lay the foundations for a longer period of sustained economic growth. In the event, the more or less simultaneous growth and development of the PRC economy proved faster and more effective internationally (Dussel, 2009: 374). Despite change in Mexico, by the early years of the Twenty-first Century, the PRC was already moving ahead in terms of measures of Global Competitiveness and economic openness. Between 1996 and 2002 Mexico fell on the Global Competitiveness Index from 33 to 45 (a lower index is more competitive) while the PRC moved in the other direction from 36 to 33 (Rosen 2003: 23; Blázquez-Lidoy, Rodríguez, and Santiso 2006) The conclusion that further restructuring is required within the Mexican economy as well as restructuring of its participation in global production chains and diversification of its global pattern of trade is hard to avoid (Rosen 2003; CEPAL 2004; Dussel and Xuedong, 2005). This conclusion is brought into even greater relief by the statement that economic analysis has been unable to demonstrate a statistically significant negative impact of imports from China on employment in Mexico during 1994-2003 (Dussel, 2009: 376).

From the PRC perspective, it would seem most likely that its goals in supporting a relationship with Mexico are primarily political, given that Mexican oil production is not available for export (China-Latin America Task Force, 2006: 18). To the extent that economics is involved there would seem to be two main, general goals. The first and probably the least important is the size of the Mexican market. Mexico's consumers are a sizeable proportion of the Latin American market and the PRC likes to have its markets diversified. It would see selling into the Mexican domestic market as inevitable rather than particularly desirable for a whole range of cheaper domestic consumables, clothing, footwear and textiles. The second is that economic cooperation with Mexico, if and when it can be achieved, could and does ensure better access for the PRC to the USA market and to the continued development of more and more technologically sophisticated global chains of production.

The suggestion of cooperation in re-exports and global production chains need not be a pipe-dream, though it might challenge some ideas of sovereignty. A simple description of a balance of trade between exports and imports and considerations of bilateral trade very successfully (though not necessarily intentionally) masks the extent of re-export activity that goes on in both the PRC and Mexican economies. Approximately, 75 per cent of Mexican imports are re-exported. In 1996, 95.5 per cent of PRC imports were re-exported though now (2006) the figure has fallen to 39.5 per cent (Dussel, 2009: 302). Given the low size of Mexican imports to the PRC, the Mexican side of this equation is the more interesting to an analysis of Mexico-China relations. The PRC's exports to Mexico (in 2003, the last year where detailed statistics are available) contained 74 per cent semi-finished products, 11 per cent capital goods, and 15 per cent consumer goods. 81 per cent of the semi-finished products and capital goods (by value) went to produce further exports from Mexico (Xie, 2005). Most of these re-exports were destined for the USA market. Here there is competition between Mexico and the PRC, especially in electronics, electrical appliances, textiles and clothes. At the same time, each has developed a competitive advantage. Mexico in automobiles and automobile parts, and televisions. China in electro-mechanics, toys, furniture, leather goods and

shoes (Mexico also has a competitive advantage over China of exports to the USA in oil, coffee and food, but these are not re-exports). On the whole, the PRC dominates industries at the lower end of technology where labour skills are lower and less experience is required, while Mexico has a more technologically skilled and experienced workforce.

Developing cooperative global chains of production involving Mexico and China would necessarily mean approaching trade and investment policy somewhat differently, especially in Mexico. A culture change is required so that the discourse about international matters moved beyond the bilateral and into consideration of global economics, their dynamics and the consequences. One clear example of how acutely this may be required surrounds the matter of the value of the Chinese currency, the Renminbi (The People's Currency) measured in dollars (yuan). Many commentators claim that it is undervalued (Dussel, 2009: 288) and ask for it to be revalued arguing (for example) that 'A real revaluation of the Yuan (compared to the dollar) would help Latin America in its competition for markets and investment with China' (Fernández and Hogenboom, 2007: 486). Leaving aside the almost essentially contested status of the value of the Chinese currency, it is far from clear that a readjustment would work to the favour of the Mexican economy. A revaluation of the Chinese currency would not make Mexican labour any cheaper, though it might 'reduce competitive pressure in medium and high-technology products'. There would almost inevitably be readjustments of various kinds made within the PRC economy to offset the consequences of a revaluation; and in any case a revalued Chinese dollar might simply restrict consumption in the USA rather than substituting Mexican for PRC imports into that market (Paus, 2009: 453).

China and Mexico

Outside the PRC the last decade has seen much journalism and academic attention paid to the 'Rise of China'. It is certainly the case that the PRC's economic growth has been spectacular. All the same, the PRC still only produced (in 2003) 15.1 per cent of world GDP from 20.5 per cent of the

world's population, compared to the USA which had 20.6 per cent of world GDP and 4.6 per cent of world population; or Europe with 21.1 per cent of world GDP and 8.2 per cent of world population (Maddison, 2007). Moreover, up until now the PRC has been a very minor player in global FDI flows, with only just over a one per cent share during 2000-2007 (Rosen and Hanemann, 2009: 7). The message from these comparative data is that the PRC economy is likely to grow still further and in that process to engage with both markets and global production chains in Latin America as well as elsewhere. The scale of the potential PRC economy is such that it cannot be ignored, even if for various reasons growth was to slow from its current three decade pattern of 9-10 per cent per annum of GDP.

Table 3
Mexico and China relative mutual trade and FDI importance
2007 statistics - Percentage in each category

	Percentage
China trade that is imports from Mexico	0.15
China imports that come from Mexico	0.34
China trade that is exports to Mexico	0.54
China exports that go to Mexico	0.96
Mexico trade that is exports to China	0.34
Mexico exports that go to China	0.7
Mexico trade that is imports from China	5.3
Mexico imports that come from China	10.5
China outward FDI that goes to Mexico	0.13
Mexico inward FDI that comes from China	0.032
China inward FDI that comes from Mexico	0.09

Figures calculated from home country official trade and FDI statistics.

During the last three decades the Mexican economy has grown at an annual average of 0.9 per cent of GDP (Dussel, 2009: 287). Political relations between Mexico and China are clearly cordial enough and at times have seemed very close, in contrast to their economic relationship which

is rhetorically usually very frosty and in practical terms almost non-existent. This clearly has done no harm to the PRC but does seem likely to be doing almost irreparable damage to Mexico. Where other countries in Latin America are benefitting from their interactions with PRC economic growth, Mexico seems unable to adjust to the new international economic order. Mexico may complain about Chinese competition and the obvious lack of complementarity between the PRC and Mexican economies, but other countries have at other times and under other circumstances successfully met and adjusted to the challenges similar processes of increasing globalisation, including direct competition, have posed. As the UK case demonstrated during the 1980s this may not a painless process, even if it is a necessary one. At least in the case of Mexico there appears to be the opportunity to continue manufacturing, at least for the conceivable future and if structured differently within developing global production chains.

References

- Amsden, Alice. 2001. *The Rise of 'The Rest': Challenges to the West from Late-Industrializing Economies* Oxford University Press.
- Arora, Vivek B, Kalpana Kochhar. 1995. *Discrepancies in Bilateral Trade Statistics: The Case of China* IMF.
- Blázquez-Lidoy, Jorge, Javier Rodríguez, and Javier Santiso. 2006. *Angel or Devil? China's Trade Impact on Latin American Emerging Markets*. Working Paper No.252. Paris: OECD Development Centre.
- CEPAL. 2004. 'Los efectos de la adhesión de China a la OMC en las relaciones económicas con América Latina y el Caribe' ('The Effects of China's WTO accession on the economic relations with Latin America and the Caribbean') in *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2002-03* (Overview of the International Integration of Latin America and the Caribbean, 2002-2003) Santiago.
- CEPAL. 2004^a. *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2003* (Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean) Santiago: Naciones Unidas.

- Chantasawat, Busakorn, K.C. Fung, Hitomi Iizaka, and Alan Siu. 2004. 'Foreign Direct Investment in East Asia and Latin America: Is there a People's Republic of China Effect?' Working Paper No.28, December 2004, Latin America/Caribbean and Asia/Pacific Economics and Business Association.
- China. 2000. Ministry of Foreign Trade and Economic Cooperation, PRC '中国和墨西哥经贸关系简况' (A brief introduction to Sino-Mexico trade relations) http://www.cofortune.com.cn/moftec_cn/dsbgx/america/mxg-c.html
- China-Latin America Task Force. 2006. 'Findings and Report' Center for Hemisphere Policy, University of Miami.
- Connelly, Marisela and Cornejo, Romer. 1992. *China, América Latina. Génesis y desarrollo de sus relaciones* (China, Latin America: Genesis and the development of their relationships) Mexico: El Colegio de México.
- Cravino, Javier, Lederman, Daniel and Olarreaga, Marcelo. 2007. 'Foreign Direct Investment in Latin America during the Emergence of China and India: Stylized Facts' Policy Research Working Paper no.4360, The World Bank.
- Devlin, Robert, Estevadeoral, Antoni, and Rodriguez-Clare, Andrés (ed) 2006. *The Emergence of China: Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean* Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Domínguez, Jorge I. 2006. *China's Relations with Latin America: Shared Gains, Asymmetric Hopes*. Inter-American Dialogue China Working Paper
- Dussel Peters, Enrique (ed). 2007. *Oportunidades en la relación económica y social entre China y México* (Opportunities in the economic and social relations between China and Mexico) Mexico City: Cepal.
- Dussel Peters, Enrique. 2008. 'What does China's Integration to the Global Economy Mean for Latin America? The Mexican Experience' in Diego Sanchez-Ancochea and Kenneth C. Shadlen (ed) *The Political Economy of Hemispheric Integration: Responding to the Challenges of Globalization* New York and Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Dussel Peters, Enrique. 2009. 'The Mexican Case' in Rhys Jenkins and Enrique Dussel Peters *China and Latin America: Economic relations in*

- the twenty-first century* German Development Institute and Centre for Chinese-Mexican Studies, Bonn and Mexico City, p.285-293.
- Dussel Peters, Enrique and L. Xuedong. 2005. *Oportunidades y Retos Económicos de China para México y Centroamérica* (Economic Opportunities and Challenges of China for Mexico and Central America) México: CEPAL.
- Fernández Jilberto, Alex E. and Barbara Hogenboom. 2007. 'Latin America and China Under Global Neoliberalism' in *Journal of Developing Societies* vol. 23.
- Funakushi, Tomoe and Claudio Loser. 2006. 'China's Rising Economic Presence in Latin America' *The Inter-American Dialogue*.
- Gallagher, Kevin, Juan Carlos Moreno-Bird, and Roberto Porzecanski. 2008. 'The Dynamism of Mexican Exports: Lost in (Chinese) Translation?' in *World Development* vol. 36, no.8, p.1365-80.
- Gallagher, Kevin and Lyuba Zarsky. 2007. *The Enclave Economy: Foreign Investment and Sustainable Development in Mexico's Silicon Valley*. MIT Press.
- García-Herrero, A. and D Santabárbara. 2005. 'Does China have an Impact on Foreign Direct Investment to Latin America?' Documentos de Trabajo no.0517, Banco de España.
- Gaulier, G, Lemoine, and Ünal-Kesenci. 2005. 'China's Integration in East Asia: Production Sharing, FDI and High-Tech Trade' Working Paper No. 2005-09. Paris: CEPII.
- González García, J. 2003. *China: Reforma Económica y Apertura Externa: Transformación, efectos y desafíos* (China: Economic Reform and Opening Up: Transformation, effects and challenges) México, El Colegio de México.
- Guangdong Economic Investment Promotion Committee. 2006. '墨西哥外贸银行在中国增设办事处' ('The Foreign Trade Bank of Mexico opened new office in China') in *跨国企业对华投资资讯* (Information on International Enterprises' Investment in China) 30 Dec 2006, Issue 26 at http://www.apgei.org/webNews/detview/view_08.shtml?fid=1168828457349
- Gutiérrez, H. 2003. 'Oportunidades y desafíos de los vínculos económicos de China y América Latina el Caribes' (Opportunities and challenges

- of the economic ties of China, Latin America and the Caribbean) Serie Comercio Internacional 42, Santiago, CEPAL.
- He Shuangrong. 2007. Zhong La guanxi xianzhuang ji xu guanzhu de wenti' ('Current situation of Sino-Latin America relations and issues to pay attention to') 中国社会科学院院报 (Chinese Academy of Social Sciences Review) 1 February, p. 3.
- IDB. 2005. *The Emergence of China: Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean* Washington, Inter-American Development Bank.
- IPSOS-BIMSA. 2005. 'Relaciones comerciales México-China' ('Mexico-China Trade relations') 25 November-4 December.
- Jefferson, Gary. 2007. 'The Impact of Foreign Investment on China's Industrial Innovation' in Eva Paus (ed) *Global Capitalism Unbound. Winners and Losers from Offshore Outsourcing* New York and Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Jenkins, Rhys, Enrique Dussel Peters, and Mauricio Mesquita Moreira. 2008. 'The Impact of China on Latin America and the Caribbean' in *World Development* vol. 36, no. 2, p.235-53.
- Jiang, Shixue. 2005. '中拉关系诸因素分析' ('Analysis on several issues in Sino-Latin America relations') at <http://ilas.cass.cn/cn/kygz/content.asp?inford=3421>.
- Lall, Sanjaya and John Weiss. 2004. 'People's Republic of China's Competitive Threat to Latin America: An Analysis for 1990-2002' ADB Institute Discussion Paper No. 14, Tokyo: Asian Development Bank Institute.
- Lall, Sanjaya and John Weiss. 2007. 'China and Latin America: Trade Competition, 1990-2002' in Javier Santiso (ed) *The Visible Hand of China in Latin America* Paris: OECD Development Centre Studies.
- Lin, Ruxuan. 2008. '墨西哥大使：中墨关系处于历史最好时期' ('Ambassador of Mexico: Sino-Mexico relation is at the best time in history') at <http://www.biancaonline.cn/html/200811/11/113423572.htm>.
- Maddison, Angus. 2007. *Chinese Economic Performance in the Long Run* 2nd edition, OECD.

- Mesquita, Mauricio. 2007. 'Fear of China: Is There a Future for Manufacturing in Latin America?' in *World Development* Vol. 35, no. 3, p.355-376.
- México, Secretaría de Relaciones Exteriores. 1998. *Relaciones económicas México-China* (Mexico-China Economic Relations) 1998.
- Ng, Linda F Y, and Chyau Tuan. 2001. 'FDI Promotion Policy in China: Governance and Effectiveness' in *The World Economy*, vol. 24, no. 8: p.1051-1074.
- Paus, Eva (ed) 2007. *Global Capitalism Unbound. Winners and Losers from Offshore Outsourcing* New York and Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Paus, Eva. 2009. 'The Rise of China: Implications for Latin American Development' in *Development Policy Review* vol. 27 no.4, p.419-456.
- PIPA. 2004. '22-Nation Poll Shows China Viewed Positively by Most Countries Including Its East Asian Neighbors' at <http://www.pipa.org/OnlineReports/BBCworldpoll/030505/html/bbcpoll3.html>.
- Price, John. 2005. 'Latin America Plays the China Card: Is it Holding a Winning Hand?' in *Tendencias* No. 58. 12 December.
- Rosen, Daniel. 2003. 'How China is eating Mexico's lunch' in *The International Economy* Spring, p.22.
- Rosen, Daniel H and Thilo Hanemann. 2009. 'China's Changing Outbound Foreign Direct Investment Profile: Drivers and Policy Implications' Peterson Institute for International Economics , Policy Brief, June, Number PB09-14.
- Shafaeddin, S. 2002. 'The Impact of China's Accession to WTO on the Exports of Developing Countries' Discussion Paper No. 160, United Nations Conference on Trade and Development.
- Xie Wenzhe. 2005. '中墨经贸关系的特点及趋势' ('Features on and tendencies in Sino-Mexico trade relations') at <http://ilas.cass.cn/cn/kygz/content.asp?infoid=3423>
- Ye Shuhong. 2005. '墨西哥企业对华投资热情高涨' ('Mexican enterprises are enthusiastic to invest in China') at http://news.xinhuanet.com/world/2005-03/26/content_2746694.htm

China en América Latina: derecho, economía y desarrollo sostenible¹

Carmen G. González²

Introducción

Los crecientes vínculos económicos y políticos entre China y América Latina han desatado controversias entre académicos, eruditos en la materia, y personas encargadas de elaborar políticas. Con títulos como *The Coming China Wars* y *The Dragon in the Backyard*, libros y artículos recientemente publicados describen a China como una potencia imperial emergente, comprometida en la lucha por obtener los recursos del mundo en desarrollo, y como una amenaza competitiva para América Latina. Otros estudios aplauden las estrategias de desarrollo chinas, pragmáticas y poco ortodoxas, y las describen como un modelo exitoso para los países en desarrollo. Las narrativas rivales sobre el surgimiento de China, sin embargo, coinciden en una cosa: ese país se ha convertido en una fuerza formidable en el mundo en desarrollo, cuya influencia amerita una cuidadosa evaluación.

China es actualmente el segundo socio comercial de América Latina después de Estados Unidos. Su comercio con el continente se disparó de diez mil millones de dólares en 2000 a ciento cuarenta mil millones en 2008 (Bridges, 2009). China sobrepasó recientemente a los Estados Uni-

-
- 1 Versión publicada en la Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Revista de Derecho Privado, No. 44, Julio-Diciembre de 2010
 - 2 La autora agradece a Gabriella Gutiérrez y Muhs por sus comentarios y sugerencias. Una versión en inglés de este artículo fue publicada en la revista jurídica *Environmental Law Reporter*, núm. 40, 2010, pp. 10171-10184.

dos como principal socio comercial de Brasil, la economía más grande de América del Sur (Bridges, 2009).

En busca de materias primas para sus industrias y de mercados para sus productos terminados, China importa materias primas de América Latina (como petróleo, hierro, soya y cobre), y exporta bienes manufacturados (Navarro, 2009: 87-107). Compañías chinas invierten también en el sector minero latinoamericano, con el fin de asegurar su acceso a energía y minerales a largo plazo (Navarro, 2009: 87-107).

Además del comercio y la inversión, China compite con el Banco Mundial y con el Banco Interamericano de Desarrollo para convertirse en uno de los principales prestamistas en América Latina (Bridges, 2009). Sólo en 2009, China anunció empréstitos de US\$10 000 millones a la compañía petrolera estatal de Brasil, US\$2 700 millones a Ecuador, US\$10 000 millones a Argentina, y US\$138 millones a Jamaica. China reveló también que invertiría US\$12 000 millones en un fondo de desarrollo para Venezuela avalado por el país (Romero y Barrionuevo, 2009). El propósito evidente de estos empréstitos es cultivar la buena voluntad de estos países, asegurar contratos de recursos naturales a largo plazo a tasas favorables y ayudar a financiar las importaciones de China (Romero y Barrionuevo, 2009).

La influencia económica de China ha estado acompañada por una profundización de vínculos diplomáticos y culturales. China ha extendido sus embajadas, promovido el turismo a América Latina, enviado delegaciones comerciales de alto nivel a la región, financiado oportunidades educativas para estudiantes extranjeros, y abrió el Instituto Confucio para la enseñanza del idioma y de la cultura chinos (Bridges, 2009). Asimismo, ha forjado una alianza con Brasil, India y Rusia para exigir más voz para los países en desarrollo en los asuntos económicos y políticos internacionales (Romero y Barrionuevo, 2009). En efecto, China ha apelado con éxito a los países en desarrollo al hacer énfasis en un “desarrollo pacífico,” “sociedades estratégicas” y “soluciones gana-gana” como alternativas a la hegemonía económica y política occidental (Bergsten et al, 2008: 214).

El presente artículo es un intento por dirimir el polémico debate sobre el papel de China en América Latina, al poner en duda las narrativas predominantes que describen a este país como una amenaza para el desarrollo

latinoamericano, o bien como un modelo digno de imitarse. El texto se desarrolla en cinco partes. La primera sitúa el compromiso de China con América Latina dentro de un contexto histórico, al ofrecer una introducción a la historia económica del continente. La segunda examina la tesis de que el surgimiento económico de China debería considerarse como un modelo para Latinoamérica. La tercera evalúa la tesis de que China constituye una amenaza para el desarrollo de América Latina. Finalmente, las partes cuarta y quinta presentan las implicaciones del surgimiento de China para el derecho económico internacional y para el desarrollo sostenible.

El artículo concluye que los patrones emergentes de comercio e inversión entre China y América Latina representan, a la vez, retos y oportunidades. Si bien el surgimiento económico de China suministra beneficios a corto plazo a países exportadores de recursos naturales, en última instancia amenaza con reforzar la especialización, desventajosa y ecológicamente insostenible, de Latinoamérica en la producción de materias primas (como minerales y productos agrícolas), y con retardar la evolución de sectores más dinámicos económicamente que prometen salarios y rendimientos más altos. Al mismo tiempo, el enfoque poco ortodoxo que ha adoptado China frente al desarrollo económico y el creciente reconocimiento internacional de los asombrosos costos ambientales de su modelo económico de crecimiento a cualquier precio pueden sentar las bases para una alternativa al desacreditado Consenso de Washington, que sea, a la vez, ambientalmente sostenible y económicamente equitativa. En particular, China y América Latina tienen la oportunidad de trabajar conjuntamente hacia una agenda del sur para el comercio y la inversión internacionales, que reconozca la importancia de integrar desarrollo económico, mitigación de la pobreza y protección ambiental.

Una breve historia económica de América Latina

Para evaluar el impacto sobre el desarrollo de la creciente influencia de China en Latinoamérica, es importante situar esta relación dentro del contexto de la historia económica de América Latina. Las estrategias latino-

americanas de desarrollo posteriores a la Independencia pueden dividirse en tres fases diferentes pero superpuestas: la especialización en materias primas (antes de la Gran Depresión), la industrialización para la sustitución de importaciones (iniciada a fines del siglo XIX, con su punto más alto entre 1930 y 1970), y las reformas económicas de libre mercado (que predominaron después de la crisis de la deuda externa en la década del ochenta) (Bulmer-Thomas, 2003:393).

Desde el siglo XIX hasta el final de la Gran Depresión, América Latina fue incorporada a la economía mundial como exportadora de materias primas e importadoras de bienes manufacturados (Bulmer-Thomas, 2003). Este patrón de comercio y producción había sido impuesto varios cientos de años antes por España y Portugal, pero persistió después de la independencia política debido, en parte, al poder que detentaba el sistema internacional existente de comercio y finanzas (Bulmer-Thomas, 2003: 14-18). A medida que se desarrolló la industria en Gran Bretaña, Estados Unidos, Alemania y Francia, los fabricantes, estrechamente alineados con los principales bancos, ofrecieron crédito a las nuevas naciones independientes de América Latina para propiciar la adquisición de productos manufacturados estadounidenses y europeos (Cypher y Dietz, 1997: 86). Adicionalmente, el ritmo acelerado de la industrialización en Europa y en los Estados Unidos generó una voraz demanda de materias primas de las antiguas colonias (Cypher y Dietz, 1997: 86). Al buscar capitalizar sobre esta demanda, los gobiernos latinoamericanos se endeudaron fuertemente para construir los puertos, ferrocarriles y carreteras necesarios para llevar estos productos al mercado (Cypher y Dietz, 1997: 86-88). En teoría, la creciente deuda latinoamericana sería cancelada con los ingresos generados por el aumento en la producción de mercancías primarias (Cypher y Dietz, 1997: 88). En la práctica, la dependencia de la exportación de materias primas demostró ser económicamente funesta.

La especialización en la producción de materias primas hizo que las economías latinoamericanas fuesen peligrosamente vulnerables a las fluctuaciones del mercado, así como a los términos decrecientes del comercio para las materias primas, en comparación con los bienes manufacturados (Cypher y Dietz, 1997: 171-174). Utilizando datos desde fines del siglo

xix hasta fines de la década del treinta, el economista argentino Raúl Prebisch demostró que los precios de exportación de las materias primas se redujeron significativamente en el transcurso del tiempo comparados con los precios de los bienes manufacturados (Cypher y Dietz, 1997: 173). Como resultado de ello, los países en desarrollo que se especializaron en la producción de materias primas se vieron obligados a vender cantidades cada vez mayores de su producción en los mercados mundiales para adquirir la misma cantidad de bienes manufacturados (Cypher y Dietz, 1997: 172).

Conocido como la “hipótesis Singer-Prebisch”, este análisis sugiere que es económicamente desventajoso especializarse en la exportación de recursos naturales, y que los países deberían, más bien, promover la industrialización para desarrollar una ventaja competitiva en sectores económicos mucho más dinámicos (Cypher y Dietz, 1997: 177-179). La hipótesis Singer-Prebisch ha sido confirmada por estudios posteriores y ha sido citada para explicar el desmejoramiento económico y la creciente carga de endeudamiento que experimentan muchos países en desarrollo.

Después del colapso de los precios de las mercancías durante la Gran Depresión, muchos países latinoamericanos se embarcaron en una nueva fase de desarrollo económico conocida como industrialización para la sustitución de importaciones (ISI). La ISI se inició como un esfuerzo de emergencia de parte de los países latinoamericanos para producir bienes manufacturados que ya no podían adquirirse en el extranjero debido a que la crisis de los mercados de mercancías había privado a estos países de moneda dura (Green, 2003: 22). Con el paso del tiempo, la ISI se convirtió en una estrategia económica diseñada para poner en marcha la industrialización mediante la sustitución de bienes manufacturados importados por los equivalentes producidos localmente (Green, 2003: 22-23) (Cypher y Dietz, 1997: 271-272). La ISI se dio mediante una intervención del Estado en la economía, por medio de tarifas y cuotas dirigidas a proteger las incipientes industrias locales de la competencia extranjera (Cypher y Dietz, 1997: 276-280). Lejos de ser una innovación latinoamericana, prácticamente todos los países industrializados utilizaron elementos de la ISI para promover el desarrollo de una base industrial nacional. (Cypher y Dietz, 1997: 271)

En América Latina, la ISI produjo un drástico aumento de la producción industrial, altos niveles de crecimiento económico y una mejora en los estándares de vida, pero no modificó sustancialmente la especialización de la región en la exportación de materias primas (Green, 2003: 23-24). Dado que la ISI dependía de la importación de insumos y de maquinaria, los países latinoamericanos continuaron dependiendo de la exportación de minerales y productos agrícolas para obtener las divisas extranjeras necesarias para mantener las industrias de la ISI en funcionamiento (Green, 2003: 25). Desde los años sesenta, algunos países latinoamericanos (especialmente Brasil y México), dieron prioridad al desarrollo de una industria orientada a la exportación, con el fin de diversificar las exportaciones y de generar divisas extranjeras adicionales (Green, 2003: 27). Si bien las exportaciones latinoamericanas de manufacturas se incrementaron sustancialmente entre 1967 y 1980, el grueso de la producción industrial continuó orientado al mercado nacional, y persistió la dependencia de la región de la exportación de materias primas (Green, 2003: 27).

Algunos académicos atribuyen la incapacidad de América Latina de modificar su estructura productiva a favor de industrias eficientes e internacionalmente competitivas a la llamada “maldición de los recursos naturales” (Cypher y Dietz, 1997: 312-319). Según ellos, los países con abundantes recursos naturales se ven tentados a aumentar sencillamente el volumen de exportaciones de materias primas para mantener las tasas de crecimiento y para evitar la crisis de la balanza de pagos, en lugar de emprender una reestructuración económica más compleja (Cypher y Dietz, 1997: 312-313). En efecto, los esfuerzos por promover otras industrias generan a menudo resistencia por parte de las élites agrícolas y mineras que se benefician de la producción de dichas materias (Cypher y Dietz, 1997: 312-319).

La crisis de la deuda externa en los años ochenta precipitó el abandono de la ISI. En respuesta al significativo aumento en los precios del petróleo por parte de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) a comienzos de los años setenta, muchos de los países en desarrollo se endeudaron con los principales bancos comerciales para financiar la importación del combustible, maquinaria y otros productos necesarios

para la industrialización. Los bancos comerciales alentaron ávidamente el endeudamiento de estos países para ganar intereses sobre los “petrodólares” depositados en sus arcas por las naciones pertenecientes a la OPEP (Peet et al., 2003: 71-72). Lamentablemente, en muchos países latinoamericanos funcionarios corruptos se apoderaron fraudulentamente del recaudo de los préstamos, o gobiernos autoritarios los utilizaron para la compra de armas (Green, 2003: 29).

Cuando un aumento adicional en los precios del petróleo en 1979 y 1980 hizo que las tasas de interés se dispararan, en el momento preciso en el que caían aceleradamente los precios del mercado de las materias primas, a muchos de los países en desarrollo les fue imposible pagar sus obligaciones de la deuda (Peet et al., 2003: 74-75). La crisis de la deuda externa obligó a las naciones latinoamericanas a entrar en rondas constantes de negociación con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y con el Banco Mundial con el fin de reestructurar los préstamos de manera que se facilitara su pago (Green, 2003: 30). Para mediados de los ochenta, casi tres cuartas partes de los países latinoamericanos operaban con programas de pago de la deuda externa supervisados por el FMI y por el Banco Mundial (Peet et al., 2003: 75).

Como condición de la ayuda del FMI y del Banco Mundial, se exigió a los países en desarrollo adoptar programas de ajuste estructural que consistían en una receta estándar de reformas económicas neoliberales, dirigidas a reducir el papel del gobierno en la economía y a conferir mayor poder y recursos al sector privado (Green, 2003: 50-56). Conocidas como el Consenso de Washington, estas reformas incluían la desregulación y privatización de la industria y de los servicios públicos, la implementación del libre comercio, la restricción del gasto gubernamental, la eliminación de barreras a la inversión extranjera directa, la liberalización financiera y la aplicación de los derechos de propiedad.

Con su énfasis en un crecimiento liderado por las exportaciones y la especialización basada en ventajas comparativas, el Consenso de Washington reforzó la dependencia histórica de América Latina de la exportación de materias primas en lugar de promover la inversión en nuevos y dinámicos sectores económicos (Green, 2003: 136). Se alentó a los países

latinoamericanos a exportar materias primas tradicionales (como soya y cobre), nuevos productos agrícolas “no tradicionales” (como fresas y flores) y productos manufacturados de baja tecnología (como calzado y textiles), fabricados en plantas de ensamblaje de bajos salarios, conocidas como maquiladoras (Green, 2003: 124-131). Adicionalmente, al exigir a los países latinoamericanos que abrieran sus mercados a bienes manufacturados importados de bajo precio, el Consenso de Washington llevó a la bancarrota a las compañías locales y puso en peligro el futuro industrial de la región (Green, 2003: 136).

La adherencia al Consenso de Washington tuvo como resultado un crecimiento económico más lento, comparado con el de las décadas de 1960 y 1970, un mayor endeudamiento, drásticos incrementos en la pobreza y la inequidad y un creciente descontento social y político. En efecto, las ciudades latinoamericanas se veían periódicamente agitadas por disturbios contra el FMI, que dejaron centenares de muertos y heridos y ocasionaron daños a propiedades que sumaron millones de dólares (Green, 2003: 39). A comienzos de la década de los noventa, se iniciaron movimientos sociales raizales comprometidos con la movilización de masas, huelgas e insurrecciones populares dirigidas a derrocar los regímenes identificados con el FMI, el Banco Mundial y las principales corporaciones transnacionales.

La devastación ocasionada por el Consenso de Washington tuvo como consecuencia un resurgimiento de la izquierda y de la centro-izquierda en las políticas electorales latinoamericanas. Las victorias electorales de Michelle Bachelet en Chile, Hugo Chávez en Venezuela, Néstor Kirchner (y luego Cristina Fernández de Kirchner) en Argentina, Luiz Inacio Lula da Silva en Brasil, Tabaré Vázquez en Uruguay, Daniel Ortega en Nicaragua, Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador, Mauricio Funes en El Salvador, Fernando Lugo en Paraguay, y Álvaro Colom en Guatemala, indican un importante giro hacia la izquierda en la política latinoamericana.

El Consenso de Washington, como su nombre lo indica, fue en su mayor parte estructurado y apoyado por los Estados Unidos, y fue considerado por sus críticos como una nueva forma de dominación colonial. El ajuste estructural abrió las economías latinoamericanas a los comerciantes e inversionistas estadounidenses y europeos (Green, 2003: 68). Las privati-

zaciones masivas de los años noventa permitieron a las corporaciones transnacionales adquirir bancos, aerolíneas y compañías de telecomunicaciones latinoamericanas, así como invertir en el sector petrolero (Green, 2003: 50-56). Al hacer énfasis en un crecimiento liderado por las exportaciones, el ajuste estructural aumentó la oferta y redujo el precio de las materias primas para beneficio del norte global, mientras que encerraba al Sur en su papel tradicional de exportador de materias primas (Green, 2003: 50-56). Es dentro de este contexto que China surge como uno de los actores principales en la escena económica latinoamericana.

¿Es China un modelo para América Latina?

La China se relaciona con América Latina en el preciso momento en que los gobiernos latinoamericanos de izquierda y de centro-izquierda buscan alternativas al Consenso de Washington. Algunos académicos sostienen que China representa un modelo alternativo de crecimiento y desarrollo económico exitoso o, al menos, una fuente de ideas que pueden adaptarse al contexto latinoamericano. En esta parte del artículo se evalúa críticamente esta tesis.

La China ha pasado por una de las transformaciones económicas más extraordinarias de la historia moderna. Mientras que América Latina se estancaba con el Consenso de Washington, China alcanzó tasas de crecimiento anuales del 8% al 10%, como mínimo (Bergsten et al., 2008: 9). La China está clasificada actualmente como la segunda economía nacional del mundo y como el segundo exportador (Bergsten et al., 2008: 9) (Barboza, 2010). Desde 1980, más de 400 millones de ciudadanos chinos han salido de una abyecta pobreza y el país se encuentra en camino a alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio para el 2015 (Peerenboom, 2007: 129-132).

El país asiático consiguió su éxito económico gracias al desconocimiento de muchas de las prescripciones de política asociadas con el Consenso de Washington (Rodrik, 2007: 239) (Angresano, 2005: 472). En lugar de liberalizar su régimen comercial, China impuso altas tarifas y cuotas a las

importaciones con el fin de proteger sus industrias locales y de aumentar sus reservas de divisas extranjeras (Peerenboom, 2007: 73). Asimismo, no cedió en estas restricciones, sino en un momento muy tardío de su proceso de desarrollo económico (Peerenboom, 2007: 73). En lugar de abrir sus mercados a la inversión extranjera, orientó a las compañías extranjeras hacia empresas conjuntas, impuso onerosas exigencias de transferencia de tecnología para desarrollar la capacidad tecnológica nacional y exigió a las compañías extranjeras que adquirieran cierta proporción de insumos a las compañías locales.

Estas restricciones sólo fueron levantadas cuando China se unió a la Organización Mundial del Comercio (OMC) (Peerenboom, 2007: 74). En lugar de iniciar una desregulación y privatización de la industria a gran escala, China continuó regulando las compañías privadas y detentando la participación mayoritaria en muchas empresas, mientras alentaba la expansión del sector privado (Peerenboom, 2007: 74) (Angresano, 2005: 481). En lugar de minimizar la intervención del Estado en la economía, el Gobierno chino ha mantenido una presencia fuerte y propositiva, dirigida a alcanzar metas de desarrollo a largo plazo (Robert et al., 2006: 27-29). A mediados de los años noventa, por ejemplo, el Estado intervino en la economía para favorecer industrias intensivas en capital, como la industria automotriz, electrónica, de maquinaria y petroquímica (Robert et al., 2006: 32). A finales de la década del noventa, la política industrial del Gobierno pasó a apoyar empresas tecnológicamente avanzadas, en especial las dedicadas al *software*, los circuitos integrados y la industria automotriz (Robert et al., 2006: 32).

Llamada el Consenso de Beijing, la vía alternativa al desarrollo económico adoptada por China no es una receta económica que se adapte a todos. Por el contrario, el Consenso de Beijing representa una aproximación poco ortodoxa al desarrollo económico que se basa en dos pilares fundamentales: el pragmatismo y la intervención del Estado en la economía (Peerenboom, 2007: 5).

La marca característica del Consenso de Beijing es el pragmatismo (Peerenboom, 2007: 5) (Angresano, 2005: 479-480). En lugar de seguir una receta predeterminada para la reforma económica semejante a la esta-

blecida en el Consenso de Washington, China adoptó políticas, instituciones y normas jurídicas que se adaptaban de manera única a las condiciones locales (Peerenboom, 2007: 5). Por otra parte, China implementó sus reformas económicas de forma gradual e incremental —experimentos piloto a pequeña escala precedieron habitualmente la aplicación general de las nuevas políticas (Robert et al., 2006: 35-36).

El segundo aspecto clave del Consenso de Beijing es el papel central del Estado en el proceso de desarrollo económico (Peerenboom, 2007: 5). El Gobierno chino intervino activamente en el ordenamiento económico para orientar el desarrollo, regular el comercio exterior y la inversión extranjera, y mitigar el impacto negativo de la globalización sobre los actores económicos en desventaja (Peerenboom, 2007: 5). En efecto, el espectacular surgimiento económico de China confirma el papel fundamental del Estado en el proceso de diversificación e industrialización. El surgimiento de China es un recordatorio de que casi todos los países industrializados (incluyendo a los Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania, Japón, Taiwán y Corea del Sur), alcanzaron la prosperidad económica mediante el uso de instrumentos proteccionistas, que incluyeron tarifas, subsidios, cuotas y otras medidas dirigidas a promover las industrias y sectores que más probablemente contribuirían al crecimiento económico a largo plazo (Ha-Joon, 2002: 59-66).

América Latina es la región en la cual las reformas de libre mercado asociadas con el Consenso de Washington se implementaron con mayor diligencia, y donde los resultados correspondientes han sido los más decepcionantes (Rodrik, 2007: 99). En un momento en el que los gobiernos de izquierda revalúan la política económica nacional, el uso que hizo China de una planeación estratégica a largo plazo y de una activa intervención del Estado para alcanzar las metas nacionales de desarrollo puede servir como una fuente de inspiración y como antídoto a las rígidas prescripciones del Consenso de Washington (Devlin, 2006: 137-140). Siguiendo el ejemplo de China, las naciones latinoamericanas harían bien en adoptar un enfoque pragmático en cuanto al desarrollo económico que estudie las experiencias de otros países exitosos, adapte ideas de otros países a las circunstancias locales, implemente reformas de manera gradual e

incremental, y ajuste y extienda las reformas de acuerdo con los resultados observados.³

No obstante, es importante reconocer los enormes costos del surgimiento económico de China, así como los incontables retos que enfrenta el país, como la rápida urbanización, el creciente desempleo e inequidad, el aumento de las protestas sociales y un grave deterioro ambiental. Una de las lecciones más importantes que puede sacar América Latina de la experiencia china es la importancia de integrar la protección ambiental a la planeación económica, en lugar de adoptar el enfoque de “crecer primero, limpiar después”.

China está enfrentando una crisis ambiental de enormes proporciones. La contaminación del agua, la escasez de ésta, la desertificación, la contaminación del aire, la deforestación, la pérdida de biodiversidad, la acumulación de desperdicios, el agotamiento de criaderos de peces, la erosión del suelo y la contaminación de las tierras de cultivo, imponen enormes costos a la economía china y ponen en peligro la salud de sus millones de habitantes. Según el Banco Mundial, en China hay 750 000 muertes prematuras anuales como consecuencia de la contaminación del aire y del agua. De las veinte ciudades más contaminadas del mundo, dieciséis se encuentran en China (Economy, 2007: 40). Sólo el 1% de los 560 millones de residentes urbanos chinos respira un aire considerado seguro según los estándares de la Unión Europea. La contaminación y el deterioro de los recursos naturales le cuestan al gobierno chino entre el 8% y el 12% del producto interno bruto anual (PIB) (Economy, 2007: 40) (Naughton, 2007: 493). Estos costos incluyen visitas a hospitales y salas de urgencias, ausencias del lugar del trabajo, daño a los criaderos de peces y a la agricultura, incapacidad debida a enfermedades crónicas, y las consecuencias a largo plazo de la exposición de niños al plomo (Naughton, 2007: 493-494). Asimismo, China se ha convertido en uno de los países que más contribuye a graves

3 Por ejemplo, al extraer lecciones de las recientes experiencias de Nueva Zelanda, Irlanda y Finlandia, los países latinoamericanos podrían forjar alianzas estratégicas entre el sector privado, el sector público y la academia para promover la innovación y la inversión en nuevas industrias dinámicas, orientadas a la exportación. Al inspirarse en China, los países latinoamericanos podrían poner un renovado énfasis en la educación, la investigación y el desarrollo, la inversión en infraestructura, y el acceso al crédito nacional.

problemas ambientales globales, que incluyen el cambio climático, el comercio ilegal de maderas, la contaminación del aire mediante las fronteras y la contaminación de los mares.

Aun cuando rechaza el Consenso de Washington, el Gobierno chino ha adoptado un modelo económico insostenible, intensivo en recursos, de crecimiento a cualquier precio, iniciado por los Estados Unidos y otros países ricos (Leslie, 2008: 93) (Bergsten et al., 2008: 78). Para este modelo, el progreso equivale al crecimiento económico medido por el PIB (Speth, 2008: 46-50). El crecimiento de éste se logra consumiendo cantidades cada vez mayores de recursos naturales y descargando cantidades cada vez más grandes de contaminantes.

Lamentablemente, China está replicando este camino intensivo en recursos en un momento en el cual los sistemas ecológicos del mundo se encuentran bajo fuerte presión, y cada vez son menos capaces de sostener la creciente economía global. Según el Informe Sintético de Evaluación del Ecosistema del Milenio de las Naciones Unidas, la actividad económica humana durante los últimos cincuenta años ha producido un deterioro más rápido y grave del ecosistema que cualquier otro período comparable de la historia. Aproximadamente el sesenta por ciento de los valiosos servicios del ecosistema examinados en el informe de las Naciones Unidas se ha deteriorado, incluyendo el control de inundaciones, las filtraciones de agua, la purificación del aire, el control de la erosión, el tratamiento de los residuos, la desintoxicación y regulación de los climas regionales y locales. Una estrategia de desarrollo económico que exacerba este deterioro ambiental probablemente será catastrófica para la China y para el resto del mundo (Flavin y Gardner, 2006: 15-18).

Economistas ecológicos han advertido, desde hace tiempo, que la escala de la economía global está excediendo rápidamente la capacidad de los sistemas ecológicos del planeta para suministrar recursos esenciales y asimilar desechos (Costanza et al., 1997: 15-18). Dadas estas restricciones ecológicas, el crecimiento económico ilimitado es una imposibilidad física (Costanza et al., 1997: 7). Sólo se conseguirá la sostenibilidad manteniendo la escala de la economía dentro de las capacidades de regeneración y asimilación de los ecosistemas del planeta (Costanza et al., 1997: 15).

En lugar de adoptar un modelo económico anticuado, basado en la falacia del crecimiento económico ilimitado, los gobiernos latinoamericanos deberían reconocer que un número creciente de funcionarios, académicos y ambientalistas raizales chinos están pidiendo una vía alternativa a la industrialización que respete los límites ecológicos y que busque minimizar el consumo de recursos y la generación de desechos. El Gobierno chino ha establecido la protección ambiental como prioridad nacional y ha anunciado varias iniciativas para promoverla. Los gobiernos latinoamericanos bien pueden inspirarse en el éxito económico de China, pero deberían evitar la replicación del modelo económico desastroso de crecimiento a cualquier precio adoptado por este país.

¿Representa China una amenaza para el desarrollo de América Latina?

Lejos de servir como modelo para América Latina, China es descrita por algunos académicos como una amenaza para el desarrollo económico latinoamericano. Dos libros recientes sobre los crecientes vínculos de China con Latinoamérica, por ejemplo, concluyen que el surgimiento de China puede reforzar la económicamente desventajosa integración de América Latina a la economía global como productora de materias primas y como importadora de bienes manufacturados.

El comercio de China con América Latina está motivado por la búsqueda de materias primas que permitan su rápida industrialización, alimenten a su población, y por el interés de China de abrir nuevos mercados para sostener su crecimiento económico impulsado por las exportaciones. China está importando petróleo, cobre, hierro, acero, soya, madera, pulpa de madera, comida para peces y varias otras materias primas de América Latina (Ellis, 2009: 50-53). Al mismo tiempo, está exportando una serie de bienes manufacturados que incluyen textiles, calzado, motocicletas, computadores, electrodomésticos y automóviles (Ellis, 2009: 204). Al igual que las potencias imperiales de una época anterior, China también financia proyectos de infraestructura en América Latina con el fin de mejorar el flujo del comercio, y está invirtiendo en petróleo y operaciones de minería

de hierro para asegurar su acceso a estas valiosas mercancías (Ellis, 2009: 278-281). A pesar de los pronunciamientos oficiales del Gobierno sobre la cooperación sur-sur, el compromiso de China con América Latina tiene una sorprendente semejanza con el modelo colonial descrito en la primera parte de este artículo.

Para desarrollar una comprensión más matizada del impacto de la presencia de China en América Latina, resulta útil dividir la región en tres partes: el Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay); la región andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela); y México, América Central y el Caribe (Ellis, 2009: 7).

El Cono Sur y las naciones andinas se han beneficiado en el corto plazo del drástico aumento en los precios de las mercancías ocasionado por la voraz demanda china de energía y materias primas (Phillips, 2007: 9). Estas naciones dependen de los recursos naturales para generar el grueso de sus ingresos de exportación, y sus estructuras de exportación son, por tanto, complementarias con las de China (Phillips, 2007: 9) (González, 2004: 152).

No obstante, algunas naciones andinas y del Cono Sur han registrado pérdidas como consecuencia de la competencia china en bienes manufacturados. Entre estos países, Brasil ha sido el más afectado. A pesar de que Brasil sí exporta materias primas a China y coopera con China en tecnología de la información, satélites espaciales, biotecnología y medicina, la industria manufacturera local brasilera enfrenta una fuerte competencia de China, tanto en el mercado nacional como en el extranjero (incluyendo los Estados Unidos, Japón, la Unión Europea y los países de Mercosur). Incluso Chile, Colombia y Argentina, cuyas exportaciones en general complementan las de China, han registrado pérdidas como consecuencia de la competencia de bienes manufacturados en China. Estos países, junto con Brasil, han impuesto una serie de medidas *anti-dumping* y de protección para los productos fabricados en China (González, 2004: 152) (Ellis, 2009: 163).

En agudo contraste con los países que exportan recursos naturales, México, Centroamérica y el Caribe han enfrentado una competencia directa de China en la exportación de textiles y confecciones (Ellis, 2009: 157) (Phi-

llips, 2007: 8-9). México compite también con China en los mercados de aparatos electrónicos, computadores, electrodomésticos, automóviles y motocicletas (González, 2004: 160-161) (Ellis, 2009: 204). A medida que las exportaciones de manufacturas han penetrado el mercado estadounidense, México y Centroamérica han registrado una fuerte disminución de su participación en este mercado (Muradian, 2007: 806-816) (Phillips, 2007: 21). En 2003, China superó a México como el mayor exportador de bienes a los Estados Unidos (Ellis, 2009: 205); asimismo, compite con México y Centroamérica por la inversión extranjera (Muradian, 2007: 811). Entre 2000 y 2006, México perdió más de medio millón de trabajos en manufactura como consecuencia, entre otras cosas, de la competencia representada por los bajos salarios en China (Ellis, 2009: 205-206) (Muradian, 2007: 811). Las enormes pérdidas sufridas por México debido al surgimiento económico de China han tenido como resultado frecuentes llamados a la protección por parte de la industria mexicana (Ellis, 2009: 206).

Finalmente, las compañías chinas han invertido en los sectores petroleros y mineros de algunos países andinos (Venezuela, Ecuador y Perú), con el fin de garantizar su acceso a valiosos recursos, pero su presencia ha generado controversia y descontento social (Ellis, 2009: 110-115). En Ecuador, algunas corporaciones chinas asumieron contratos de exploración de petróleo concedidos anteriormente a la Occidental Petroleum, les fueron concedidos contratos adicionales de exploración y extracción de petróleo y luego adquirieron el yacimiento y el oleoducto de una compañía canadiense (Ellis, 2009: 126-127). En Perú, una compañía china es la dueña de la mina de hierro más grande del país y se encarga de su funcionamiento (Ellis, 2009: 150). En Venezuela, algunas compañías chinas manejan varios yacimientos de petróleo (Ellis, 2009: 111). Tanto en Perú como en Venezuela y Ecuador, compañías chinas se han visto implicadas en disputas laborales con sus trabajadores, en conflictos con las poblaciones indígenas, en disputas sobre impuestos con autoridades locales, y en numerosos problemas con funcionarios gubernamentales por la violación de las leyes ambientales. Lamentablemente, los antecedentes limitados pero preocupantes de las compañías chinas extractoras de recursos en América Latina parecen imitar el comportamiento de sus contrapartes occidentales transnacionales.

En síntesis, el compromiso de China con América Latina ha dejado ganadores y perdedores. Los países latinoamericanos que exportan materias primas se han beneficiado al corto plazo de la demanda de China de estos recursos. Los que producen bienes manufacturados han encontrado una fuerte competencia de parte de China y han registrado crecientes pérdidas. Adicionalmente, la limitada inversión directa de ese país en las industrias latinoamericanas de extracción de recursos ha exacerbado conflictos sociales y ambientales.

A pesar de las ganancias a corto plazo que han obtenido los países exportadores de recursos naturales, la vinculación de China con América Latina amenaza con empobrecer en lugar de enriquecer a la región a largo plazo. Es probable que la demanda china de recursos naturales encierre a América Latina en la especialización en materias primas, la cual no produce innovaciones tecnológicas ni exige mano de obra calificada. Varios estudios han demostrado que los países que se especializan en la exportación de recursos naturales tienden a sufrir un estancamiento económico. En efecto, las bonanzas de mercancías en América Latina han frustrado históricamente el desarrollo económico al trasladar recursos de las manufacturas hacia otros sectores y al producir bancarrotas cuando los precios de estas mercancías caen abruptamente después. Más aún, los países latinoamericanos que buscan diversificarse hacia productos manufacturados más dinámicos, intensivos en tecnología, se encuentran restringidos por la formidable competencia de China, e incluso pueden experimentar una desindustrialización.

Finalmente, el comercio y la inversión chinos en América Latina presentan importantes riesgos para el medioambiente de la región. La especialización en exportaciones agrícolas del mundo en desarrollo ha conducido por lo general a la erosión de la diversidad genética, a niveles insostenibles de uso de pesticidas, a la contaminación agroquímica de lagos, ríos y aguas subterráneas, a una mayor exposición humana a pesticidas tóxicos, a la reducción de acuíferos y a la deforestación (debido a la conversión de bosques en tierras de cultivo). La minería y la extracción de petróleo se encuentran entre los sectores más contaminantes de la economía, y tienen habitualmente como resultado descargas tóxicas en el aire, el agua y la tierra,

así como conflictos con las comunidades locales e indígenas. En ausencia de un liderazgo ambiental por parte de los gobiernos latinoamericanos, es probable que los crecientes vínculos comerciales de China con la región aceleren el deterioro ambiental por el aumento de la contaminación, el agotamiento de recursos no renovables, y la promoción del uso insostenible de recursos renovables.

Como lo observa ingenuamente un analista chino:

El hecho es que el comercio y la inversión chinos en la región no pueden escapar al estigma de un patrón neocolonialista, especialmente dadas las muy limitadas necesidades manufactureras de China. El precedente histórico de éxito dentro de este marco no es, irónicamente, los Estados Unidos, sino la Gran Bretaña. Desde el siglo xvi hasta comienzos del siglo xx, Gran Bretaña invirtió fuertemente en Suramérica para extraer materias primas y bienes agrícolas que le permitieran sostener su enorme capacidad de manufactura [...] Si este patrón comercial es sostenible y durante cuánto tiempo, sigue siendo un interrogante fundamental.

Para enfrentar los retos que representa el surgimiento de China, América Latina necesita actualizar sus capacidades industriales, invertir en tecnología y en educación e integrar la sostenibilidad a la planeación para el desarrollo. Aun cuando es posible que los patrones actuales de comercio y de inversión entre China y América Latina no presagien nada bueno para el papel de Latinoamérica en la economía mundial, es importante reconocer que China no es la causa del predicamento en que se encuentra América Latina. En lugar de satanizarla (como amenaza) o de idealizarla (como modelo), sería más productivo considerar las maneras en las que China y América Latina podrían colaborar para hacer que los regímenes legales que gobiernan el comercio y la industria fuesen más sostenibles ambientalmente y más propicios para el desarrollo.

Hacia un orden económico más justo

La necesidad de una cooperación sur-sur para transformar las reglas que gobiernan el comercio internacional ha sido reconocida desde la época posterior a la Segunda Guerra Mundial. La mayor parte de los países en desarrollo se encontraban bajo gobiernos coloniales cuando se introdujo en 1947 el Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT). Los países en desarrollo advirtieron rápidamente que la independencia política no equivalía a la independencia económica, dado al estancamiento económico prevaleciente bajo la dominación colonial y al sistema económico internacional que parecía favorecer a los países industrializados. El GATT, por ejemplo, promovió los intereses de los países industrializados a costa de los menos desarrollados. Mientras que los países industrializados se beneficiaron de la reducción de tarifas a los bienes manufacturados establecida por el GATT, diversas excepciones consignadas en éste permitieron a los países industrializados limitar o excluir los textiles, las confecciones y los productos agrícolas de sus contrapartes menos desarrolladas.

Para mediados de la década del cincuenta, los países en desarrollo se habían organizado para exigir una serie de medidas que les permitieran superar el legado colonial, estimular el desarrollo económico y trabajar en la solución de persistentes inequidades en el sistema de comercio internacional. Estas medidas incluían el levantamiento de barreras comerciales impuestas por los países industrializados y los subsidios a las materias primas; el acceso preferencial al mercado y concesiones tarifarias no recíprocas para beneficio de los países en desarrollo; y el derecho de los países en desarrollo a promover la industrialización mediante la imposición de tarifas y cuotas dirigidas a proteger su incipiente industria (Ismail, 2008: 59-67).

En 1964, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad) entró en funcionamiento como un órgano de la Asamblea General de las Naciones Unidas para promover iniciativas relacionadas con el comercio que aceleraran el desarrollo económico. Ese mismo año, los países en desarrollo se reunieron como el Grupo de los Setenta y Siete (G-77), para construir solidaridad y cooperación entre países en

desarrollo en el campo del comercio y el desarrollo, y para exigir un orden económico internacional más justo (Hirst, 2008: 91).

Como consecuencia de una sostenida presión de parte de los países en desarrollo, el GATT fue enmendado varias veces, con el fin de que sus disposiciones fuesen más propicias al desarrollo (Ismail, 2008: 65-67). Las enmiendas incluyeron disposiciones que permitían a los países en desarrollo la protección de su incipiente industria y alentar a los países industrializados a ofrecer mayores oportunidades de acceso a los productos provenientes de los países en desarrollo (Ismail, 2008: 65-67).

Lamentablemente, las enmiendas no satisficieron en absoluto las expectativas. El lenguaje en el que fueron formuladas no implicaba obligaciones y, con frecuencia, excluía precisamente los productos que eran del mayor interés para los países en desarrollo (confecciones, textiles y productos agrícolas) (Lee, 2006: 37-38). Los beneficios del acceso preferencial al mercado disminuyeron con el paso del tiempo, a medida que disminuían los niveles generales de las tarifas (Lee, 2006: 37). Las disposiciones relativas a la protección de industrias incipientes resultaron inviables, pues exigían que los países en desarrollo negociaran medidas compensatorias con los socios comerciales afectados (Lee, 2006: 29-30).

La OMC, que sucedió al GATT de 1947, no mejoró las cosas. A cambio de un mejoramiento en el acceso al mercado para los textiles y productos agrícolas de los países en desarrollo, éstos se comprometieron a asumir nuevas obligaciones en una serie de campos que eran de particular interés para los países industrializados (incluyendo la propiedad intelectual, los servicios y la inversión) (García, 2004: 297).

Lamentablemente, la OMC no consiguió dismantelar las barreras comerciales que excluían a los países en desarrollo de los mercados de los países industrializados (García, 2004: 298). Respecto a los productos agrícolas, por ejemplo, los países industrializados mantuvieron barreras a la importación y, de hecho, *incrementaron* los subsidios durante los años posteriores a la entrada en vigencia de la OMC (González, 2002: 468). Como consecuencia de estos subsidios y barreras a la importación, los países en desarrollo perdieron aproximadamente treinta y cinco mil millones de dólares al año. Mientras los Estados Unidos y la Unión Europea continuaron

subsidiando los negocios agrícolas domésticos y utilizando las tarifas para excluir los productos agrícolas de los países en desarrollo, los ajustes estructurales ordenados por el FMI y por el Banco Mundial exigieron, por lo general, que los países en desarrollo abrieran sus mercados a la ruinosa competencia extranjera. Adicionalmente, la OMC limitó la capacidad de los países en desarrollo de utilizar tarifas y subsidios para promover estratégicamente industrias potencialmente dinámicas; desmanteló las barreras a la importación que habían sido utilizadas por los países en desarrollo para proteger su industria nacional de competidores extranjeros más avanzados tecnológicamente; e impuso una serie de obligaciones nuevas y costosas a los países en desarrollo en los ámbitos de la propiedad intelectual, los servicios y la inversión (García, 2004: 41-42).

En reconocimiento de la insatisfacción de los países en desarrollo con el marco jurídico de la OMC, la declaración ministerial con la que se inauguró la Ronda de Doha de Negociaciones de la OMC prometió una revisión de las disposiciones de la OMC propicias para el desarrollo, con el fin de hacerlas “más precisas, efectivas y operativas”. Los países en desarrollo se organizaron en coaliciones para ejercer su influencia colectiva sobre las negociaciones comerciales; sin embargo, se había avanzado poco en los problemas que causaban mayor preocupación a los países en desarrollo para la época de la Quinta Conferencia Ministerial realizada en 2003 en Cancún, México.

Frustrados por la reticencia de los Estados Unidos y de la Unión Europea a reducir sus subsidios agrícolas, delegados de Asia, África y América Latina abandonaron el salón. La ronda de Doha de negociaciones comerciales colapsó de nuevo en 2008 como consecuencia de las continuadas disputas entre países desarrollados y países en desarrollo por el comercio agrícola.

A la luz de la dependencia de tantos países en desarrollo de la producción agrícola, la ronda de Doha de negociaciones de la OMC debe, como mínimo, exigir a los países desarrollados que reduzcan los subsidios agrícolas y abran sus mercados a los productos agrícolas de los países en desarrollo, así como permitirles los medios de vida de los pobres y de los cultivadores de subsistencia. No obstante, éste es sólo el primer paso. Como

lo demuestra el surgimiento económico de China, una industrialización exitosa ha requerido la intervención del Estado en la economía para subsidiar y proteger industrias clave hasta cuando se fortalecen lo suficiente para competir en los mercados mundiales. Para promover, en lugar de frustrar, el desarrollo económico, cualquier reforma que surja de la ronda de Doha de negociaciones de la OMC debe autorizar a los países en desarrollo la implementación de subsidios, tarifas, cuotas, exigencias de contenido local, obligaciones de transferencia de tecnología, y otras medidas restrictivas del comercio para promover las industrias que más probablemente contribuyan al bienestar nacional a largo plazo.

China, al menos retóricamente, ha hecho énfasis en el hecho de que comparte con América Latina una historia común de dominación colonial, pobreza y lucha por la independencia (Lanxin, 2008: 45). Sus pronunciamientos oficiales apoyan los esfuerzos de los países en desarrollo por transformar el actual marco jurídico de la OMC y reconocer la importancia del desarrollo.

No obstante, los países que llegan a la cima del éxito económico a través del proteccionismo tienen una desconcertante tendencia a defender el libre comercio para impedir a otros países alcanzarlo (Ha-Joon, 2002: 4-5). Como lo señaló el economista alemán del siglo XIX, Friedrich List, en relación con el desarrollo industrial británico:

Es un truco astuto muy común que, cuando alguien ha llegado a la cima de la grandeza, *patea la escalera* mediante la cual ascendió, con el fin de privar a otros de los medios para subir detrás de él [...] Cualquier nación que, mediante deberes de protección y restricciones a la navegación, haya aumentado su poder manufacturero y su navegación a tal grado de desarrollo que ninguna otra nación pueda sostener una libre competencia con ella, lo más sabio que puede hacer es *deshacerse de estas escaleras* que la llevaron a su grandeza, predicar a otras naciones los beneficios del libre comercio, y declarar en tono arrepentido que, hasta entonces, ha errado en los senderos de la equivocación y ahora, por primera vez, ha conseguido descubrir la verdad.

Al igual que Gran Bretaña, los Estados Unidos alcanzó su poderío económico gracias a medios proteccionistas, pero se convirtió en un ardiente proponente del libre comercio una vez que consiguió la supremacía in-

dustrial después de la Segunda Guerra Mundial (Ha-Joon, 2002: 5). Al imponer reformas de libre mercado a los países en desarrollo mediante su política de asistencia y de comercio, y por medio del Banco Mundial, el FMI y la OMC, los países industrializados están condenando a los que están en desarrollo a la pobreza.

No es claro si China, después de haber alcanzado el éxito económico, se deshará de la escalera al desarrollo o trabajará con otros países en desarrollo para promover un orden económico internacional más justo.

A pesar de su retórica a favor del desarrollo, China se ha negado a asumir un papel de liderazgo entre los países en desarrollo, y ha afirmado que busca servir de puente entre los países desarrollados y los otros países (Harpaz, 2007: 50). Por ejemplo, antes de la Conferencia Ministerial de Cancún, China se unió a la alianza de aproximadamente veinte naciones en desarrollo (G-20) que buscaba reformar la política agrícola en los Estados Unidos y en la Unión Europea (Harpaz, 2007:51). No obstante, China mantuvo un bajo perfil en el debate agrícola, y permitió que otros países en desarrollo, especialmente India y Brasil, lideraran la lucha contra el proteccionismo agrícola de los Estados Unidos y la Unión Europea (Harpaz, 2007: 51-52).

Las posiciones de China durante la ronda de Doha de negociaciones de la OMC han sido motivadas, en su mayor parte, por su interés nacional más que por los intereses colectivos de los países en desarrollo. Respecto al acceso al mercado de mercancías no agrícolas, por ejemplo, China propuso compromisos más flexibles (marcos de tiempo más largos de cumplimiento o reducciones más bajas de tarifas) para los miembros recientemente aceptados en la OMC que para otros países en desarrollo, a pesar de las objeciones de éstos (Harpaz, 2007: 53-56). En relación con la revisión del mecanismo para dirimir disputas, China propuso que se prohibiera a los países desarrollados miembros de la OMC presentar más de dos casos por año contra un determinado país en desarrollo miembro de la organización, y que se acortara el marco de tiempo para las disputas dentro de la OMC sobre protecciones y medidas *anti-dumping*.

Estas propuestas promueven los intereses de China en dos aspectos diferentes: primero, a la luz de las crecientes fricciones comerciales entre

China y Estados Unidos, la propuesta del primero debe ser vista como un esfuerzo por restringir el número de quejas ante la OMC que puede presentar los Estados Unidos contra éste (Harpaz, 2007: 59-60). Segundo, dado que China es el principal objetivo mundial de las investigaciones *anti-dumping*, parece estar sentando las bases para una rápida acción ofensiva de parte de la OMC cuando quiera que los miembros de dicha organización impongan medidas *anti-dumping* a sus exportaciones (Harpaz, 2007: 60). Sin embargo, debe reconocerse que China defendió una propuesta de reforma de resolución de conflictos que goza de un apoyo sustancial por parte de los países en desarrollo. Propuso que, en los casos presentados por países desarrollados miembros de la OMC contra países en desarrollo también miembros, si se determina que el país en desarrollo acusado no ha violado sus obligaciones bajo la OMC, la nación desarrollada que presenta la queja debe asumir los costos legales en los que incurra el otro (Kar Keung, 2003: 225).

Finalmente, China ha adoptado posiciones directamente contrarias a los intereses de otros países en desarrollo para promover sus intereses económicos. Por ejemplo, cuando el Acuerdo sobre Textiles y Confecciones de la OMC exigió la eliminación de cuotas textiles para 2005, pronto resultó evidente que China e India terminarían dominando las importaciones de textiles en detrimento de otros países en desarrollo (Harpaz, 2007: 63-64). China bloqueó una propuesta que pedía la conformación de un grupo oficial de trabajo para estudiar el impacto de la eliminación de las cuotas de textiles, y se opuso a una propuesta que permitía a los países en desarrollo mantener su participación en el mercado una vez terminadas las cuotas (Harpaz, 2007: 63-64). Más aún, se opuso incluso al programa propuesto de asistencia técnica de la OMC, dirigido a ayudar a los países en desarrollo a ajustarse al nuevo régimen, pues le preocupaba que este programa instruyera a los países en desarrollo acerca de las disposiciones de protección del acuerdo sobre textiles (Harpaz, 2007: 64-65).

China es un miembro relativamente reciente de la OMC y su papel dentro de la organización aún está evolucionando. En virtud de su poder económico y de su participación en el llamado grupo BRIC (Brasil, Rusia, India y China) de países en desarrollo, China indudablemente ejercerá una

importante influencia sobre la evolución del derecho comercial internacional, el comercio internacional y las instituciones financieras. Sin embargo, la naturaleza de esta influencia sigue siendo incierta. Aun cuando la limitada evidencia disponible hasta la fecha sugiere la probabilidad de que China se convierta en un país defensor del statu quo y no en un líder en la lucha por crear un orden económico más justo, es demasiado pronto para hacer una evaluación definitiva.

El reto del desarrollo sostenible

En agudo contraste con el incierto papel que desempeñará China en la evolución del derecho comercial internacional, el impacto del surgimiento de China sobre el desarrollo sostenible resulta cada vez más claro.

En su influyente informe de 1987, la Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo definió el desarrollo sostenible como un “desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.” Otra definición ampliamente aceptada de sostenibilidad es “el mejoramiento de la calidad de vida sin exceder la capacidad de los ecosistemas que la sustentan.” A pesar de su vaguedad, el desarrollo sostenible es un concepto útil, porque subraya la indivisibilidad del desarrollo social y económico y la protección ambiental.

La mayor amenaza a largo plazo para el desarrollo sostenible es el modelo económico intensivo en recursos y de crecimiento a cualquier precio iniciado y promovido por los Estados Unidos y otros países ricos. Hasta este momento, este artículo ha considerado la amenaza que representa este modelo económico para el ambiente nacional en China y América Latina. En esta parte se discuten las implicaciones de este modelo para el ambiente global.

Mahatma Gandhi observó hace tiempo que el planeta no tiene la capacidad ecológica necesaria para permitir que todos los ciudadanos del mundo disfruten del estilo de vida occidental caracterizado por el derroche y motivado por el consumo. La industrialización de Inglaterra, observó,

había exigido la esclavización y explotación de grandes partes del mundo (Guha, 2006: 231). Si India adoptara un camino similar hacia el desarrollo, advirtió, “asolaría al mundo como la langosta” (Guha, 2006: 231).

Los países más ricos del mundo y sus potencias económicas emergentes (India y China) consumen actualmente una parte desproporcionada de los recursos naturales del planeta mediante la importación de materias primas y la exportación de desechos (a otros países o a zonas comunes globales), además de hacer uso de su legado de recursos naturales nacionales. Los Estados Unidos, China, Japón, India y la Unión Europea utilizan actualmente el 75% de la biocapacidad del planeta —la cantidad de tierras productivas requerida para suministrar recursos y absorber desechos (Flavin y Gardner, 2001: 16). Esta situación es sostenible únicamente si los países pobres congelan su desarrollo económico y utilizan sólo una fracción de su biocapacidad (Flavin y Gardner, 2001: 16). Si todos los países del mundo buscaran el desarrollo a cualquier precio, pronto excederían la capacidad de sostenimiento de los ecosistemas mundiales y provocarían una catástrofe ambiental global (Flavin y Gardner, 2001: 18) (González, 2004: 1003).

El cambio climático es, quizás, el ejemplo más conocido de la forma como excedió la actividad humana los límites ecológicos del planeta. Después de décadas de debate, la realidad del cambio climático es actualmente indiscutible. Como lo explicó el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) en un reciente informe, el calentamiento del sistema climático es inequívoco, como resulta evidente ahora de la observación de un aumento en el promedio de aire global y en las temperaturas oceánicas, el difundido derretimiento de la nieve y el hielo y el aumento global del nivel del mar.

Los países desarrollados son los que principalmente contribuyen al calentamiento global. Mientras que Estados Unidos y China son los más grandes emisores *actuales* de dióxido de carbono (CO₂) del mundo, los países desarrollados representan el 86% de las emisiones *históricamente acumuladas* de dióxido de carbono; los países en desarrollo (incluyendo China) representan únicamente el 14%. Más aún, las emisiones de CO₂ per cápita en los Estados Unidos son aproximadamente seis veces más grandes que las de China.

A pesar de su limitada responsabilidad en la producción del cambio climático, los países en desarrollo se verán desproporcionadamente afectados por éste, debido a su dependencia económica de la producción agrícola, sus vulnerables ubicaciones geográficas y sus limitados recursos para adaptarse y responder a desastres como inundaciones y huracanes (Anad, 2004: 35-41). Dentro de cada país, las comunidades más directamente afectadas probablemente serán miembros de poblaciones marginadas o subordinadas, que incluyen a los pobres, las mujeres, e integrantes de minorías raciales, étnicas y religiosas (Anad, 2004: 39). Como lo demostró el huracán Katrina en los Estados Unidos, incluso en países ricos, las minorías raciales y los pobres con frecuencia no están adecuadamente protegidos contra peligros ambientales y se ven obligados a recurrir a su propia ayuda cuando se ven golpeados por desastres naturales.

Uno de los dilemas fundamentales de la comunidad internacional es cómo crear incentivos para que China, Estados Unidos y otros países acepten y apliquen compromisos vinculantes para reducir las emisiones de gases de invernadero (GI) (Vandenbergh, 2008: 907). Mientras China y Estados Unidos continúan culpándose el uno al otro por la parálisis internacional sobre el cambio climático (Vandenbergh, 2008: 907-928), el planeta se tambalea al borde de la catástrofe, y los pueblos más vulnerables del mundo son los que corren mayor peligro.

Algunos académicos sostienen que China se ha convertido en una potencia imperial moderna que recorre el mundo en busca de recursos naturales, explota naciones menos poderosas y rechaza los acuerdos ambientales internacionales que restringirían el despilfarro de su consumo de los recursos naturales del mundo (Guha, 2006: 238-239). Otros señalan que China se ha convertido en uno de los destinos predilectos para las industrias más contaminantes del mundo industrializado. En otras palabras, los países industrializados han conseguido mejoras ambientales nacionales (como aire limpio y, en algunos casos, menores emisiones de GI), mientras mantienen niveles insostenibles de consumo de recursos naturales al trasladar sus industrias más contaminantes a China y a otros países en desarrollo. En efecto, recientes estudios confirman que Estados Unidos ha subcontratado muchas de sus industrias emisoras de GI en países en desarrollo, y que al

menos el 30% de las emisiones GI en China son atribuibles a la producción de bienes manufacturados consumidos principalmente en los países desarrollados (Phillips y Chen, 2007: 373-374). Más aún, cuando se tiene en cuenta la energía materializada en bienes comercializados, China aparece como un exportador neto de energía, en contraste con su imagen popular de consumidor insaciable de energía (Phillips y Chen, 2007: 374).

Estos estudios sugieren que el acuerdo sobre cambio climático posterior a Kyoto debe continuar asignando la mayor parte de la responsabilidad de financiar la reducción de GI a los Estados Unidos, la Unión Europea y otros países desarrollados a partir de la producción de GI (actual e históricamente) y del consumo de productos cuya fabricación en otras partes del mundo tenga como consecuencia la emisión de GI. Aun cuando estimar las emisiones de GI por el consumo y no en la producción disminuye significativamente la contribución de China al calentamiento global, no la absuelve de responsabilidad. El incremento proyectado de emisiones de GI en China es tan grande que es probable que dichas emisiones –si se agregan a los GI que se encuentran ya en la atmósfera– desencadenen catastróficas perturbaciones climáticas incluso si todos los demás países alcanzaran emisiones cercanas a cero (Vandenbergh, 2008: 908).

El cambio climático es, a la vez, un problema ambiental y un problema de desarrollo, porque el impacto desproporcionado que tiene en países pobres y poblaciones vulnerables representa una amenaza directa a los esfuerzos globales por mitigar la pobreza y mejorar el bienestar económico y social. El cambio climático es también un problema de desarrollo, porque se predice que los mayores aumentos de emisiones de GI en el futuro provendrán de países en desarrollo, y porque el problema no puede solucionarse sin la participación de los países en desarrollo.

Las implicaciones del cambio climático para el desarrollo fueron fuertemente resaltadas en diciembre de 2009, cuando China, Brasil, India, Sudáfrica y Estados Unidos negociaron un acuerdo no vinculante (el Acuerdo de Copenhague) durante la cumbre climática de Copenhague. Representantes de los países en desarrollo más vulnerables al cambio climático (que incluyen naciones africanas y pequeños Estados insulares), denunciaron la falta de compromiso específico con la reducción de GI del Acuerdo de Co-

penhague y la exclusión de las naciones del G-77 del proceso de negociación. Algunos observadores sostienen que China sabotó deliberadamente la cumbre de Copenhague; otros acusan a los Estados Unidos y a otros países ricos. Quienes apoyan el Acuerdo de Copenhague hacen énfasis en el hecho de que promete miles de millones de dólares para ayudar a los países en desarrollo a adaptarse al cambio climático y que representa un primer paso importante hacia la negociación de un acuerdo vinculante que sea, a la vez, equitativo y ambicioso (Brodeur, 2009: 209).

El cambio climático es únicamente un ejemplo de las miles de maneras como las actividades económicas humanas están excediendo los límites del ecosistema y generando una serie de consecuencias alarmantes, que incluyen una extinción sin precedente de especies; una difundida contaminación química de tierra, aire, agua y cuerpos humanos; una grave escasez de agua dulce; y un rápido deterioro y desertificación de tierras agrícolas (Speth, 2008: 1-9). Si hemos de alcanzar un desarrollo social y económico sin exceder los límites de los gravemente deteriorados ecosistemas del planeta, es importante reconocer que el modelo económico intensivo en recursos, de crecimiento a cualquier precio, ya no resulta viable. En lugar de satanizar a China como potencia imperial, o describirla como víctima de una injusta división internacional del trabajo, debemos idear un paradigma radicalmente diferente de desarrollo económico que ponga el bienestar humano, incluyendo el derecho a un ambiente sano, como aspecto fundamental, en lugar de depender del PIB como elemento representativo de la prosperidad humana.

Uno de los beneficios de los crecientes vínculos entre China y América Latina es la oportunidad de formular una agenda del sur sobre comercio y medioambiente dentro del marco de un desarrollo sostenible que integre desarrollo económico, protección ambiental y mitigación de la pobreza. Una agenda semejante orientaría el debate sobre comercio y medio ambiente hacia las preocupaciones de los países en desarrollo y la alejaría de los esfuerzos por imponer los criterios del norte sobre mano de obra y medioambiente a los países en desarrollo, de una manera que recuerda la imposición, por parte del FMI, del Consenso de Washington a las naciones deudoras. Con la ronda de Doha de negociaciones de la OMC en un

impasse, China y América Latina deberían utilizar los acuerdos bilaterales sobre comercio e inversión como una oportunidad para innovar y experimentar, en lugar de replicar, sin más, los acuerdos sobre comercio e inversión desarrollados por Estados Unidos y otras naciones ricas.

Si bien un análisis de los acuerdos bilaterales de comercio e inversión entre China y las naciones latinoamericanas se encuentra fuera del alcance del presente artículo, resulta significativo que China haya incorporado la cooperación sobre medioambiente, mano de obra y seguridad social a algunos de sus acuerdos comerciales, y que haya reconocido la importancia de asegurar un espacio de regulación para la protección ambiental.

No obstante, si las relaciones económica chino-latinoamericanas han de adoptar el desarrollo sostenible y rechazar el modelo colonial norte-sur, es de vital importancia que cualquier futuro acuerdo contemple medidas adicionales que permitan reconciliar objetivos económicos, sociales y ambientales. China y América Latina, por ejemplo, podrían romper el paradigma de los acuerdos bilaterales de inversión basado en la protección del inversionista y utilizar de manera más efectiva la inversión como un medio para ampliar los fines sociales mediante el diseño de acuerdos en los que se especifiquen los derechos y obligaciones del inversionista extranjero, del Estado que acoge la inversión y del país sede del inversionista, donde el desarrollo sostenible sea la meta general explícita. Este enfoque podría utilizarse para imponer criterios de conducta a las corporaciones transnacionales, exigir que el país sede del inversionista extranjero supervise más de cerca y regule las actividades extraterritoriales de sus compañías y extienda los derechos de las víctimas de abusos ambientales, laborales y de otro tipo. Más aún, los acuerdos de comercio e inversión entre China y América Latina pueden contemplar que los tratados ambientales, laborales y de derechos humanos prevalezcan en caso de conflicto con las disposiciones de los acuerdos de comercio e inversión, y protejan más explícitamente el derecho del Estado de regular a favor del interés público (Hepburn, 2007: 52-53).

Finalmente, China y América Latina deberían adelantar evaluaciones de impacto social y ambiental tanto de los actuales acuerdos de comercio e inversión como de los acuerdos proyectados, y deberían contemplar la participación y la consulta públicas durante la evaluación de impacto y el pro-

ceso de negociación del tratado (Hepburn, 2007: 52-53). Estas sugerencias pretenden únicamente ilustrar y no pretender ser exhaustivas; su propósito es hacer énfasis en las oportunidades de innovación bilateral y regional sur-sur en el ámbito del comercio y la inversión, con el fin de que promueva, en lugar de frustrar, objetivos socioeconómicos y ambientales, y con el objetivo de crear un modelo para una cooperación más amplia sur-sur.

Conclusión

El abandono del Consenso de Washington y el surgimiento de China como una importante potencia económica sugieren el inminente regreso a un desarrollo económico liderado por el Estado en América Latina y en otros lugares del mundo en desarrollo. Si bien Latinoamérica podría beneficiarse imitando algunas de las estrategias de desarrollo no ortodoxas de China, el régimen comercial internacional puede presentar obstáculos a la implementación de algunas de estas estrategias. Adicionalmente, el desarrollo económico de China se ha basado en el modelo económico intensivo en recursos, motivado por el consumo, de crecimiento a cualquier precio, modelo iniciado por Estados Unidos y otros países ricos. Esta estrategia económica ha producido un difundido deterioro ambiental y amenaza con producir un daño irreversible a los sistemas ecológicos necesarios para sustentar la vida humana y la actividad económica de los hombres. El Gobierno chino ha tomado medidas significativas para promover la protección ambiental, pero los esfuerzos de protección aún no han alcanzado el ritmo de las actividades destructivas. En lugar de describir a China como una amenaza para el desarrollo latinoamericano, o de idealizarla como modelo económico, el presente artículo propone que China y América Latina trabajen conjuntamente con otras naciones en la elaboración de paradigmas alternativos de desarrollo económico y en modelos alternativos de gobernabilidad ambiental y económica que puedan mejorar la calidad de vida y, a la vez, respeten los límites ecológicos.

Bibliografía

I. Libros

- Anad, Ruchi. 2004. *International Environmental Justice: A North-South Dimension*. Burlington, VT, Ashgate Publishing.
- Bergsten, C. Fred C., et al. 2008. *China's Rise: Challenges and Opportunities*. Washington D.C., Peterson Institute for International Economics & Center for Strategic and International Studies.
- Bulmer-Thomas, Victor. 2003. *The Economic History of Latin America Since Independence*, Segunda Edición. Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- Chang, Ha-Joon. 2008. *Bad Samaritans: The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism*. New York, Bloomsbury Press.
- Chang, Ha-Joon. 2003. *Globalization, Economic Development and the Role of the State*. London, Zed Books.
- Chang, Ha-Joon. 2002. *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. London, Anthem Press.
- Cooper Ramo, Joshua. 2004. *The Beijing Consensus*. London, The Foreign Policy Center.
- Costaza, Robert. 1997. *An Introduction to Ecological Economics*. Boca Raton, FL, CRC Press LLC.
- Cullet, Philippe. 2003. *Differential Treatment in International Environmental Law*. Burlington, VT, Ashgate Publishing Company.
- Cypher, James M. & James L. Dietz. 1997. *The Process of Economic Development*. London & New York, Routledge.
- Day, Kristen A., ed. 2005. *China's Environment and the Challenge of Sustainable Development*. Armonk, New York, East Gate Book.
- Devlin, Robert, et al, eds. 2006. *The Emergence of China: Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean*. Inter-American Development Bank & David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- Dobson, Andrew. 1999. *Fairness and Futurity: Essays on Environmental Sustainability and Social Justice*. Oxford, UK, Oxford University Press.

- Ellis, Evan. 2009. *China in Latin America, The Whats and Wherefores*. Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers.
- Evans, Peter. 1985. *Bringing the State Back In*. Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- Gallagher, Kevin, ed. 2005. *Putting Development First: The Importance of Policy Space in the WTO and International Financial Institutions*. London, Zed Books, 2005.
- George, Susar. 1990. *A Fate Worse Than Debt: The World Financial Crisis and the Poor*. New York, Grove Weidenfeld Press.
- Green, Duncan. 2003. *Silent Revolution: The Rise and Crisis of Market Economics in Latin America*. New York, Monthly Review Press.
- Grucel, Jean & Pia Riggirozzi, eds. 2009. *Governance after Neoliberalism in Latin America*. New York, Palgrave Macmillan Publishers.
- Guha, Ramachandra. 2006. *How Much Should a Person Consume? Environmentalism in India and the United States*. Berkeley & Los Angeles, California, University of California Press.
- Hershberg, Eric & Fred Rosen, eds. 2006. *Latin America After Neoliberalism: Turning the Tide in the 21st Century?* New York, The New Press.
- Humphreys, Macartan, Jeffrey D. Sachs & Joseph E. Stiglitz, eds. 2007. *Escaping the Natural Resource Curse*. New York, Columbia University Press.
- Hunter, David, et al. 2007. *International Environmental Law and Policy*. New York, Foundation Press.
- Lee, Yong-Shik. 2006. *Reclaiming Development in the World Trading System*. Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- Leonard, Mark. 2008. *What Does China Think?* New York, PublicAffairs™.
- Li, Mingqi. 2008. *The Rise of China and the Demise of the Capitalist World Order*. New York, Monthly Review Press.
- Martínez-Alier, Joan. 2002. *The Environmentalism of the Poor: A Study of Ecological Conflicts and Valuation*. Cheltenham, UK & Northampton, MA, Edward Elgar Publishing.
- Naughton, Barry. 2007. *The Chinese Economy: Transitions and Growth*. Cambridge, Massachusetts, Massachusetts Institute of Technology Press.

- Navarro, Peter. 2007. *The Coming China Wars: Where They Will be Fought and How They Can be Won*. Upper Saddle River, New Jersey, Financial Times Press.
- Oxfam, Rigged. 2002. *Rules and Double Standards: Trade, Globalisation and the Fight Against Poverty*. London, Oxfam Publishing.
- Peerenboom, Randall. 2007. *China Modernizes: Threat to the West or Model for the Rest?* Oxford, Oxford University Press.
- Peet, Richard. 2003. *Unholy Trinity: The IMF, The World Bank, and the WTO*. London, Zed Books.
- Prashad, Vijay & Teo Ballve, eds. 2006. *Dispatches from Latin America: On the Frontlines Against Neoliberalism*. Cambridge, MA, South End Press.
- Rodrik, Dani. 2007. *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton, Princeton University Press.
- Roett, Riordan & Guadalupe Paz, eds. 2008. *China's Expansion into the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States*. Washington D.C., Brookings Institution Press.
- Santiso, Javier, ed. 2006. *The Visible Hand of China in Latin America*. Paris, Organization for Economic Co-operation and Development Publishing.
- Speth, James Gustave. 2008. *The Bridge at the Edge of the World: Capitalism, the Environment, and Crossing from Crisis to Sustainability*. New Haven, Yale University Press.
- Stiglitz, Joseph. 2002. *Globalization and its Discontents*. New York, W.W. Norton & Co.
- Williamson, John, ed. 1990. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington D.C., Peterson Institute for International Economics.
- Woo-Cummings, Meredith, ed. 1999. *The Developmental State*. Ithaca & London, Cornell University Press.
- Worldwatch Institute, *State of the World 2006*. New York & London, W.W. Norton & Company.
- Zerner, Charles, ed. 2000. *People, Plants & Justice: The Politics of Nature Conservation*. New York, Columbia University Press.

II. Artículos

- Angresano, James. 2005. "China's Development Strategy: A Game of Chess That Countered Orthodox Development Advice". En: 34 *Journal of Socio-Economics* 471.
- Barbier, Edward. 2003. "Agricultural Expansion, Resource Booms and Growth in Latin America: Implications for Long-Run Economic Development." En: 32 *World Development* 147.
- Barboza, David. 2010. "China Passes Japan as Second Largest Economy". En: *New York Times*, Agosto 15.
- Barboza, David. 2007. "China Reportedly Urged Omitting Pollution Death Estimates". En: *New York Times*, Julio 5.
- Becker, Elizabeth. 2003. "Poorer Countries Pull Out of Talks Over World Trade". En: *New York Times*, Septiembre 15.
- Bridges, Tyler. 2009. "China Makes Big Moves in Latin America". En: *The Miami Herald*, Agosto 10.
- Brodeur, John M. 2009 "Many Goals Remain Unmet in 5 Nations' Climate Deal". En: *New York Times*, Diciembre 19.
- Brody, Daniel. 2010. "Colombia Woos Chinese Oil Companies". En: Colombia Reports, Mayo 10. <http://colombiareports.com/colombia-news/economy/9645-colombia-woos-chinese-oil-companies.html>
- Brown, Chad. 2009. "U.S.-China Trade Conflicts and the Future of the WTO." En: 33 *Fletcher Forum of World Affairs* 27.
- Brown, Lester. 2009. "On Energy, We're Finally Walking the Walk". En: *Washington Post*, Septiembre 20.
- Byrnes, Sholto. 2007. "The Man Making China Green". En: *New Statesman*, Diciembre 18, 2006-Enero 4.
- Cann, Cynthia W. et al. 2005 "China's Road to Sustainable Development". En: *China's Environment and the Challenge of Sustainable Development*. Kristen A. Day, ed. Armonk, New York, East Gate Book, pp. 3-34.
- Center for Progressive Reform, *An Unnatural Disaster: The Aftermath of Hurricane Katrina*. 2005. (Center for Progressive Reform White Paper), http://www.progressivereform.org/Unnatural_Disaster_512.pdf.

- Chatterjee, Rhitu. 2007. "Outsourcing U.S. Greenhouse-Gas Emissions". En: *Environmental Science & Technology*, Julio 15. 4843-4835.
- Cheong, Ching. 2008. "The Rise of the Beijing Consensus?". En: *China Daily*, Octubre 28.
- Clarke, Matthew. 2006. "The Climate and Development Nexus". En: 4 *ICFAI Journal of Environmental Economics* 21.
- Crosby, Aaron et al. 2004. "Investment and Sustainable Development: A Guide to the Use and Potential of International Investment Agreements". International Institute for Sustainable Development. http://www.iisd.org/pdf/2004/investment_invest_and_sd.pdf.
- De Castro Muller, Bernaditas 2009. "Pressure on Poor at Copenhagen Led to Failure, Not Diplomatic Wrangling". En: *The Guardian*, Diciembre 23.
- Devlin, Robert. 2008. "China's Economic Rise". En: *China's Expansion into the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States*. Riordan Roett & Guadalupe Paz, eds. Washington D.C. Brookings Institution Press, pp. 111-147.
- Drake, Paul. 2006. "The Hegemony of U.S. Economic Doctrines in Latin America". En: *Latin America After Neoliberalism: Turning the Tide in the 21st Century?* Eric Hershberg & Fred Rosen, eds. New York, The New Press.
- Economy, Elizabeth. 2007. "The Great Leap Backward? The Costs of China's Environmental Crisis". En: 86 *Foreign Affairs* 38.
- Fallows, James. 2008. "China's Silver Lining: Why Smoggy Skies Over Beijing Represent the World's Greatest Environmental Opportunity". En: *The Atlantic*, Junio.
- Finnegan, William. 2003. "The Economics of Empire: Notes on the Washington Consensus". En: *Harper's*, Mayo 1.
- Flavin, Christopher & Gary Gardner. 2006. "China, India, and the New World Order". En: *Worldwatch Institute, State of the World 2006*. New York & London, W.W. Norton & Company, pp. 3-23.
- Garcia, Frank J. 2004. "Beyond Special and Differential Treatment." En: 27 *Boston College International and Comparative Law Review* 291.
- Gonzales, Carmen G. 2006. "Deconstructing the Mythology of Free Trade: Critical Reflections on Comparative Advantage". En: 17 *Berkeley La Raza Law Journal* 65.

- Gonzales, Carmen G. 2004. "Trade Liberalization, Food Security, and the Environment: The Neoliberal Threat to Sustainable Rural Development." En: 14 *Transnational Law and Contemporary Problems* 419.
- Gonzales, Carmen G. 2002. "Institutionalizing Inequality: The WTO Agreement on Agriculture, Food Security, and Developing Countries". En: 27 *Columbia Journal of Environmental Law* 433.
- Gonzales, Carmen G. 2001. "Beyond Eco-Imperialism: An Environmental Justice Critique of Free Trade". En: 78 *Denver Law Review* 979.
- Gonzales, Francisco E. 2008. "Latin America in the Economic Equation – Winners and Losers: What Can Losers Do?" En: *China's Expansion into the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States*. Riordan Roett & Guadalupe Paz, eds. Washington D.C. Brookings Institution Press, pp.148-169.
- Gordon, Ruth. 2007. "The Climate of Environmental Justice: Taking Stock: Climate Change and the Poorest Nations: Further Reflections on Global Inequality". En: 78 *University of Colorado Law Review* 1159.
- Grugel, Jean & Pia Ruggirozzi. 2009. "The End of the Embrace? Neoliberalism and Alternatives to Neoliberalism in Latin America". En: *Governance after Neoliberalism in Latin America*. Jean Grugel and Pia Ruggirozzi, eds. New York, Palgrave Macmillan Publishers, 1-23.
- Harpaz, Marcia Don. 2007. "China and the WTO: New Kid in the Developing Bloc?". En: *International Law Forum of the Hebrew University of Jerusalem Law Faculty*, Research Paper No. 2-07 (Feb), at 48-49, disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=961768.
- Hepburn, Jarrod, et al. 2007 "Sustainable Development in Regional Trade and Investment Agreements: Policy Innovations in Asia?". Centre for International Sustainable Development Law, Junio 28.
- Herz, Richard. 2000. "Litigating Environmental Abuses under the Alien Tort Claims Act: A Practical Assessment". En: 40 *Virginia Journal of International Law* 545.
- Hirst, Monica. 2008. "A South-South Perspective". En: *China's Expansion into the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States*. Riordan Roett & Guadalupe Paz, eds. Washington D.C. Brookings Institution Press, pp. 90-108.

- Holwick, Scott. 2000. "Transnational Corporate Behavior and Its Disparate and Unjust Effects on the Indigenous Cultures and the Environment of Developing Countries: Jota v. Texaco, a Case Study". En: 11 *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy* 183.
- Humphreys, Macartan, et al. 2007. "What is the Problem with Natural Resource Wealth?". En: *Escaping the Natural Resource Curse*. Macartan Humphreys, Jeffrey D. Sachs & Joseph E. Stiglitz, eds. Escaping the Natural Resource Curse. New York, Columbia University Press, pp. 1-20.
- Hvalkof, Soren. 2000. "Outrage in Rubber and Oil: Extractivism, Indigenous Peoples, and Justice in the Upper Amazon". En: *People, Plants & Justice: The Politics of Nature Conservation*. Charles Zerner, ed. New York, Columbia University Press, 2000, pp.83-116.
- Ismail, Faizel. 2008. "Rediscovering the Role of Developing Countries in GATT before the Doha Round". En: *The Law and Development Review* 49.
- Kahn, Joseph & Jim Yardley. 2007. "As China Roars, Pollution Reaches Deadly Extremes". En: *New York Times*, Agosto 26.
- Kaplinsky, Raphael. 2006. "Revisiting the Revisited Terms of Trade: Will China Make A Difference?" En: 34 *World Development* 981.
- Kar Keung, Chan. 2003. "The Reform of the WTO Dispute Settlement Mechanism and the Participation of China". En: *Journal of Chinese and Comparative Law* 203.
- Kimmerling, Judith. 1991. "Disregarding Environmental Law: Petroleum Development in Protected Natural Areas and Indigenous Homelands in the Ecuadoran Amazon". En: 14 *Hastings International and Comparative Law Review* 849.
- Kronenberg, Tobias. 2004. "The Curse of Natural Resources in Transition Economies". En: 12 *Economics of Transition* 399.
- Kurlantzick, Joshua. 2008. "China's Growing Influence in Southeast Asia". En: *China's Expansion into the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States*. Riordan Roett & Guadalupe Paz, eds. Washington D.C. , Brookings Institution Press, pp. 193-212.
- Lall, Sanjaya & John Weiss. 2005. "China's Competitive Threat to Latin America: An Analysis for 1990-2002". En: 33 *Oxford Development Studies*.

- Lall, Sanjaya. 2000. "The Technological Structure and Performance of Developing Country Manufactured Exports 1985-1998". En: *Oxford Development Studies*.
- Lanxis, Xiang. 2008. "An Alternative Chinese View". En: *China's Expansion into the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States*. Riordan Roett & Guadalupe Paz, eds. Washington D.C. Brookings Institution Press, pp. 44-58.
- Lerner, Raissa S. & Tina M. Meldrum, 1992. "Debt, Oil and Indigenous Peoples: the Effects of United States Development Policies in Ecuador's Amazon Basin". En: *5 Harvard Human Rights Journal*.
- Leslie, Jacques. 2008. "The Last Empire: Can the World Survive China's Headlong Rush to Emulate the American Way of Life?". En: *Mother Jones*, Enero/Febrero.
- Lichtenbaum, Peter. 2002. "Reflections on the WTO Doha Ministerial: "Special Treatment" vs. "Equal Participation": Striking a Balance in the Doha Negotiations". En: *17 American University International Law Review* 1003.
- Liu, Jianguo and Jared Diamond. 2005. "China's Environment in a Globalizing World". En *435 Nature* 1179.
- Lynas, Mark. 2009. "How Do I Know China Wrecked the Copenhagen Deal?". En: *The Guardian*, Diciembre 22.
- Mann, Howard. 2008. "International Investment Agreements, Business and Human Rights: Key Issues and Opportunities". International Institute for Sustainable Development. http://www.iisd.org/pdf/2008/iaa_business_human_rights.pdf.
- Mann, Howard, et al. 2005. "Model International Agreement on Investment for Sustainable Development". International Institute for Sustainable Development. http://www.iisd.org/pdf/2005/investment_model_int_agreement.pdf.
- Mann, Howard, et al. 2005. "IISD Model International Agreement on Investment for Sustainable Development Negotiators' Handbook". International Institute for Sustainable Development. http://www.iisd.org/pdf/2005/investment_model_int_handbook.pdf.

- McGregor, Richard. 2007. "Environmental Damage Stirs Public Anger". En: *Financial Times* (Londres), Julio 3.
- Mesquito, Mauricio. 2007 "Fear of China: Is There a Future for Manufacturing in Latin America?". En: *World Development* 355.
- McGill, Eugenia McGill, 2004. "Poverty and Social Analysis of Trade Agreements: A More Coherent Approach?" En: *27 Boston College International and Comparative Law Review* 371.
- Moorman, Jesse L. and Zhang Ge. 2007. "Promoting and Strengthening Public Participation in China's Environmental Impact Assessment Process: Comparing China's EIA Law and U.S. NEPA". En: *8 Vermont Journal of Environmental Law* 281.
- Muradian, Roldan. 2007. "Is China a Threat to Mesoamerica's Development?" En: *5 Seattle Journal for Social Justice* 797.
- Muradian, Roldan & Joan Martinez-Alier. 2001. "Trade and the Environment from a "Southern" Perspective". En: *36 Ecological Economics* 281.
- Muradian, Roldan & Joan Martinez-Alier. 2001. "Globalisation and Poverty: An Ecological Perspective" En: *World Summit Papers of the Heinrich Boll Foundation*, No. 7 at 14, <http://www.worldsummit2002.org/publications/WSP7.pdf>.
- Osofsky, Hari. 1997. "Environmental Rights under the Alien Tort Statute: Redress for Indigenous Victims of Multinational Corporations". En: *20 Suffolk Transnational Law Review* 335.
- Pan, Jiahua, Jonathan Phillips & Ying Chen, 2008. "China's Balance of Emissions Embodied in Trade: Approaches to Measurement and Allocating International Responsibility". En: *24 Oxford Review of Economic Policy* 354.
- Pérez, Mamerto, Sergio Schlesinger & Timothy A. Wise. 2008. "The Promise and Perils of Agricultural Trade Liberalization: Lessons from Latin America". *Working Group on Environment and Development in the Americas*, Junio, disponible en: <http://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/AgricWGReportJuly08.pdf>.
- Peters, Gretchen. 2003 "In Cancun, a Blow to World Trade". En: *Christian Science Monitor*, September 16.

- Phillips, Nicola. 2007. "Consequences of an Emerging China: Is Development Space Disappearing for Latin America and the Caribbean?". En: *Center for International Governance Innovation*, Working Paper No. 12 (Enero), disponible en <http://www.cigionline.org>.
- Qiu, Jane. 2007. "China's Green Accounting System on Shaky Ground". En: *448 Nature* 518 (2007).
- Renique, Gerardo. 2006. "Strategic Challenges for Latin America's Anti-Neoliberal Insurgency". En: *Dispatches from Latin America: On the Frontlines Against Neoliberalism*. Vijay Prashad & Teo Ballve, eds. Cambridge, MA, South End Press, pp. 35-46.
- Rolland, Sonia E. 2007. "Developing Country Coalitions at the WTO: In Search of Legal Support". En: *48 Harvard International Law Journal* 483.
- Romero, Simon & Alexei Barrionuevo. 2009. "Deals Help China Expand Sway in Latin America." En: *New York Times*, Abril 16.
- Schmidt, Blake & Elisabeth Malkin, 2009. "Leftist Party Wins Salvadoran Vote". En: *New York Times*, Marzo 17.
- Shahin, Magda. 2009. "To What Extent Should Labor and Environmental Standards Be Linked to Trade?". En: *Law and Development Review* 27.
- Sheeran, Kristen. 2006. "Ecological Economics: A Progressive Paradigm?". En: *17 Berkeley La Raza Law Journal* 21.
- Spencer, Jane. 2006. "Why Beijing is Trying to Tally the Hidden Costs of Pollution as China's Economy Booms". En: *Wall Street Journal*, Octubre 2.
- Stallings, Barbara. 2008. "The U.S.-China-Latin America Triangle: Implications for the Future". En: *China's Expansion into the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States*. Riordan Roett & Guadalupe Paz, eds. Washington D.C. Brookings Institution Press. pp. 239-259.
- Stewart, Heather. 2008. "Tariffs: WTO Talks Collapse after India and China Clash with America over Farm Products". En: *The Guardian*, Julio 30.
- Tobar, Hector, 2007. "Guatemala's New Leader Inherits Woes". En: *Los Angeles Times*, Noviembre 6.

- Vandenbergh, Michael. 2008. "Climate Change: The China Problem". En: *81 Southern California Law Review* 905.
- Wang, Alex. 2007. "The Role of Law in Environmental Protection in China: Recent Development". En: *Vermont Journal of Environmental Law* 195.

III. Acuerdos e Informes Intergubernamentales

- Copenhagen Accord of 18 December 2009, http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_cph_auv.pdf.
- Free Trade Agreement Between the Government of the People's Republic of China and the Government of Chile (2005), http://www.sice.oas.org/Trade/CHL_CHN/CHL_CHN_e/chilechinind_e.asp.
- Free Trade Agreement between the Government of the Republic of Peru and the Government of the People's Republic of China (2009) (no entrado en vigencia) http://www.sice.oas.org/TPD/PER_CHN/Texts_28042009_e/index_e.asp
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Climate Change 2007: The Physical Science Basis, Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (2007), Summary for Policy-Makers, at 5, <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg1/ar4-wg1-spm.pdf>.
- Organización Mundial del Comercio, Declaración Ministerial del 14 de noviembre de 2001, WT/MIN(01)/DEC/1, 41 I.L.M. 746 (2002).
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), Bilateral Trade and Investment Agreement Signed by China (as of June 1, 2009), http://www.unctad.org/sections/dite_pccb/docs/bits_china.pdf.
- United Nations Food & Agriculture Organization, The State of Agricultural Commodity Markets 2004 (2004).
- United Nations Millennium Ecosystem Assessment, Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis (2005).
- World Commission on Environment and Development. Our Common Future (1987).

China e India, nuevas oportunidades y desafíos para América Latina y el Caribe

Martín Lorioeto¹

Introducción

El siguiente artículo es un análisis de la importancia comercial que reviste China e India para América Latina y el Caribe (ALC). Considerando la situación de gran crecimiento por la cual atraviesan estas dos potencias emergentes en la zona asiática y su peso gravitatorio que ejercen en la economía mundial, resulta oportuno reflexionar sobre la inserción comercial que viene desarrollando ALC en ambos países. Se pondrá énfasis en la manera en que se puede perfeccionar la misma, a los efectos de que la región se beneficie de unos mejores términos de intercambio, de una inserción estable, dinámica y duradera en el tiempo mientras estas economías adquieren un mayor rol protagónico en las relaciones comerciales y económicas mundiales. En este contexto favorable, donde las relaciones comerciales y económicas de China e India se intensifican con el exterior, se torna de vital interés mejorar y fortalecer la inserción comercial. Esto se podrá realizar en la medida que la región impulse una participación activa ofreciendo una canasta exportadora diversificada y con valor agregado, orientando la misma a lograr una complementariedad y especialización productiva según las necesidades de ambos mercados.

Desde el año 2001, China e India contribuyen anualmente con más del 30% del crecimiento del producto mundial y es de esperar que sigan

¹ mlorieto@yahoo.com.

siendo el polo más grande de crecimiento global en los próximos años. Dos factores desempeñan un papel decisivo para impulsar esta expansión comercial y económica. Ellos son la visión estratégica y la vocación de liderazgo con las que cuentan las clases dirigentes de ambos países. Tanto China como India comparten similares visiones sobre el sistema internacional y los equilibrios mundiales de poder, de esta manera aspiran a formar parte del liderazgo global y regular la gobernabilidad internacional en las próximas décadas (Cesarín, 2005: 3). Para ello, ambos países tuvieron que emprender reformas internas para contar con un rol más desequilibrante en el futuro de la región. China actualmente es un actor que combina, por un lado, una economía de mercado cada vez más abierta apostando firmemente a captar Inversión Extranjera Directa (IED), transferencia de tecnología e inversiones en infraestructura. Por otro lado, lleva adelante cambios políticos pero controlados. Se ha impulsado una transición pautada con una clara y fuerte actuación del Estado y un *lobby* diplomático cada vez más poderoso, dispuesto a actuar para generar un poder desequilibrante y con fuerza gravitatoria en la región. (López-Alvez, 2002: 134). En el caso de India la reforma económica es más joven, poniendo énfasis en el desarrollo de una clase empresarial nacional y en el fortalecimiento de un sistema regulatorio que permita la libre competencia en ciertos sectores, en tanto que el gobierno mantiene el monopolio sobre los sectores considerados bienes públicos. Pese a ello, paulatinamente, el gobierno ha ido liberalizando estas restricciones permitiendo una mayor participación de capital extranjero en algunos sectores que antes se reservaban para los nacionales (Rosales y Kuwayama, 2007: 10). Sin embargo, aparecen ciertos obstáculos como son las carencias de recursos en sus amplios territorios. A pesar de las compras que realizan en el exterior, India y China enfrentan periódicas crisis energéticas, por lo tanto el acceso a fuentes convencionales y alternativas es crucial para garantizar la sustentabilidad de sus respectivas estrategias de desarrollo y de liderazgo (Cesarín, 2005: 10).

Teniendo en cuenta el potencial que ofrecen estos mercados para la región, en una primera parte se creyó oportuno identificar los principales rasgos comerciales y económicos de China e India mediante el manejo de ciertos datos. En una segunda parte se describe la composición de los intercambios

comerciales entre ALC y ambos países, aunque se realiza una distinción entre los flujos con Sudamérica y con Centroamérica para observar los patrones de comercio y de que manera los intereses principalmente de China varían en ambas regiones. Aunque se hace hincapié en las oportunidades que se pueden desprender de la mejora de las relaciones comerciales en cantidad y calidad también se identifican en una tercera parte los riesgos comerciales asociados, como son las amenazas, debilidades y desafíos, con los que se enfrenta ALC cuando se aproxima a China e India. Finalmente, a modo de conclusión es oportuno reflexionar sobre la visión estratégica de inserción que debería asumir la región para obtener el máximo beneficio de su relación con estas dos potencias emergentes ya que progresivamente vienen aumentando su demanda de recursos naturales para mantener sus altas tasas de crecimiento y abriendo gradualmente sus mercados a la competencia exterior.

1. Principales características comerciales y económicas de China e India.

Si se pasa a evaluar el desempeño de ambas economías, en China el dinamismo de la inversión interna y las exportaciones le permitieron crecer aproximadamente un 10 % en 2005, ratificando el promedio próximo a los dos dígitos en las últimas tres décadas. India exhibió un crecimiento no menos significativo del 8,4%, con una expansión del consumo interno de un 8%. En 2005, el sector manufacturero indio creció un 9,0%. Los textiles y los metales básicos y sus aleaciones, así como los equipos de transporte fueron los rubros más dinámicos. Por su parte, el sector agrícola creció solo un 2,3% en 2005, debido a la baja productividad que sufre dicho sector. Se proyecta que mantendrá ese ritmo de crecimiento en los próximos años, en tanto el sector de servicios seguirá como motor de desarrollo económico, creciendo un 10% por año (CEPAL, 2006: 42).

El peso de China en el comercio mundial supera ampliamente al de India. En el 2005 se mantuvo el auge de exportaciones de mercancías chinas, fenómeno que se ha ido acentuando desde el inicio de la presente década. Las exportaciones para dicho año crecieron un 28% y alcanzaron

los 762.000 millones de dólares, cifra que representó el 7,5% de las exportaciones mundiales de bienes. Las importaciones aumentaron a un ritmo del 18% y llegaron a los 660.000 millones de dólares, cifra que correspondió al 6,3% de las importaciones mundiales. En el 2005 China pasó a ser la tercera potencia importadora y exportadora de mercancías del comercio mundial, con lo cual se amplió aún más su superávit comercial (CEPAL, 2006: 43). El papel de India en el comercio es mucho menor. En 2005 sus exportaciones e importaciones de mercancías totalizaron 89.800 millones de dólares y 131.600 millones de dólares, respectivamente. Estas cifras se explican en parte debido a que India cuenta con una apertura comercial más reducida y controlada que China. Mientras esta última presenta una estructura arancelaria mucho menor y lineal, la de India contiene elevados niveles de protección, sobre todo en el sector agrícola (CEPAL, 2006: 43).

En los últimos años China e India han negociado un variado número de acuerdos comerciales. Actualmente China negocia con 28 países y regiones acuerdos de libre comercio destacándose el área de libre comercio con Chile y el acuerdo sobre mercancías con la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN)². Por su parte India ha celebrado 13 acuerdos de libre comercio, y está negociando acuerdos con otros tres grupos de países y estudia la posibilidad de llegar a formalizar acuerdos con otros ocho países (CEPAL, 2006: 51).

2. Intercambios comerciales y económicos de ALC con China e India

Los intercambios comerciales de la región con China e India para el periodo 1990-2005 aumentaron notablemente. En la tabla I se aprecia la importancia que encierra China como socio comercial para ALC. Las exportaciones de la región a China superaron los 19.000 millones de dólares en 2005, (cifra que representa cerca del 3,5% de las exportaciones totales de la región), mientras que las exportaciones dirigidas a India solo ascendieron a los 3.000 millones de dólares, (cifra que equivale a una participación muy

2 Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia y Vietnam.

reducida del 0,5% en los totales regionales). Brasil, Chile, Argentina, Perú y México (por orden de importancia en 2005) son los principales países de ALC que exportan hacia China. En el caso de India, además de los anteriores países señalados, aparece Perú (CEPAL, 2006: 45).

Tabla 1
ALC: exportaciones hacia China e India, 2005³
(En millones de US\$ y porcentajes del total)

Origen	Exportaciones totales según destino			Participación de países en el total de exportaciones de ALC		% del total de cada país	
	India	China	Mndo	India	China	India	China
ALC	3.048	19.442	555.445	100	100	0,5	3,5
Brasil	1.137	6.834	118.308	37,3	35,2	1,0	5,8
Chile	493	4.390	39.536	16,2	22,6	1,2	11,1
Argentina	729	3.302	40.013	23,9	17,0	1,8	8,3
México	522	1.091	213.711	17,1	5,6	0,2	0,5
Perú	79	1.826	17.001	2,6	9,4	0,5	10,7

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial de los países y datos del Fondo Monetario Internacional, *Direction of Trade Statistics*, 2006

En la tabla anterior, al observar los valores se aprecia que México y Brasil son los países de ALC que cuentan con mayor valor en las exportaciones hacia el mundo en general con US\$ 213.771 y US\$ 118.308 respectiva-

3 La tabla I muestra en tres diferentes columnas los valores expresados en millones de dólares estadounidenses y los porcentajes de participación de las exportaciones totales de ALC y de los principales países exportadores de la región hacia China e India. En la primera columna aparecen los valores de las exportaciones totales de ALC hacia ambos mercados y el resto del mundo. Idéntica exposición se realiza con los cinco países seleccionados. En la segunda columna se muestra los porcentajes de participación que le corresponden a cada país en las exportaciones totales de ALC hacia ambos mercados. Por último, en la tercera columna se puede apreciar los porcentajes de participación que tiene China e India en las exportaciones totales de ALC y de cada país.

mente para el año 2005. Pese a ello, llama la atención el reducido valor de las exportaciones mexicanas hacia China con tan solo US\$ 1.091 por debajo de las exportaciones peruanas de US\$ 1.826. En el caso brasilero, con menor valor en las exportaciones hacia el mundo comparado con México, presenta un valor mucho más elevado en el mercado chino con US\$ 6.834, encabezando así el grupo de los principales países exportadores de la región hacia China y también hacia la India. Asimismo, se destaca la participación cada vez mayor de Chile con US\$ 4.390 y Argentina con US\$ 3.302. Al observar la segunda columna Brasil es el que tiene mayor porcentaje de participación en las exportaciones de ALC hacia ambas economías, con alrededor de un 35 %, le sigue Chile y luego Argentina. En la última columna se aprecia a Chile con el mayor porcentaje de participación con un 11,1% en el mercado chino en relación con el total de sus exportaciones hacia el mundo. Le sigue Argentina con 8,3% y Brasil con 5,8%. Si se hace el mismo ejercicio con India se tiene que los porcentajes son muy reducidos en general. Argentina y Chile son los que tienen mayor participación en el mercado indio en relación con el total de sus exportaciones hacia el mundo con un 1,8% y 1,2% respectivamente. Los valores que se expusieron al inicio y estos porcentajes de participación dejan entrever que la importancia de India como destino de las exportaciones para los países de ALC aún es muy reducida y en algunos casos como México y Perú casi insignificante.

Si se pasa a observar la composición de los intercambios entre China y ALC se distingue una clara diferencia entre lo que ALC le vende y lo que le compra. Mientras la primera región se concentra en materias primas intensas en recursos naturales, China se enfoca en la exportación de bienes con alto nivel tecnológico e industrial. Los productos importados por ALC desde China son ampliamente variados. La mayor cantidad corresponde a computadoras y sus unidades, equipos eléctricos y electrónicos como aire acondicionados, radios, videograbadoras, etc. En países en los cuales se llevan a cabo producciones (montaje, armado) de electrodomésticos como México y Brasil, han aumentado las importaciones de partes y componentes electrónicos relacionados entre otros a la imagen y transmisión. (Jetro, 2005: 5). En la tabla II se observan las principales categorías de

importaciones provenientes de china en porcentajes para 2003. Un 56% corresponde a maquinarias y equipos electrónicos de alto nivel tecnológico, inmediatamente después están las manufacturas con un 32 % sobresañando las manufacturas de transportes, mecánicas y plásticas. La tendencia de China durante algunas décadas consistió en generar exportaciones de bienes que tuviesen niveles de intensidad bajos y medios de tecnología en donde podían competir cómodamente frente a otras regiones. Aunque, dichas exportaciones tienen un peso importante en la canasta exportadora, se incrementaron notoriamente las exportaciones de bienes que incorporan una mayor intensidad tecnológica.

Tabla 2
Principales categorías de importaciones de ALC
provenientes de China, 2003
(Porcentajes del total)

Maquinarias y equipos	56%
Manufacturas Gral.	32%
Químicos	7%
Combustibles y Lubricantes	3%
Otros	2%
Total	100%

Fuente: *Cooperación Andina de Fomento (CAF), Reporte de Economía y Desarrollo 2005*

Para el caso de las exportaciones totales de ALC hacia china en el 2004, en la tabla III se tiene que los metales encabezan la principal categoría de exportación con un 40 %, entre ellos están el cobre y el hierro. Siguen los alimentos destacándose la soja y las frutas oleaginosas, aunque bastante más retrasados con un 20 %. En una posición más relegada están los aceites en general con casi un 13 %. Las maquinarias y equipos aparecen con una participación muy reducida con cerca de un 2%.

Tabla 3
Principales categorías de exportaciones de ALC hacia China, 2004
(Porcentajes del total)

Metales	40 %
Alimentos	20%
Aceites	12,7%
Papeles y derivados	4,5%
Piensos	4%
Cueros	3%
Maquinarias y equipos	1,8%
Madera	1,2%
Total	100%

Fuente: *Cooperación Andina de Fomento (CAF), Reporte de Economía y Desarrollo 2005*

Se constata que la región representa para China un área proveedora de materias primas con gran dotación de recursos naturales. Como se vino explicando, la demanda por materias primas es notorio en el caso chino. Entre ellas esta la soja, que en el correr de una década alcanzó porcentajes extremadamente elevados, poniendo en evidencia la necesidad de estas potencias emergentes no solo de importar recursos energéticos para la industria, sino también de alimentos para sostener el crecimiento de la población.

Si se observa la canasta exportadora de India hacia ALC también es concentrada como se aprecia en la tabla IV. Las principales categorías de exportación concentran casi un 60% del total de las exportaciones hacia ALC. A diferencia de China, la India tiene un rubro muy importante como son los combustibles, dentro del mismo el petróleo es el producto mas destacado. Luego, aparecen los fármacos como son los medicamentos y los antibióticos. En tercer lugar se encuentran los vehículos, mediante la presencia de automóviles y motocicletas. Inmediatamente después se ubican los químicos, los cuales han experimentado un rápido crecimiento con respecto al periodo 2004-2005.

Tabla 4
Principales categorías de exportación de India hacia ALC, 2005-2006
(Porcentajes del total)

Combustibles	45,5%
Fármacos	12%
Vehículos en general	11,5%
Químicos	9,5%
Vestimenta y textiles	8,0%
Maquinarias, equipos y repuestos	6%
Otros	7,5%
Total*1	100%

Fuente: Gobierno de India, Ministerio de industria y comercio; Departamento de comercio, <http://dgft.delhi.nic.in/>

En las exportaciones de ALC hacia India se puede apreciar una similitud con el caso chino. La canasta exportadora se encuentra muy poco diversificada. Como se muestra en la tabla V las principales categorías de exportación hacia ese mercado representan alrededor de un 77% del total de las exportaciones durante el año fiscal 2005-2006. Como se observa en la tabla hay una gran concentración de productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales. Es muy destacada la participación de los alimentos principalmente mediante la presencia de la soja como en el caso chino. El rubro metales aparece en segunda posición, destacándose fuertemente el cobre y sus concentrados, aunque también aparece el hierro con sus derivados pero con una participación mucho menor. El rubro vehicular aparece en una tercera posición sobresaliendo la industria de los astilleros que ha experimentado un considerable crecimiento con respecto al periodo 2004-2005 a través de embarcaciones ligeras y cruceros. Inmediatamente después están situados los combustibles destinados para el proceso de industrialización.

Tabla 5
Principales categorías de exportación de ALC hacia India, 2005-2006
(Porcentajes del total)*

Alimentos	47,3%
Metales	24,5%
Vehículos en Gral.	14%
Combustibles	6,5%
Maquinarias, equipos y repuestos	3%
Madera en bruto	2%
Cueros y pieles	1,3
Químicos	1,3%
Total	100%

* Este 100 % representa el 77, 2 % del total de las exportaciones de ALC hacia India.

Fuente: *Gobierno de India, Ministerio de industria y comercio; Departamento de comercio, <http://dgtf.delhi.nic.in/>*

3. Intercambios comerciales y económicos de China e India con Sudamérica y Centroamérica

Sin embargo, los intereses comerciales de China en ALC varían según se trate de América del Sur, por una parte, y Centroamérica y México, por otra. En los intereses de China en América del Sur intervienen varios factores. Primero, para su rápido crecimiento China necesita asegurar el acceso y abastecimiento de materias primas, alimentos y productos energéticos. Segundo, busca un escenario de mercado favorable para sus exportaciones y limitar las acusaciones de defensa comercial como las de antidumping (CEPAL, 2006: 46).

Varios países de la región, dejan en claro que China es uno de los principales mercados para sus exportaciones. El comercio de los países de

América del Sur ha sido muy favorable. La subregión acumula un superávit creciente por cuatro años consecutivos hasta 2005. Sin embargo, si se observa con cautela en la tabla VI el superávit acumulado se concentra en los productos primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales, mientras que se incrementó el déficit en manufacturas que incorporan tecnología (CEPAL, 2006: 46).

Tabla 6
América del Sur: intercambios comerciales con china según intensidad tecnológica, 1990-1994 y 2000-2004a
(En millones de dólares corrientes)

Sectores	Exportaciones		Importaciones		Balance Comercial	
	1990/94	2000/04	1990/94	2000/04	1990/94	2000/04
Productos Primarios	446	2.000	161	161	3.839	3.839
Manuf. basadas en RR.NN.	324	2.182	83	876	241	1306
Tecnología baja	176	502	230	2.154	-55	-1653
Tecnología media	213	601	154	1.578	59	-977
Tecnología alta	4	94	51	1.759	-48	-1665
Total	1.162	7.379	574	6.529	587	850

Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración sobre la base de información oficial de la base de datos COMTRADE de Naciones Unidas. a Promedios anuales para los períodos indicados.

Es importante señalar que en el plano bilateral, China interactúa activamente con Brasil en el sistema internacional (Naciones Unidas), forman parte del BRIC (Brasil, Rusia, India y China), reconocidas como futuras potencias económicas. Mantiene una relación política estable con Argentina basada en principios permanentes, mientras que con Chile (primer país de ALC en reconocer el gobierno de Beijing) ha consolidado una relación intensa en términos económicos debido a la multiplicidad de instancias

de negociación y consulta que la malla de acuerdos transpacíficos ofrece. Relaciones particularmente intensas en el plano político desarrolla la nueva dirigencia china con Venezuela. Otros estados latinoamericanos como Perú, Colombia y Uruguay despliegan recursos que permitan una mayor sintonía de sus respectivos procesos económicos con el auge económico chino (Cesarín, 2005: 14).

Si se pasa a analizar los flujos de comercio de Centroamérica y México con China se puede apreciar una asimetría en sus intercambios principalmente en la balanza comercial y no tanto en la composición de los intercambios como ocurre con Sudamérica ya que sus exportaciones no se encuentran tan concentradas en productos primarios. Como muestra la tabla VII, tal asimetría se refleja en el hecho de que los principales productos que dominan las importaciones de China desde México y Centroamérica son manufacturas, sobre todo del sector electrónico, con la excepción del cobre y el mineral de hierro (CEPAL, 2006: 47). Esto permite entrever que existe una cierta competencia entre México y China en ciertos rubros como son las manufacturas del sector electrónico. El saldo hasta el momento no ha sido favorable para México, debido a que compite directamente con la producción china, y además la cuota de cada producto en el mercado chino es todavía muy reducida. Dicha competencia se traslada también al interior del mercado mexicano que ha sido inundado por productos chinos desequilibrando la balanza comercial negativamente. Se destacan las importaciones de televisores, filmadoras, equipos de transmisión, computadoras, juguetes, entre otros productos que México también produce. En consecuencia, México al igual que Centroamérica acumula un déficit comercial creciente con China (CEPAL, 2006: 47).

Tabla 7
 Mexico: intercambios comerciales con china según intensidad
 Tecnológica, 1990-1994 y 2000-2004a
 (En millones de dólares corrientes)

Sectores	Exportaciones		Importaciones		Balance Comercial	
	1990/94	2000/04	1990/94	2000/04	1990/94	2000/04
Productos Primarios	4	19	108	108	-5	-88
Manuf. basadas en RR.NN.	5	22	24	388	-19	-366
Tecnología baja	3	12	131	1.392	-128	-1.380
Tecnología media	47	71	106	1.667	-59	-1.596
Tecnología alta	2	253	73	3.660	-71	-3.407
Total	61	378	344	7.214	-282	-6.836

Fuente: CEPAL, *División de Comercio Internacional e Integración sobre la base de información oficial de la base de datos COMTRADE de Naciones Unidas*. Promedio anuales para los períodos indicados.

Considerando lo anterior, y pasando al plano del relacionamiento bilateral la relación mantenida entre China y México no resulta sencilla. Fue el último país con el que China negoció su ingreso a la Organización Mundial del Comercio (OMC) debido a que varios sectores mexicanos mantuvieron una postura muy crítica ya que perciben a China como una amenaza real que ha desplazado su producción local en el mercado estadounidense como socio principal y ha ocasionado la salida de inversiones localizadas en maquilas (Cesarín, 2005: 14). A pesar de que cada grupo exporta hacia el mercado estadounidense productos de alta tecnología, estimados en unos 40.000 millones de dólares, la mayor competencia entre ambos se concentra en las manufacturas de intensidad tecnológica baja y media. Este hecho se observa claramente en el sector textil y de confecciones, donde tanto México como Centroamérica han perdido una cuota importante del mercado. Lo mismo ocurre, con creces, en el sector eléctrico y electrónico, especialmente los equipos de computación (CEPAL, 2006: 47). Es evidente que existe una competencia por parte de china muy fuerte que se apoya principalmente en sus bajos costos de producción y su gradual mejora de calidad en la producción.

El mercado de ALC aún no es muy significativo para India, aunque dicha tendencia empieza a revertirse gradualmente. Las importaciones equivalen apenas a una décima parte de lo que representan las originadas en China. Sin embargo, en el último tiempo las compras de productos indios fueron aumentando. Las exportaciones hacia India son aún más reducidas, tal vez el proteccionismo que presenta la economía India es uno de los factores que explica el bajo vínculo comercial entre ambos actores. Así, en 2005 la región representó solo un 3,0% (2.168 millones de dólares) y un 1,8% (1.882 millones de dólares) de las exportaciones e importaciones de India respectivamente. No obstante, sus exportaciones a la región se han ido triplicando y sus importaciones se han duplicado en los últimos años (CEPAL, 2005: 48). México, Brasil, Argentina, Chile, Colombia y Venezuela son considerados los seis principales socios en la región. Por un lado concentran el 88% de sus exportaciones y por otro son el origen del 95% de las importaciones indias desde ALC. En manufacturas la India exporta a la región automóviles, auto partes, accesorios electrónicos, maquinaria, software, productos farmacéuticos, agroquímicos, plásticos, resinas y aceites esenciales. Las compras de India en la región consisten en hierro y acero, metales no ferrosos, minerales, químicos, pulpa, papel, cueros y derivados y alimentos (Cesarín, 2005: 16).

Como ocurre con China, el comercio de India con América del Sur es diferente del que mantiene con Centroamérica y México. Esto se explica ya que existen tratados comerciales entre India y los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)⁴ y Chile por los cuales se viene exportando a India aceites vegetales, minerales y sus concentrados, azúcar y miel. Asimismo, por parte de ellos se viene importando de India productos refinados del petróleo, medicamentos y productos farmacéuticos, otros productos químicos orgánicos y textiles. A diferencia de lo anterior, el comercio de India con México y Centroamérica es muy reducido. Esta subregión se concentra principalmente en la exportación de petróleo, productos farmacéuticos y equipos de telecomunicaciones e importa automóviles y piezas para automóviles, así como textiles y confecciones, rubros que parecen ofrecer una ventaja comparativa a la región (CEPAL, 2006: 48).

4 Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

Finalmente, en cuanto a las inversiones indias en ALC, se encuentran muy lejos de los montos proyectados por China, aunque las previsiones establecidas por firmas indias sugieren el aumento de inversiones en la región. Las mismas estarían orientadas hacia el sector farmacéutico (Brasil donde ya opera Rambaxy, México, Chile y Venezuela), IT (Uruguay, México), industria química (Colombia), sector minero (Chile), agronegocios, sector forestal y servicios (Brasil y Argentina), petróleo y gas (Brasil, México, Venezuela) lideradas por grandes firmas indias estatales y privadas en busca de nuevos mercados, centros de provisión, desarrollo de redes tecnológicas y servicios (Cesarín, 2005: 16).

3. El papel de la ASEAN y ALC

La oferta exportable de India se distingue claramente de la de China. Mientras la especialización de las exportaciones chinas se ha modificado marcadamente, la composición de las exportaciones de India no ha tenido mayores cambios durante los últimos 15 años. China apuesta a una especialización cada vez más marcada en sectores de alta tecnología y de valor agregado y ha ido abandonando gradualmente las áreas que ofrecen ventajas comparativas tradicionales como las manufacturas de baja tecnología (entre ellas, los textiles y la vestimenta). En contraposición, India no ha podido penetrar en los mercados de productos de tecnología avanzada, orientando su especialización exportadora sobre todo a los productos industriales tradicionales. En India, el comercio y la inversión extranjera directa aún no se articulan estrechamente, a diferencia de lo que ocurre en China. Esto no solo plantea dificultades para que el país logre una mayor inserción en los mercados mundiales de productos de valor agregado y de conocimiento, sino que también obstaculiza su ingreso a la dinámica red del comercio intrafirma y del comercio intraindustrial asiático (CEPAL, 2006: 50).

A pesar de ello, la participación de India en los flujos de comercio con las dos agrupaciones de países en desarrollo, la ASEAN y Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)⁵, muestra una mayor integración

5 Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Cuba, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

en la red de comercio intraindustrial asiática. Como muestra la tabla VIII, los países de la ASEAN son una fuente de suministro muy importante de bienes primarios y manufacturas basadas en recursos naturales para la India, más que los países de la ALADI. Asimismo, la participación de la ASEAN en las importaciones de manufacturas de la India es relativamente alta. Casi el 16% de las importaciones de manufacturas de India de alta tecnología y casi el 8% de las manufacturas de tecnología media y baja provienen de los países vecinos integrantes de la ASEAN (CEPAL, 2006: 50).

Tabla 8
China e India: composición del comercio con la ASEAN y la ALADI, 2004
(En % de participación en los flujos de comercio de cada grupo de productos)

Categoría	Grupo	China		India	
		Import.	Export.	Import.	Export.
Primarios	ASEAN	9,0	9,9	16,1	8,4
	ALADI	13,3	0,9	6,8	0,3
Manufacturas basadas en recursos naturales	ASEAN	15,6	11,1	14,5	16,5
	ALADI	7,8	3,4	3,9	3,1
Manufacturas de baja tecnología	ASEAN	5,0	4,1	8,2	3,4
	ALADI	2,4	2,2	0,9	1,3
Manufacturas de tecnología media	ASEAN	6,2	8,4	8,3	11,5
	ALADI	1,2	3,1	1,5	3,7
Manufacturas de alta tecnología	ASEAN	19,5	8,3	15,9	9,7
	ALADI	0,6	1,7	0,4	4,4
Otros	ASEAN	4,7	3,2	2,1	23,8
	ALADI	0,6	0,5	0,1	0,5

Fuente: CEPAL, sobre la base de información de la Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE)

En el caso chino, se puede observar que depende más de los países de la ALADI que de los países de la ASEAN como fuente de suministro de pro-

ductos primarios. Esta misma tendencia se revierte para las manufacturas basadas en recursos naturales, ya que la ASEAN duplica la participación de la ALADI en el mercado chino. Aproximadamente el 20% de las manufacturas de alta tecnología importadas por China proviene de los países de la ASEAN, mientras que el 8% de las exportaciones chinas de productos de alta tecnología y más del 11% de las manufacturas basadas en recursos naturales tienen como destino los países de la ASEAN. Estos porcentajes ponen en evidencia que existe una red de comercio intraindustrial entre China y la ASEAN, en donde una parte importante de las materias primas y las manufacturas basadas en recursos naturales pertenecen a sectores en los cuales los países miembros de la ALADI enfrentan una severa competencia con los países asiáticos (CEPAL, 2006: 50).

Aunque la especialización de ALC difiere sustancialmente con respecto a la de los países del ASEAN, esta última constituye un competidor directo para los países de la región de ALC, tanto en el ámbito de productos primarios como de manufacturas. Los países asiáticos han logrado transformar su canasta exportadora hacia el mercado chino, de manera muy marcada, desde fines de la década de los 90. Actualmente, el sector de alta tecnología representa casi la mitad de sus exportaciones a China, lo que contrasta notablemente con el caso latinoamericano, donde más del 70% de las exportaciones hacia esta economía emergente consiste en productos primarios y manufacturas intensivas en recursos naturales. Sin embargo, hay un aspecto a considerar y es que aún el 30% de las exportaciones de la ASEAN hacia China corresponde a categorías en las que ALC tiene ventajas comparativas (CEPAL, 2005: 153).

Además, al margen de la composición del tipo de comercio que se desarrolla, si se tiene en cuenta el comercio global de China, se puede apreciar que los principales socios comerciales de China son los países vecinos de Asia y el Pacífico, especialmente Japón y los países del ASEAN. Este grupo de países proveen a China del 54% de sus importaciones y es el destino del 44% de sus exportaciones totales. Una de las razones es la realización del acuerdo de libre comercio entre China y la ASEAN firmado en noviembre del 2002 con el objeto de mejorar la cooperación económica en el comercio de bienes, servicios e inversiones. La cobertura del Acuerdo

recientemente se expandió cuando la ASEAN y China firmaron el acuerdo sobre Comercio de Bienes, que implica ahorros arancelarios concretos en el comercio de productos. Este acuerdo se está aplicando desde julio de 2005. Las preferencias arancelarias concedidas se aplicarán a las importaciones desde la ASEAN hacia China con un 10% y desde China hacia la ASEAN con un 15% (CEPAL, 2005: 165).

Los porcentajes de participación dejan entrever la importancia comercial que reviste ASEAN por su cercanía geográfica y la acertada estrategia que ha decidido adoptar para mejorar sus relaciones comerciales y económicas con China.

Finalmente, es necesario advertir que la competencia que se plantea entre la producción asiática y latinoamericana en el mercado chino se podría ampliar hacia otras áreas sensibles para esta última como es el caso de la agroindustria. En China persisten antiguas estructuras agrarias corporativas en donde la industria no es dinámica y flexible, por lo cual resulta difícil que pueda comenzar una exportación a gran escala. Sin embargo, a pesar de ello gradualmente comienza adquirir formas más sofisticadas y corporativas que acompañadas de ciertos capitales podrían generar una industria agraria de exportación. Algunos antecedentes existen, y de hecho ciertos productos se consumen en la región asiática. Aunque exista esta posibilidad, los capitales extranjeros encuentran dificultades en esa área por lo cual se encuentran más disponibles a invertir en otros sectores donde el Estado chino está más dispuesto a estimular el desarrollo industrial por el momento, beneficiando así a los productores de ALC (López; Alves, 2002: 136).

Estrategia de inserción: Tratados de Libre Comercio con China e India

China e India han negociado varios acuerdos comerciales en estos últimos años. Por el lado de China, ha firmado y está negociando acuerdos de libre comercio con por lo menos 27 países. Por su parte India también está creando una compleja red de acuerdos comerciales. Concretó 13 acuerdos de libre comercio, entre los cuales se encuentran los Acuerdos Parciales con Chile y el MERCOSUR. El logro de Chile fue relevante en este plano

debido a que se convirtió en el primer país occidental con el que China firmó un Acuerdo de Alcance Parcial dirigido principalmente a los bienes en Octubre de 2005. Mediante este acuerdo se debería de aplicar un arancel cero al 92% de las actuales exportaciones de Chile hacia el mercado Chino. Con respecto a otros productos, como salmones, uvas, cerezas, duraznos y manzanas, se estipulan desgravaciones graduales que se llevarían a cabo en los 10 años posteriores a la entrada en vigor del acuerdo. Ambos países han previsto incluir otros temas además de la liberalización del comercio de mercancías. De esta manera, el tratado establece un mecanismo de solución de controversias e incorpora el tema de la cooperación en áreas como la ciencia y la tecnología, la seguridad social, la educación, la promoción de inversiones, la cultura, las pequeñas y medianas empresas (pymes), la propiedad intelectual y el medio ambiente (CEPAL, 2005: 51). En el Acuerdo de Alcance Parcial entre India y Chile –firmado el 8 de marzo de 2006– se estipula que: i) el 98% de las exportaciones chilenas y el 91% de las exportaciones indias obtendrán un promedio de rebaja arancelaria del 20%; ii) Chile rebajará los aranceles de 296 productos indios, mientras que India rebajará los aranceles de 178 productos chilenos. Estas rebajas oscilan entre el 10% y el 50% de las tasas. Entre las exportaciones chilenas favorecidas figuran el cobre, la celulosa, los tableros de madera y los salmones, todas ellas materias primas.

Con respecto al Acuerdo de Alcance Parcial firmado entre el MERCOSUR e India hay que puntualizar su importancia dentro del marco de la cooperación Sur-Sur. Aunque el Acuerdo no reportaría beneficios comerciales inmediatos de gran alcance –el comercio recíproco representa apenas el 1% de cada bloque–, a través del mismo India aspira a expandir sus exportaciones de rubros estratégicos, como el de los productos farmacéuticos y químicos, los equipos de transporte, los textiles y la confección, mientras que por el lado de los países del MERCOSUR gran parte de sus intereses apuntan a diversificar su canasta exportadora, compuesta principalmente por aceites vegetales (soja), concentrados de minerales ferrosos y maquinaria no eléctrica (CEPAL, 2006: 51).

Conclusiones

En atención a lo anteriormente expuesto, es altamente probable que los países latinoamericanos se beneficien en determinadas áreas y en otras se encuentren expuestos a una fuerte competencia por parte de estas dos economías emergentes como resultado de sus respectivos procesos de modernización en marcha como son las reformas y la apertura a las corrientes comerciales.

La configuración de las relaciones económicas externas de China e India y su proyección en ALC, reflejan sus crecientes interacciones y dependencias con el mundo en desarrollo. La inserción china y en menor medida de la India en ALC permite observar el esfuerzo por estrechar vínculos políticos y económicos en los planos bilateral, subregional, y con organizaciones regionales de cooperación a fin de garantizar el acceso a fuentes de recursos naturales, materias primas, reduciendo los espacios de maniobra política y económica de otros actores. En este contexto, podría esperarse que las relaciones entre la región y estos dos países se construyan en base a un eje de cooperación a largo plazo.

La necesidad por el suministro de materia prima ha llevado a que China pasara a ocupar la tercera posición como importadora mundial durante el 2005 mientras que India quedó ubicada entre los veinte primeros. En vista de esta tendencia transitoria de fuerte demanda y de altos precios internacionales de los productos básicos, por las adquisiciones de China e India, sería recomendable para la región aumentar sus volúmenes de exportación aprovechando sus ventajas comparativas en los intercambios comerciales.

A pesar de ello, hay un tema al que se debe atender seriamente como es la inserción por parte de ALC en las cadenas globales de valor, aspecto fundamental para el futuro de la región. El acceso a dicha inserción se logrará en la medida que ALC oriente su producción hacia la complementariedad y especialización con dichos mercados en vez de buscar la competencia directa en sectores donde los países asiáticos cuentan con notorias ventajas de producción y también de calidad.

Por ello resulta necesario enfatizar la idea de participar en la complementariedad o especialización productiva en lugar de competir directa-

mente con los productores de estas economías. A modo de ejemplo, como se señaló en el desarrollo del estudio, algunos sectores de México y Centroamérica dedicados a la producción de manufacturas (maquinaria industrial y eléctrica, productos electrónicos, equipos de transporte y textiles) se vieron desplazados por los productos chinos en el mercado de Estados Unidos incurriendo en grandes pérdidas.

En caso de que no se desarrolle este tipo de inserción, el principal frente de amenaza provendría de los mismos países latinoamericanos. Ello llevaría a perder una gran oportunidad para el pasaje hacia industrias de media y alta tecnología con fuerte sesgo exportador.

Además, es previsible que frente al reducido número de acuerdos de libre comercio existentes entre ALC y estos dos países en el largo plazo se registre una mayor participación de otras regiones geográficas más próximas, como el ASEAN, en el mercado Chino e Indio. Esto cuestionaría la situación actual de ALC como una de las principales zonas de abastecimiento de materias primas y de otros potenciales productos ya que eventualmente podría quedar relegada a una posición secundaria frente a este actor regional.

Finalmente, considerando la experiencia chilena con sus múltiples acuerdos preferenciales, los TLC como instrumentos de vinculación interregional constituyen una modalidad que podría eliminar las restricciones operantes en el sistema multilateral de negociaciones económicas, que perjudican los intereses de los países de la región.

Bibliografía

- Castilla, Luis Miguel. 2005. *China: oportunidades y desafíos para América Latina. Reporte de Economía y Desarrollo 2005*. Caracas. Cooperación Andina de Fomento. Disponible en [http://www.caf.com/attach/17/default/LMCastilla\(2\).pdf](http://www.caf.com/attach/17/default/LMCastilla(2).pdf). Con acceso en febrero de 2007.
- CEPAL. 2006. "China e India y sus relaciones comerciales con América Latina y el Caribe: oportunidades y desafíos". En: *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2005-2006*. CEPAL.

- Santiago de Chile. Disponible en <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/26619/CapituloII.pdf>. Acceso en febrero de 2007.
- CEPAL. 2005. “Aspectos estratégicos de la relación entre China y América Latina y el Caribe” En: *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2004. Tendencias 2005*. CEPAL. Santiago de Chile. Disponible en http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/22465/PAN_E2004T05Cap5.pdf. Acceso en febrero de 2007
- Cesarín, Sergio. 2005. *La Doble Oportunidad para América Latina y el Caribe: China e India en la Creación de Cadenas Globales de Valor*. BID – INTAL (Instituto para la integración de América Latina y el Caribe). Buenos Aires. Disponible en www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/Foro_REDEALAP_2005_16_Cesarin.pdf . Acceso en febrero de 2007.
- Cesarín, Sergio. 2006. “La relación sino-latinoamericana, entre la práctica política y la investigación académica”. *Revista Nueva Sociedad* 203. num. 203. mayo-junio.
- DIRECON (Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales) (s/f) [en línea] http://www.direcon.cl/documentos/India2/antecedentes_generales_india.pdf
- Jetro, Argentina. 2005. “Análisis de la evolución del intercambio comercial entre América Latina y China”. Jetro Buenos Aires oficina para Argentina, Paraguay y Uruguay. *Gacetilla de prensa* num. 5/05. Edición especial. Disponible en: http://www.jetro.go.jp/argentina/prensa/gacetilla/julio05_edesp.html. Acceso en Agosto de 2007
- Krugman Paul R. y Obstfeld, Maurice. 2001. *Economía Internacional: Teoría y Política*. 5ta Ed. Madrid: Pearson Educación S.A.
- López, Fernando. 2002. *Sociedades sin destino. ¿América Latina tiene lo que se merece?*. Buenos Aires. Taurus.
- OMC. 2006. *Trade profiles*. 6. disponible en: <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFHome.aspx?Language=E> . Acceso en febrero de 2007.
- Rosales, Osvaldo y Kawayama, Mikio. 2007. “América Latina y China e India: hacia una nueva alianza de comercio e inversión”. *Serie Comercio Internacional*. CEPAL. No 81. Santiago de Chile. enero de 2007.

World Bank. *Prospects for the global economy, Country-specific historical data*. The World Bank, Disponible en:<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/EXTGBLPROSPECTSAPRIL/0,,contentMDK:20413173~menuPK:659183~pagePK:2470434~piPK:2470429~theSitePK:659149,00.html> . Acceso en febrero de 2007.

Autores

Adriana Erthal Abdenur es coordinadora general del Centro de Políticas BRICS y profesora del Instituto de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro. Obtuvo su doctorado en la Universidad de Princeton en 2006, después de graduarse en Estudios de Asia de la Universidad de Harvard. Sus áreas de investigación son: Asia y China, cooperación, desarrollo y seguridad. Anteriormente se ha desempeñado como profesora de la Universidad de Columbia, New School University of New York y en universidades de China, Sudáfrica y Japón.

Ana Lucía Salinas de Dosch es profesora en la Universidad de Rostock en Alemania. Recibió su doctorado en Ciencias de la Información y Comunicación de la Universidad Panthéon-Assas (París II-Francia). Ha trabajado en la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, como especialista en temas de cooperación.

Beatriz Carrillo Garcia es profesora de Estudios de China de la Universidad de Tecnología de Sídney y miembro del Centro de Investigación de China de la misma universidad. Se educó en el Tecnológico de Monterrey (Estudios Internacionales), universidades Zhejiang y Shanxi en China. Sus áreas de investigación son: el cambio social en China, migración campo-ciudad, desarrollo social y salud rural.

Carmen González es profesora en la Facultad de Derecho de la Universidad de Seattle, sus áreas de investigación son: derecho internacional del medio ambiente, justicia ambiental, comercio y medio ambiente, y seguridad alimentaria. La profesora González tiene un B.A. de la Universidad de Yale y un doctorado en leyes de la Escuela de Derecho de Harvard.

Chen Minglu es miembro del Consejo Australiano de Investigación en el Departamento de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad de Sídney. Se educó en la Universidad de Shanxi (Inglés), la Universidad de Nankai (Lingüística) y la Universidad Tecnológica de Sídney (cambio social y político en China). Sus áreas de investigación son: el cambio social y político en China.

Danilo Marcondes de Souza Neto es candidato a doctor Ph.D. en Política Internacional por la Universidad de Cambridge (Reino Unido). Se ha desempeñado como profesor en la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro y asesor educativo en la oficina de la Comisión Fullbright en Río de Janeiro.

David Goodman es catedrático de Políticas Chinas en la Universidad de Sídney, donde también es Director del Instituto de Ciencias Sociales. Sus estudios superiores los ha realizado en: Universidad de Manchester (Política e Historia Moderna), la Universidad de Pekín (Economía) y en la Escuela de Londres de Estudios Orientales y Africanos (China y políticas chinas). Sus áreas de investigación son: política provincial de China, la historia del Partido Comunista de China, y el cambio social y político en China desde 1900.

Fernando Villamizar es abogado de la Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia). Magister en Derecho de la Empresa por la Pontificia Universidad Católica de Chile, consiguiendo su Doctorado en Ciencia Política y Sociología en la Universidad Pontificia de Salamanca (España). Investigador del Observatorio Regional Para la Paz y Seguridad (ORPAS), Universidad Bernardo O'Higgins; Profesor de la Facultad de Derecho Universidad de los Andes (Chile).

Jörn Dosch es profesor de Política Internacional y Cooperación para el Desarrollo. Actualmente es Jefe del Departamento de Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad de Rostock en Alemania. Ha trabajado como consultor para la Unión Europea, gobiernos nacionales y organizaciones no gubernamentales.

Margaret Myers es directora del programa de China y América Latina del Inter-American Dialogue. Tiene una licenciatura en Relaciones Exteriores de la Universidad de Virginia y realizó sus estudios de posgrado en la Universidad George Washington, la Universidad de Zhejiang de Tecnología y la Universidad Johns Hopkins/Centro de Nanjing de estudios Chino-Americanas. Ha trabajado tanto como analista de América Latina y China para el gobierno de Estados Unidos. Se ha desempeñado como analista colaborador de China para el State Administration for Industry and Commerce (SAIC). Ha publicado numerosos artículos en los Estados Unidos, América Latina, y en revistas chinas.

Martin Larieto es miembro del cuerpo diplomático de la República Oriental del Uruguay desde 2010. Posee un magister en Relaciones Internacionales por la Universidad de la República (Uruguay). Graduado en Estudios Internacionales por la Universidad ORT (Uruguay). Ha trabajado como Jefe de la Sección Consular, Dirección Regional de América y Delegado Alterno de Uruguay ante el Consejo de Defensa Sudamericano de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). Actualmente se desempeña como Cónsul de Uruguay en Colombia.

Ralf J. Leiteritz tiene un Doctorado en Estudios de Desarrollo por el London School of Economics and Political Science (Reino Unido); una Maestría en Relaciones Internacionales del Johns Hopkins University en Washington, D.C. (EEUU) y Universidad de Boloña (Italia). Es Profesor Asociado de Carrera de las Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales e Investigador del Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI) de la Universidad del Rosario (Argentina).

Rhys Jenkins tiene más de treinta años de experiencia de investigación en los países en desarrollo con un interés particular en América Latina y también ha trabajado en el este de Asia y África del Sur. Ha actuado como consultor para una serie de organismos internacionales como la UNCTAD, la ONUDI, el UNRISD y para el Departamento de Desarrollo Internacional. Sus áreas de investigación son: desarrollo internacional, comercio, inversión extranjera e industrialización. Actualmente está trabajando como tema de investigación en el impacto del crecimiento de China en otros países en desarrollo, especialmente en América Latina y el África.

Wu Yinshi es doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid (España) y doctor en Estudios de Estados Unidos por la Universidad de Tamkang (Taiwán). Sus líneas de investigación comprenden la integración económica de América Latina, los estudios de nuevo regionalismo e integración regional, el desarrollo entre inversión extranjera directa y la integración latinoamericana y la evaluación de los modelos de Estados Unidos, Unión Europea y China en la integración económica global.

Yang Zhimin es investigador del Instituto de Estudios Latinoamericanos (ILAS) de la Academia China de Ciencias Sociales (CASS). Se desempeña como Director Subprocurador del Departamento de Economía y es Secretario General del Centro de Investigación para el Área de Libre Comercio de las Américas (RCFTAA) en ILAS, CASS.

Este libro se terminó de
imprimir en diciembre de 2014
en la imprenta Gráficas V&M
Quito, Ecuador

La expansión de China en América Latina es una realidad. Esto no es algo nuevo sino que, en base de la proyección económica que ha ido adquiriendo durante las últimas tres décadas, es algo que se preveía suceda tarde o temprano.

En los actuales momentos China se proyecta como la primera potencia económica a nivel mundial. El desempeño de su economía es notable. En los últimos 30 años el índice de crecimiento más bajo fue del 4% en 1989. Sin embargo, desde 1979 al 2014 ha mantenido un crecimiento promedio de 9,5% anual, siendo el mejor año 1984, en el que se superó el 15%. Algo excepcional a nivel internacional para un país emergente.

Hay que tomar en cuenta que buena parte de estas inversiones de China en las diferentes regiones y particularmente en América Latina han estado relacionadas a sus intereses estratégicos de mediano y largo plazo. Del monto total invertido en estas regiones en el periodo antes mencionado, el 89,14% fue en la extracción de minerales, el 48,85% en energía, el 13,42% en finanzas y 10,86% en otros sectores. De los \$29,7 mil millones en inversiones hechas en América Latina, el 74% se dirigió al sector energético (petróleo y gas natural), 23% al sector minero y el 1% en el resto de sectores (agrícola, finanzas e infraestructura).

Este y otros temas son abordados en este libro por varios especialistas en las relaciones China y América Latina.

ISBN 978-9942-20-602-2



9 789942 206022



Centro Latinoamericano
de Estudios Políticos



Fundación
Hanns
Seidel