



[www.observatorioasiapacifico.org](http://www.observatorioasiapacifico.org)

## **China y América Latina, ¿un nuevo escenario de relacionamiento?**

### **Informe N° 2 – Debates Académicos<sup>1</sup>**

**Julio de 2014**

Dando continuidad a uno de los objetivos planteados por el Foro Académico del Observatorio América Latina – Asia Pacífico, se publica el segundo debate del Foro Académico, en este caso referido a las relaciones entre China y América Latina (AL).

#### **1. Propuesta de debate**

En la década del noventa, las relaciones entre China y AL han crecido exponencialmente, principalmente por el vínculo comercial, si bien más recientemente, adquieren suma importancia las inversiones y la financiación de bancos chinos en la región.

Respecto al comercio de bienes, las relaciones entre los dos actores presentan algunas características, tales como su escasa diversificación a nivel de productos y

---

<sup>1</sup> Documento elaborado por Ignacio Bartesaghi, Coordinador del Observatorio América Latina – Asia Pacífico.

Las apreciaciones realizadas tanto por el coordinador como por los académicos participantes del debate, no reflejan ni comprometen la opinión de las tres organizaciones que conforman el Observatorio América Latina – Asia Pacífico, de la ALADI, CAF y CEPAL.



**Observatorio América Latina – Asia Pacífico**

[www.observatorioasiapacifico.org](http://www.observatorioasiapacifico.org)

mercados, las asimetrías en términos de la participación en el comercio bilateral, la importancia estratégica de algunos bienes comercializados como el petróleo, minerales, cobre o materias primas alimenticias, el acceso a manufacturas competitivas que son insumos de importancia para el desarrollo de la industria de AL, entre otras. En definitiva, salvo excepciones marcadas como la de México y en menor medida Costa Rica, la relación entre AL y China es complementaria: China exporta manufacturas de alto proceso y contenido tecnológico, mientras que los países latinoamericanos colocan bienes primarios o manufacturas basadas en recursos naturales.

La relación entre China y AL ha llevado a un profundo debate sobre sus efectos. Por un lado, los países de Latinoamérica han registrado un desempeño histórico de su PIB en la última década, ciertamente impulsado por la voraz demanda china de algunos bienes primarios. Por otro lado, el patrón comercial entre los países latinoamericanos y China habría generado una reprimarización de las exportaciones, lo que sumado a la competencia china en los mercados nacionales y regionales, impulsaron el fenómeno de desindustrialización de algunas economías.

Si bien no hay pleno consenso académico sobre dicho diagnóstico, especialmente por las importantes diferencias dependiendo del país de la región de que se trate, gran parte de la bibliografía económica especializada define la relación comercial de los dos actores en esos términos.

A partir de las transformaciones internas que se están llevando adelante en China, gran parte de ellas reflejadas en los resultados de la Tercera Reunión Plenaria del PCCh, los expertos adelantan un cambio de escenario en las relaciones de China con el exterior, especialmente por cambios regulatorios que afectarán al mercado interno de dicho país, pero también por las nuevas características que adquirirá su comercio exterior de bienes y servicios. Frente a esta nueva realidad, AL enfrenta el reto de avanzar aceleradamente hacia una agenda que incorpore temas que hasta el presente



**Observatorio América Latina – Asia Pacífico**

[www.observatorioasiapacifico.org](http://www.observatorioasiapacifico.org)

están ausentes en la relación bilateral, los que sí están siendo incorporados por otros países de Asia Pacífico.

El nuevo debate lanzado por el Observatorio América Latina – Asia Pacífico, pretende dimensionar este fenómeno a partir de la visión de los académicos y especialistas de las dos regiones, para lo cual se plantean algunas preguntas orientativas.

### **Algunas preguntas para direccionar el debate**

¿Es posible y/o necesario el cambio del patrón comercial que explica actualmente las relaciones entre AL y China?

¿Qué países de la región están mejor preparados para adaptarse a las transformaciones chinas?

¿Existe la posibilidad de aumentar la complementariedad comercial con China en otros sectores más allá del comercio de bienes?

¿Es necesario que AL defina posicionamientos comunes en su relación con China?, o ¿es esperable que debido a las distintas estructuras productivas se planteen diferencias en cómo relacionarse con dicho país?

¿Pueden emerger tensiones al interior o entre los procesos de integración de la región por las diferencias en las políticas seguidas respecto a las relaciones con China?

¿Qué papel le otorga China a AL en este nuevo escenario?



**Observatorio América Latina – Asia Pacífico**

[www.observatorioasiapacifico.org](http://www.observatorioasiapacifico.org)

## 2. Aportes de los académicos<sup>2</sup>

Seguidamente, se realiza un resumen de los aportes realizados por los académicos que participaron del segundo debate del Foro Académico. Los comentarios fueron agrupados en distintas áreas de interés, destacándose las listadas seguidamente:

- Implicancias del patrón comercial de AL con China.
- El papel de China en las estructuras productivas.
- Las oportunidades comerciales.
- La definición de la estrategia.
- Nuevas dimensiones en la relación.

### **Implicancias del patrón comercial de AL con China**

El patrón comercial que caracteriza las relaciones comerciales entre AL y China es uno de los temas mayormente discutidos cuando se analiza la relación entre los dos actores. Al respecto, naturalmente existe coincidencia en el marcado patrón comercial entre AL y China: se exportan productos primarios y manufacturas agroindustriales (si

---

<sup>2</sup> Se agradece muy especialmente las contribuciones de los siguientes académicos e instituciones (presentados en orden de participación en el debate): Annalissa Tabarini Herrera (Guatemala), Roberto Hernández Hernández (México), Departamento de Negocios Internacionales e Integración de la Universidad Católica (Uruguay), Xulio Ríos (España), Mariano Bullón Méndez (Cuba), Evelyn S. Devadason (Malasia), Mariano Turzi (Argentina), Vinicio Sandi Meza (Costa Rica), Gustavo Santillán (Argentina), Haibin NIU (China), Florencia Rubiolo (Argentina), Gabriela Correa López (México), Francisco Javier Haro Navejas (México) y Félix Peña (Argentina).

La interpretación de los comentarios de los mencionados académicos e instituciones realizada por el Coordinador del Observatorio América Latina – Asia Pacífico, son de su entera responsabilidad, no necesariamente reflejando ni comprometiendo la opinión de los participantes del debate.

Para acceder a los comentarios originales de todos los académicos participantes, se recomienda ingresar al siguiente link:

<http://www.observatorioasiapacifico.org/OBSEExternalUI/pages/public/debateForm.jsf?di=7>



**Observatorio América Latina – Asia Pacífico**

[www.observatorioasiapacifico.org](http://www.observatorioasiapacifico.org)

bien se resalta que algunos países han avanzado en el nivel de proceso de las manufacturas agrícolas exportadas a por AL a China) y se importan manufacturas con alto proceso y contenido tecnológico. Se define al patrón comercial como el mismo que los países latinoamericanos tienen con las grandes economías mundiales, lo que deriva en una relación de dependencia también con China. Las crecientes corrientes de inversión de China estarían contribuyendo en profundizar aún más dicho patrón.

Al respecto de este tema, la cuestión principal planteada por los expertos se centra en las posibilidades de modificar esta realidad, tanto en términos de los incentivos como del control real de las dinámicas que explican el patrón comercial actual entre los dos actores (intereses de las elites). Para modificar este escenario, es esperable que AL cambie su modelo de desarrollo, para lo cual deberá fortalecer sus políticas de inversión, educación, tecnología e infraestructura física y digital. Estas políticas podrán permitir alcanzar una mayor sofisticación de las estructuras productivas de la región, las que salvo contadas excepciones, imposibilitan el cambio de la oferta exportadora de los países latinoamericanos. Además de un cambio en las políticas públicas ya señaladas, en algunos casos se menciona las dificultades por la que atraviesa la integración latinoamericana, lo que naturalmente tiene efectos en el desarrollo productivo de sus países y en su inserción internacional.

En algunas intervenciones se exige una mayor apuesta a la diversificación de los mercados más allá de China, lo que permitirá contrarrestar la balanza comercial negativa que presentan varios países de la región con dicho país, siendo México el caso más representativo. De igual modo, es necesario diversificar la relación con China a nivel de la cesta exportadora, agregándole tecnología (la que como se verá más adelante se entiende puede ser provista en parte por China). En definitiva, el cambio estructural estaría impulsado por la creación de cadenas globales de valor, las que por ejemplo se encuentra conformando China con los países del sudeste asiático. Para algunos académicos, la gobernanza del fenómeno de las cadenas globales de valor es fundamental para comprender el patrón comercial que hoy explica la relación



**Observatorio América Latina – Asia Pacífico**

[www.observatorioasiapacifico.org](http://www.observatorioasiapacifico.org)

entre AL y China, el que se encuentra liderado por actores que pujan por su control, fenómeno que merece especial atención desde la región latinoamericana.

Ahora bien, sí hay coincidencia en que la responsabilidad de contar con este tipo de comercio con China es de AL y no de la potencia asiática, como muchas veces suele señalarse. Eso no quita que China persiga objetivos e intereses específicos en la región, naturalmente los tiene definidos y desarrolla una política que es coherente con el cumplimiento de los mismos.

### **El papel de China en las estructuras productivas**

En el ámbito académico, pero no solo, es evidente el reconocimiento que se le otorga a China en lo que tiene que ver con su visión de largo plazo en la formulación de su política exterior, virtud que no suele ser reconocida a los Estados latinoamericanos. Asimismo, es reconocida la importancia que han adquirido las relaciones entre los dos actores en los últimos años, tanto a nivel de comercio como de inversión.

En ese contexto, la academia otorga cada vez mayor importancia a la necesidad de profundizar la relación con China a través de una lógica asociativa y de cooperación, especialmente impulsando los canales como la inversión (muy reclamada en otros sectores más allá del primario), la transferencia de tecnología o la constitución de *joint ventures*, entre tantos otros.

Al respecto de este punto, alguno de los participantes entiende que la clave se encuentra en el aprovechamiento de los recursos que ingresan a la región por el comercio con China. Este punto que fue tratado por varios organismos internacionales, plantea el debate sobre el buen uso los recursos extraordinarios que han ingresado a la región por el importante comercio con China (ingreso de divisas), el que debería haberse utilizado para la implementación de políticas que promuevan la



**Observatorio América Latina – Asia Pacífico**

[www.observatorioasiapacifico.org](http://www.observatorioasiapacifico.org)

transformación de las estructuras productivas, para lo cual es necesario promover la inversión en ciencia, tecnología e innovación.

El papel de las PYMES en el comercio internacional es resaltado como un aspecto clave en los posibles cambios que puedan generarse en la matriz productiva regional, como también la definitiva instalación en las agendas regionales, de la importancia que para el desarrollo regional, tienen los encadenamientos productivos.

Dichas dinámicas, sumado a las transformaciones internas del mercado chino así como por la escala de su mercado, pueden generar nuevas sinergias que hagan posible alcanzar un nivel de sofisticación mayor de la matriz productiva de AL. Si bien los cambios pueden generarse, los desafíos siguen estando presentes en el ajuste de las políticas públicas en la región, muchas de las cuales no favorecen la inversión en los sectores más sofisticados del comercio internacional.

### **Las oportunidades comerciales**

Existe coincidencia en la dimensión de las transformaciones que se están gestando en China y también en los impactos de las mismas en el comercio internacional. Al respecto, se plantea que las relaciones entre los dos actores han ingresado en una nueva fase, especialmente por el nuevo impulso que adquirirán debido a las reformas en el mercado interno y por la liberalización del externo, reformas que China impulsa para alcanzar un crecimiento sustentable.

Los expertos identifican la potencialidad que existe en algunos sectores, como por ejemplo en el comercio de servicios, donde cabe señalar, AL tiene enormes oportunidades de inversión debido al nivel de especialización alcanzado en este sector por algunos países latinoamericanos, así como por el todavía escaso desarrollo del comercio exterior de servicios chino (al menos si se lo compara con el comercio exterior de bienes).



**Observatorio América Latina – Asia Pacífico**

[www.observatorioasiapacifico.org](http://www.observatorioasiapacifico.org)

En las participaciones también se alerta sobre la realidad de que no todos los países de la región están igualmente preparados para reaccionar frente a las oportunidades de negocios, lo que generará asimetrías cada vez más notorias entre los países de AL. Incluso más, se presentan dudas sobre si los países de la región están haciendo una lectura correcta (se plantea que es necesario mejorar la capacidad de diagnóstico) sobre todas las oportunidades comerciales que se están generando a partir de la consolidación de la denominada “nueva clase media mundial”, que como es sabido demanda ya no solo alimentos preparados, donde por cierto los países de AL alcanzan elevados niveles de competitividad, sino también otros bienes manufacturados que abren enormes oportunidades en el mercado asiático. En cuanto a este último sector, si bien existe coincidencia en las dificultades de exportar bienes de alta tecnología a China, se entiende que sí es posible agregar progresivamente más valor a las colocaciones a partir de las inversiones de China en el sector agrícola o energético.

### **La definición de la estrategia**

Desde que se hizo público el denominado “Libro Blanco de las relaciones de China con América Latina”, el debate de cómo debe relacionarse AL con China ha estado muy presente. A partir de ese momento, parte de la academia comenzó a reclamar una respuesta conjunta de los países latinoamericanos a dicha política. Las diferentes estrategias desplegadas con China por parte de los países de AL, tanto en el ámbito comercial como político, han demostrado la dificultad de cumplir con dicho objetivo.

En los últimos años, los países de AL participan de forma dispar de los procesos de integración asiáticos, como es el caso de APEC y TPP. A su vez. Algunos países han avanzado bilateralmente con la firma de acuerdos comerciales, mostrándose estrategias agresivas de apertura con Asia Pacífico y en particular con China, mientras que otros países despliegan con China políticas de sesgo proteccionista. Además, algunos miembros del Foro, plantean que deben considerarse las diferencias políticas



**Observatorio América Latina – Asia Pacífico**

[www.observatorioasiapacifico.org](http://www.observatorioasiapacifico.org)

que aún existen, ya que gran parte de Centroamérica mantiene relaciones diplomáticas con Taiwán, lo que de cierta forma impide la definición de políticas comunes. Más allá de esta realidad, al menos en el plano económico y comercial, las relaciones de varios de los países de Centroamérica avanzan de forma acelerada más allá del reconocimiento diplomático a Taiwán, existiendo varios ejemplos que confirman dicho fenómeno.

Al no existir un posicionamiento común, China avanza bilateralmente con los diferentes países de la región y plantea distintas estrategias, las que favorecen mayormente a sus intereses. Otras posiciones, ponen en duda la necesidad de que AL defina posiciones comunes para relacionarse con China, reconociendo la dificultad de dicha tarea debido, entre otros factores, a las diferencias en las estructuras productivas. Incluso más, en algunos casos se adelanta que no es posible alcanzar posiciones comunes en ese sentido, señalando que podrían definirse diferentes perfiles. El impulso de las relaciones bilaterales, si bien es considerada necesaria, no parece ser el mejor terreno para maximizar la relación con el gigante asiático, incluso mencionando que la vía de los TLC no es la más apropiada.

De cualquier forma, existe cierta coincidencia en que sí sería conveniente alcanzar consensos - el Foro CELAC China podría ser un ámbito apropiado -, pero reconociendo que es poco probable que se esperen acuerdos en temas específicos vinculados con el comercio internacional. Se recomienda la identificación de aquellos asuntos menos sensibles, en pos de definir al menos las grandes líneas de la relación con China. Además de la CELAC, se menciona la necesidad de que el Mercosur y la Alianza del Pacífico logren una convergencia que facilite el encadenamiento productivo regional para alcanzar mayores niveles de competitividad global.

Una de las políticas de corte general en que es esperable que existan coincidencias, tiene que ver con la definición de acciones que transformen a China en una aliada de



**Observatorio América Latina – Asia Pacífico**

[www.observatorioasiapacifico.org](http://www.observatorioasiapacifico.org)

la región, especialmente en la discusión de una agenda compartida que favorecería la transformación de la realidad actual.

### **Nuevas dimensiones en la relación**

Si bien el debate se centró en los intereses económicos y comerciales de la relación entre los dos actores, la variable geopolítica adquiere cada vez mayor importancia, especialmente por la influencia de este enfoque en la dinámica económica – comercial internacional.

De muchas de las participaciones de los expertos, se desprende la necesidad de que la región aplique cierto pragmatismo en las relaciones con China, permitiendo la aplicación de instrumentos diferenciados, flexibles, con cláusulas graduales, negociaciones sectoriales, que hagan posible el avance de las negociaciones entre los diferentes países de la región con China.



**Observatorio América Latina – Asia Pacífico**

[www.observatorioasiapacifico.org](http://www.observatorioasiapacifico.org)