

China y América Latina: ¿una relación problemática?

Xulio Ríos

Director, Observatorio de la Política China, Casa Asia-IGADI

En el último lustro, China ha irrumpido en América Latina de forma diferente a la que estábamos habituados, es decir, con una presencia vinculada al debate ideológico entre prosoviéticos y prochinos en el seno de las formaciones de izquierda, donde se había quedado anclada nuestra memoria. Ese lento proceso de transformación se inició en la década de los setenta, cuando 11 países de la región, por lo general, secundando la normalización inspirada por EE.UU. (a excepción de Cuba, ya en 1960, y Chile), decidieron reconocer al gobierno de la República Popular China (RPCh). Durante las dos décadas siguientes, los intercambios económicos y comerciales se fueron desarrollando, si bien a un ritmo lento y muy condicionado por los avatares del proceso chino y las dificultades socioeconómicas y políticas de la región latinoamericana. Por el contrario, en el primer lustro del siglo XXI asistimos a un incremento sustancial de dichas relaciones, a tal punto que podría afirmarse que se hallan en su mejor momento histórico,¹ circunstancia que despierta algunas inquietudes.

Los objetivos de Pekín

Varias son las motivaciones que justifican el actual interés de Pekín por esta región. En primer lugar, las razones económicas y comerciales. La RPCh busca en América Latina nuevas oportunidades para su comercio exterior y sus inversiones y, naturalmente, el acceso a los recursos energéticos y materias primas que precisa para sostener su rápido crecimiento económico. A China le interesan especialmente la pesca y el petróleo (Argentina, Ecuador, Venezuela), mineral de hierro y acero (Brasil), la producción de alimentos (Argentina, Brasil, Chile y Perú), la minería y los bosques (Chile y Perú), cobre y estaño (Bolivia), y níquel (Cuba).

En segundo lugar, las políticas. Se trata, por una parte, de ganar influencia en la región. Los intercambios de visitas de alto nivel son ya moneda corriente y cada vez están más institucionalizados, tanto a nivel bilateral como multilateral (Foro de Cooperación China-América Latina, Diálogo China-MERCOSUR, Consulta China-Comunidad Andina, Foro de Cooperación Económica y Comercial China-Caribe). Además, China, paulatinamente, se va integrando en los foros y organizaciones regionales.

Por otra parte, el enfrentamiento con Taiwán tiene en América Latina un escenario principal para el desarrollo de una diplomacia agresiva que propicie el anhelado cambio de lealtades. Un total de 12 de los 33 países de la región mantienen relaciones diplomáticas con Taipei, entre ellos Paraguay y Panamá. Más allá de la importancia de la región en sí, este es un objetivo central de la diplomacia china en todo el mundo.

Una visión de las relaciones actuales

En los países de América Latina existe admiración por los logros económicos de China y su emergencia ha generado grandes expectativas. Recientemente, incluso la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) se ha mostrado favorable, en un polémico informe, a que los países en desarrollo (citando expresamente a Brasil y Argentina), puedan seguir el modelo de política macroeconómica practicado por los chinos, especialmente en lo que se refiere al mantenimiento de la tasa de inflación en un nivel bajo mediante la

¹ Martins, Dora, 'China en el liderazgo de los países subdesarrollados', en Ríos, Xulio (ed.), *Política exterior de China, la diplomacia de una potencia emergente*, Barcelona: Bellaterra, , 2005, pp. 251-284.

intervención gubernamental en el proceso de determinación de los precios y en la política de rentas.² El giro político en algunos países importantes de la región facilita la percepción de la RPCh como un socio alternativo o, al menos, *equilibrador* de la tradicional dependencia con respecto a EE.UU., cada vez menos aceptada.

En el orden económico y comercial, la evolución es clara. En la década de los noventa, el volumen del comercio bilateral ascendía a 2.000 millones de dólares, disparándose en 2005 a los 50.000 millones de dólares. Más del 30 por ciento de la inversión china en el exterior se dirige a esta región.³ El despegue comercial entre ambas partes se sustenta, fundamentalmente, en la necesidad energética de la RPCh y en la abundante riqueza de recursos naturales del subcontinente. Más del 70 por ciento de las exportaciones latinoamericanas a China se refieren a productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales, mientras que China exporta a la región bienes de media y alta tecnología, modelo que suscita controversia por el temor a la generación de nuevas dependencias y la variabilidad de los precios internacionales de *commodities*, lo que puede sugerir pocas oportunidades para que el subcontinente pueda encontrar aquí una oportunidad efectiva para implementar un modelo de desarrollo sostenible.

Sus principales socios en la región son, por este orden, Brasil, México, Chile y Argentina. Brasil es el primer socio comercial (14.817 millones de dólares en 2005, con un aumento del 20 por ciento con respecto a 2004). Su relación bilateral va mucho más allá del comercio e incluye coincidencias importantes en el ámbito político (promoción de las relaciones Sur-Sur, apuesta por la multipolaridad, entre otras). China es su tercer socio, después de EE.UU. y Argentina. La relación con México es más conflictiva, debido a la competencia china en mano de obra de bajo costo que está derivando en una pérdida de cuotas de mercado para algunas de sus principales manufacturas. La complementariedad general encuentra aquí una excepción importante, al igual que en los países centroamericanos –donde también existen diferencias a propósito de Taiwán- y Brasil o Perú, muy afectados en sectores como el textil, el calzado o el ensamblaje de productos electrónicos, incapaces de competir con las crecientes exportaciones chinas.

En cuanto a Chile, desde 2003, China es su principal socio en Asia, por delante de Japón. En 2005, se confirmó como segundo socio comercial, detrás de EE.UU. El comercio bilateral aumentó un 704 por ciento entre 1996 y 2005. La firma de un Tratado de Libre Comercio, que recientemente ha entrado en vigor, profundizará sus relaciones y potenciará la inserción china en el MERCOSUR, convirtiendo a Chile en su cabeza de puente en la zona. El 50 por ciento del cobre importado por China procede de Chile.⁴ Por lo que se refiere a Argentina, China es su cuarto socio comercial desde 2004. El 56 por ciento de sus exportaciones de soja y productos derivados se exportan al país asiático. Buenos Aires se esfuerza por atraer inversiones chinas en sectores como las infraestructuras, satélites de comunicaciones, desarrollo ferroviario o sector minero, con un resultado, por el momento, inferior a lo esperado.

En general, se destaca que la complementariedad económica entre la RPCh y la práctica totalidad de los países de la región abre muchas oportunidades. En tal sentido, al tratarse de países en vías de desarrollo, se destacan las posibilidades de convergencia en muchos dominios, articulando una verdadera cooperación Sur-Sur que pueda paliar los efectos negativos puntuales que pudieran surgir, aunque no por ello menores.

² UNCTAD, Informe anual, 31 de agosto de 2006, disponible en: <http://www.unctad.org/>

³ *Agencia Xinhua*, 25 de junio de 2006.

⁴ *Agencia Xinhua*, 1 de octubre de 2006.

El actual fracaso de la Ronda de Doha puede facilitar un aumento de la presencia china en la zona a través del establecimiento de acuerdos de libre comercio. El convenio firmado con Chile es solo un primer paso, muy importante por tratarse de la economía más abierta de la zona.

La presencia china en el área energética es cada vez más importante. La Corporación Nacional del Petróleo de China (CNPC) es ya la segunda productora de petróleo en Perú. En Brasil, ha firmado acuerdos de exportación y de inversión con Petrobrás. En Ecuador también ha realizado inversiones a través de Andes Petroleum. Y con Venezuela, durante la visita de Hugo Chávez a Pekín en agosto de 2006, se han firmado acuerdos de cooperación que contemplan un ambicioso marco de inversiones hasta el 2010 para que Caracas le provea de medio millón de barriles de crudo diarios, el triple de la cifra actual.⁵

En el ámbito político, la RPCh ha establecido asociaciones estratégicas con Brasil, México, Argentina, Venezuela y Chile, además de mantener la 'tradicional amistad' con Cuba. Por otra parte, ha establecido vínculos formales con la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Parlatino, el Grupo de Río, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Comunidad Caribeña y el MERCOSUR. Igualmente, China no ha dudado en apoyar a Brasil en su aspiración a obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, ni tampoco a Venezuela en su postulación como miembro no permanente, en detrimento de la candidatura de Guatemala, apoyada por EE.UU. Muchos países de la zona comparten con China el anhelo de fortalecer la independencia nacional y la soberanía. Finalmente, a diferencia de otros entornos (África, por ejemplo), una mayor interiorización del modelo democrático establece un límite importante a la aproximación política entre China y América Latina, cuyo sistema político despierta mucho menor entusiasmo que sus éxitos económicos.

En el dominio de la seguridad y defensa, también el intercambio y las relaciones han experimentado una singular intensificación. La venta de armamento, la cooperación en el ámbito aeroespacial, el apoyo brindado en materia de capacitación y entrenamiento o el incremento de las visitas de altos funcionarios militares, dan cuenta de una acentuada fluidez, favorecida, en la mayor parte de los casos, por la suspensión de los programas de cooperación militar con Washington a causa de su negativa a otorgar inmunidad a las tropas estadounidenses que operan en sus territorios (11 Estados latinoamericanos rehusaron firmar dicho tratado).

En el plano concreto, los problemas pueden ser varios. Por una parte, se constata un incremento de la presencia en Cuba, desde donde, presuntamente, se llevarían a cabo operaciones de inteligencia, además de incrementar la provisión de armamento y tecnología militar. En relación con Venezuela, la venta de armas o la cooperación en el ámbito aeroespacial y la transferencia de tecnologías susceptibles de uso militar, se complementan con la formación de oficiales de alto rango. La cooperación con Brasil en el ámbito de la industria militar (principalmente con EMBRAER⁶) también es un hecho. Asimismo, la creciente presencia de multinacionales chinas vinculadas al complejo militar en áreas sensibles como el control de las rutas marítimas (Canal de Panamá), y la novedosa participación del Ejército Popular de Liberación (EPL) en misiones de paz (Haití) en la región, provocan inquietud en algunos sectores.

⁵ Ríos, Xulio, 'China y América Latina: ¿una relación sin doctrinas?', en www.lainsignia.org (5 de septiembre de 2006).

⁶ *Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A.*

Los temores de EE.UU.

La relación con EE.UU. es un asunto de vital importancia para la RPCh. Por ello, su diplomacia se viene esforzando por esquivar todos aquellos escollos que puedan enturbiar un entendimiento siempre difícil con la superpotencia, pero esencial para la estabilidad del proceso de reforma en China. Beijing procura arriesgar lo mínimo posible en ese sentido, evitando que su mejora de las relaciones con América Latina pueda dañar aquella prioridad, sin renunciar por ello a su autonomía, insistencia que añade siempre un plus de incertidumbre a su comportamiento, dadas las dificultades de EE.UU. para controlar sus decisiones. No obstante, por el momento, la cautela es la norma en esa aproximación a la región y evitará siempre cualquier conducta que pueda ser entendida como un desafío. A fin de cuentas, si la Unión Europea ha sido incapaz de penetrar sustancialmente en la zona y tampoco ha podido disputar la hegemonía a EE.UU., a China, aún queriéndolo, le podría resultar aún más complicado.

El acercamiento entre China y el subcontinente americano no ha pasado desapercibido a Washington, que lo observa, en general, con suspicacia, ante el temor al afianzamiento de un competidor. En ciertos sectores de la administración y grupos de presión estadounidenses se insiste en los negativos efectos, a medio y largo plazo, del acceso a los recursos energéticos y económicos de la región, del incremento de su influencia política y también del estrechamiento de los vínculos militares. No obstante, bien es verdad que dichas estimaciones están, por lo general, muy sobredimensionadas y pasan por alto que la influencia real de China es prácticamente insignificante en comparación con la proyección militar y global estadounidense. A mayores, preocupan sus derivaciones en la lucha contra el narcotráfico (presencia de mafias chinas en la Triple Frontera –Argentina, Brasil, Paraguay- y en Centroamérica) y sus posibles conexiones con la comunidad musulmana asentada en dicha zona que pudieran derivar en apoyos a fundamentalistas islámicos relacionados con el terrorismo.

En lo político, las relaciones de la RPCh con Venezuela y Cuba pueden concretar un significativo marco de disidencia. En Cuba, en plena transición, las hipótesis de un giro que tenga como referencia la experiencia china, malograrían los planes de Washington. La realidad, no obstante, hoy por hoy, es que las relaciones entre los dos países, con ser buenas,⁷ son poco importantes y en absoluto basadas en simpatías ideológicas claramente inexistentes. China es, después de Venezuela, el segundo socio comercial de la isla, pero nada hace pensar que pueda ejercer hoy día una función similar a la desempeñada en tiempos por la extinta Unión Soviética.

La intensificación de los vínculos bilaterales no es una prioridad para China y, como se ha explicado, obedece a razones muy concretas que se explican por las propias decisiones de Washington. Que China esté minando la seguridad de EE.UU. intentando obtener un control de la navegación a través del Canal de Panamá, por ejemplo, resulta, sencillamente absurdo. Siendo cierto que una compañía china es concesionaria de dos de los cuatro puertos del Canal, nada hace pensar que de ello pueda derivarse, creíblemente, una hipótesis de interrupción del libre tránsito naviero que dañaría sus intereses y su imagen en todo el mundo.

El diálogo bilateral sobre América Latina, iniciado en abril de este año en Pekín por el Secretario Adjunto de Estado para el Hemisferio Occidental, Tom Shannon, puede contribuir a despejar incógnitas, aproximar posiciones y calmar el nerviosismo de quienes claman por limitar la presencia china en la región antes de que sea demasiado tarde.

⁷ *Agencia Xinhua*, 2 de octubre de 2006.

Conclusión

Las prioridades de China no se encuentran en América Latina sino que se orientan, fundamentalmente, a su propio escenario regional donde ambiciona recrear un marco de estabilidad que favorezca su propia dinámica de crecimiento, un proceso que le llevará aún varias décadas y exigirá una enorme concentración en los asuntos internos. No obstante, China tiene en América latina poderosos intereses que intentará satisfacer, apoyándose en la buena imagen que ostenta en la zona en ámbitos políticos e intelectuales y la erosión del propio poder estadounidense, en horas bajas, en función de los cambios operados en el contexto político latinoamericano, marcado por el ascenso de fuerzas de izquierda (Chávez, Lula, Kirchner, Tabaré, Morales) y el auge de la crítica a las políticas neoliberales impuestas por el consenso de Washington.⁸ Estas fuerzas podrían verse tentadas de utilizar a China como un contrapoder que mitigase las posibilidades de injerencia de EE.UU. en la región, pero China se cuidará mucho de evitar la confrontación directa con EE.UU. que, en cualquier caso, no ve con buenos ojos la penetración china en su patio trasero. Abundando en su tradicional pragmatismo, Pekín reconoce que la región está bajo influencia directa de EE.UU. y su despliegue en la zona estará caracterizado por la moderación.

La intensificación de las relaciones de la RPCh con América latina puede derivar en dos escenarios principales. El primero vendría determinado por un aprovechamiento de su participación en el proceso económico de la región, posibilitando fórmulas de desarrollo que favorezcan la estabilidad regional. En el segundo, pesarían más los inconvenientes, no solo por los efectos inmediatos de esa relación, negativos, por ejemplo, en materia de empleo, medio ambiente o profundizando el perfil agroexportador de algunas economías, así como por la instalación de una nueva dependencia que dificulte una inserción adecuada de la región en la economía mundial, sino también por el incremento de las interferencias de EE.UU., si llega a considerar la necesidad de contener la influencia china.

⁸ Cesarín, Sergio, *China y América Latina, Ejes para el debate*, Buenos Aires: Taller Internacional, 12 de septiembre de 2006, disponible en <http://www.nuso.org/>.

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org