

# *China* *y América Latina*

Nuevos enfoques sobre  
cooperación y desarrollo.  
¿Una segunda Ruta de la Seda?

Sergio Cesarin – Carlos Moneta  
(Compiladores)

RED DE CENTROS DE ESTUDIO DE ASIA Y EL PACÍFICO  
DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
(REDEALAP)

CHINA Y AMÉRICA LATINA.  
NUEVOS ENFOQUES SOBRE COOPERACIÓN  
Y DESARROLLO.  
¿UNA SEGUNDA RUTA DE LA SEDA?



RED DE CENTROS DE ESTUDIO DE ASIA Y EL PACÍFICO  
DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
(REDEALAP)

CHINA Y AMÉRICA LATINA.  
NUEVOS ENFOQUES SOBRE  
COOPERACIÓN Y DESARROLLO.  
¿UNA SEGUNDA RUTA DE LA SEDA?

SERGIO M. CESARIN-CARLOS MONETA  
(COMPILADORES)

PROYECTO BID-INTAL

2005

## Departamento de Integración y Programas Regionales

Nohra Rey de Marulanda Gerente, Departamento de Integración y Programas Regionales  
Robert Devlin Subgerente, Departamento de Integración y Programas Regionales  
Peter Kalil Jefe, División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, INT  
Ricardo R. Carciofi Director, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, INT

Banco Interamericano de Desarrollo  
Departamento de Integración y Programas Regionales

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe BID - INTAL  
Esmeralda 130, pisos 16 y 17 (C1035ABD) Buenos Aires, Argentina - <http://www.iadb.org/intal>

División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos  
1300 New York Avenue, NW. Washington, D.C. 20577 Estados Unidos - <http://www.iadb.org/int>

Las opiniones expresadas pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan la posición oficial del BID y/o INTAL-ITD, o de sus países miembros.

Impreso en Argentina

US\$ 15.00

Edición: Susana Filippa

Instituto para la integración de América Latina y el Caribe  
China y América Latina nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo ¿una segunda Ruta de la Seda? /  
1° ed. - Buenos Aires : BID-INTAL. Octubre, 2005.  
314 p. ; 28 x 21 cm. (INTAL-ITD)

ISBN 950-738-221-6

1. Desarrollo Internacional. I. Título  
CDD 338.9

Fecha de catalogación: 15/09/2005

# Índice

- A MODO DE PRESENTACIÓN. Asia Pacífico-América Latina-España: de los vínculos bilaterales a una relación triangular  
*D. Ion de la Riva*
- PRESENTACIÓN  
*Ricardo Carciofi*
- INTRODUCCIÓN
- LOS AUTORES
- PRIMERA PARTE: ECONOMÍA Y POLÍTICA EN LAS REFORMAS
- Ejes y estrategias del desarrollo económico chino en el largo plazo: implicancias para América Latina y el Caribe  
*Sergio M. Cesarin* ..... 3
- El proceso de reformas en China y la política exterior  
*Manfred Wilhelmy von Wolff y Augusto Soto* ..... 49
- China miembro de la OMC: proyecciones internas y en la economía internacional  
*Pamela Aróstica* ..... 85
- El proyecto chino para el milenio: nuevas oportunidades de interlocución  
*Paulo A. Pereyra Pinto* ..... 105
- La República Popular China: hacia la compatibilización entre la seguridad energética y los equilibrios estratégicos regionales  
*Martín Pérez Le-Fort* ..... 127

- SEGUNDA PARTE: CHINA Y AMÉRICA LATINA,  
CLAVES PARA UNA AGENDA DE COOPERACIÓN
- China y el nuevo proceso de institucionalización de la integración en  
Asia del Pacífico: perspectivas para Argentina/MERCOSUR y América Latina  
*Carlos Juan Moneta* ..... 163
- Inversiones en América Latina: la inserción regional de China  
*Carla Verónica Oliva* ..... 203
- México y la competitividad de China  
*Romer Cornejo* ..... 235
- Brasil y China: relaciones de cooperación en el siglo XXI  
*Severino Cabral Becnerra Filho* ..... 269
- La expansión de Internet en China: ¿lecciones para Latinoamérica?  
*Esteban Restrepo Uribe* ..... 279

## A modo de presentación. Asia Pacífico-América Latina-España: de los vínculos bilaterales a una relación triangular

En coincidencia con el inicio del nuevo milenio, nos encontramos ante un momento crucial para el estrechamiento de los vínculos entre América Latina y Asia-Pacífico y, muy concretamente, con China. Este es el tema en el que se centra esta oportuna compilación de artículos organizada por Sergio Cesarin y Carlos Moneta y publicada por la Red de Estudios sobre Asia y el Pacífico de América Latina y el Caribe (REDEALAP) con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID-INTAL).

Un claro indicador del nuevo papel que ese país quiere jugar en la plataforma internacional es la reciente gira oficial de Hu Jintao, presidente de China, por Brasil, Argentina, Chile y Cuba. De forma patente, América Latina se vincula en forma cada vez más intensa a esa orilla asiática del Pacífico en los foros económicos y de diálogo político con los países asiáticos (*Asia-Pacific Economic Cooperation*, APEC; Foro de Cooperación de América Latina y Asia del Este, FOCALAE; *Pacific Economic Cooperation Council*, PECC), mientras que algunos países de la cuenca latinoamericana del Pacífico (como México, Chile y Perú) se han involucrado activamente en la investigación en el campo de estudios especiales sobre Asia, tanto en organismos oficiales como en centros universitarios. Tras la reciente participación del presidente Hu Jintao en el foro de APEC, está claro que China mira hacia Latinoamérica.

Existe unanimidad a nivel internacional a la hora de reconocer el espectacular crecimiento económico y los profundos cambios que China experimentó en el último cuarto de siglo. Tampoco nadie duda ya de la importancia que la economía china adquiere a nivel global y de su creciente influencia en el futuro. Según las previsiones de organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), China podría convertirse en la segunda economía mundial hacia el año 2020 y en la más grande del mundo hacia el año 2050. Entre otras causas, debido a las rebajas arancelarias producto de la entrada de China en la Organización Mundial de Comercio (OMC), el crecimiento del consumo interno y las relaciones comerciales con la mayor parte de los países de América Latina, que aumentaron de forma sustancial en los últimos dos años. Así, en el año 2003, China fue el mayor importador de materias primas del mundo, muchas de las cuales (cobre, oro, soja o petróleo) provienen de países latinoamericanos. Las exportaciones chilenas a China superan ya el 9% del total; las de Argentina, 8,5%; las de Perú, 8% y las de Brasil, 6%, y el conjunto de países

de América Latina exportaron a China en el año 2003 más de US\$ 10.200 millones.

España, después mantenerse durante siglos de espaldas a Asia, ya no puede sustraerse al pujante papel que la zona de Asia-Pacífico está llamada a desempeñar en el nuevo milenio y lo hace a través del *Asia-Europe Meeting* (ASEM) y de su “Plan Asia Pacífico”. Por ello, uno de los objetivos estratégicos que se ha impuesto la política exterior española para este siglo XXI pasa por reforzar la presencia en la región, que en la actualidad resulta a todas luces insuficiente y contradice la España y la Europa de hoy. La iniciativa de crear Casa Asia, consorcio integrado por el Ministerio de Asuntos Exteriores, la *Generalitat* de Catalunya y el Ayuntamiento de Barcelona, nació en su día precisamente como parte de esa estrategia de incorporar una nueva dimensión asiática a la política exterior española.

En este mundo global, no debemos olvidar el papel que un día jugó España como impulsor de los intercambios culturales y el comercio triangular entre Europa, América y Asia. Cristóbal Colón se tropezó con América buscando una vía más corta hacia las riquezas asiáticas. La nueva España sirvió de puente comercial entre Europa y Asia durante los años del período colonial, mientras el galeón de Manila –también conocido como nao de China o galeón de Acapulco– surcaba la ruta desde Acapulco a Manila. Nuestra presencia en ese continente fue lo suficientemente importante como para que *el lago español* se convirtiese en el término con el que se conoció al océano Pacífico durante siglos.

En el presente, al tiempo que se consolida ese interés por fortalecer una nueva dimensión asiática a la política exterior española, España mantiene e incrementa sus tradicionales relaciones bilaterales de amistad y cooperación con América Latina. En especial, resulta interesante el nuevo paradigma de la política exterior española que representa la triangulación y, en ese marco, se ha querido desde Casa Asia dar presencia a este factor, al organizar desde el año 2001 –y en colaboración con Casa de América–, unas jornadas anuales de triangulación, cuya cuarta edición tuvo lugar en Barcelona en junio de 2003. El objetivo del programa es plantear, en un ámbito de discusión, las más recientes visiones sobre los distintos aspectos de la triangulación y sobre las perspectivas de cooperación que se desarrollan en cada uno de los vértices con especialistas asiáticos, europeos y latinoamericanos. En el aspecto institucional, Casa Asia pretende consolidarse así como un punto de referencia en esta temática para organizaciones y expertos en el tema.

Las últimas sesiones sobre triangulación sirvieron para hacer referencia a los bloques de negociación comercial, a los foros de integración regional y a la participación de las empresas en los negocios internacionales, al coincidir tanto en objetivos como en medios para lograr una mayor y mejor integración. Así mismo, la diversificación de las formas de promoción de estudios de Asia en América Latina y fomentar las redes con centros europeos que se dediquen a la investigación resulta fundamental; en ese sentido, merece destacar la activa participación en las jornadas de triangulación de Carlos Moneta, creador y coordinador de la REDEALAP, que agrupa más de treinta y cinco instituciones de investigación, entre las cuales se encuentran centros de México, Chile y Perú, pioneros en los estudios asiáticos en Iberoamérica. La promoción de nuestra lengua y de nuestro acervo cultural como una estrategia conjunta a desarrollar en los países asiáticos se consolida como una prioridad, y ese ha sido otro de los contenidos reflejados en la última sesión.

La triangulación entre América Latina, Europa y Asia-Pacífico es un concepto que

todavía necesita de un proceso de reflexión y exposición para incorporarlo y tenerlo presente de forma activa en las posibles estrategias tanto de empresarios como de formadores de opinión y oficiales de gobierno. Tras la celebración de las cuartas jornadas se ha decidido reforzar esa línea de cooperación y creación de redes al incorporar aspectos económicos y comerciales, académicos, culturales, y fortificar las líneas de investigación en dirección triangular con la creación de un observatorio de la triangulación que garantice una continuidad en la dedicación y el análisis, y procure la mejora en la práctica de verdaderos instrumentos triangulares en todos los ámbitos: político, económico y cultural. A través de la plataforma tecnológica de Casa Asia Virtual, en momentos en que la sociedad de la información y de las nuevas tecnologías cobran un papel relevante en la difusión del conocimiento a través de Internet, se potencia ese observatorio para el diálogo en dirección triangular, con espacio abierto para la comunicación intercultural con información especializada sobre toda la zona, con recursos como noticias, bancos de datos, boletines informativos, foros de discusión, fichas de país, recursos y servicios de toda índole acordes a las necesidades del siglo XXI. Se trata, pues, de construir entre todos los agentes con interés en Asia-Pacífico un proyecto basado en la colaboración, con vocación de servicio y con la aspiración de convertirse en referente de la información sobre Asia y el Pacífico. Así, Casa Asia pretende transformarse en referente continuo de la temática.

Quisiera felicitar a los compiladores de esta publicación por este certero trabajo y aprovechar la amable ocasión que se me brinda prologando para expresar también mis agradecimientos a las personas que participaron activamente en el programa de triangulación lanzado desde Casa Asia. En especial, la colaboración y el interés prestado a este proyecto por Carlos Juan Moneta y Sergio Cesarin, así como el apoyo ofrecido por Juan José Taccone, director del INTAL; por el BID, a través de Enrique Iglesias, su presidente, y de Nora Rey de Marulanda, gerente para Programas Regionales y directora del Programa Japón, quien marcó durante su ponencia en la cuarta sesión de triangulación la importancia de la interacción tanto en el comercio como en la cooperación internacional del mundo globalizado de hoy; por último, desearía hacer también extensivo ese agradecimiento al representante oficial del gobierno mexicano para el análisis de la posición del gobierno mexicano ante APEC, Juan José Ramírez Bonilla, director del Centro de Estudios de Asia y África, Colegio de México y del doctorado en Asia Pacífico en dicho centro universitario, que colaborará en forma activa en el programa de formación de expertos iberoamericanos en Asia, mencionado antes.

Entre todos podemos crear un “Observatorio Asia-Iberoamérica”, conducido por centros en la península ibérica, como Casa Asia, y en América Latina, para el seguimiento y contacto de la temática, publicación de documentos, análisis e investigaciones, entre otros.

En estos momentos de alianza de civilizaciones frente al choque de las mismas o lecturas reduccionistas y maniqueas de las relaciones internacionales, los iberoamericanos debemos acercarnos juntos a Asia y al Pacífico con el espíritu abierto y humanista que caracteriza a nuestras sociedades.

**D. Ion de la Riva**  
Director General de Casa Asia  
Embajador Extraordinario y Especial del Plan Asia-Pacífico



## Presentación

El despertar de China como resultado de un sostenido proceso de reformas económicas y apertura constituye uno de los acontecimientos relevantes del siglo XXI. El pasaje de una situación de tensión interna a fines de los años setenta a una situación de pujante economía con creciente protagonismo e influencia internacional, es el resultado de un proceso que, regido por la convicción política de sus dirigentes, persigue recuperar el protagonismo histórico de China en Asia y el mundo, así como cerrar la brecha de desarrollo frente a las economías avanzadas. Bajo este enfoque, la dirigencia china reformista aspira a recrear un sentido colectivo de construcción sobre pendientes asignaturas en el campo económico y político. A lo largo de un cuarto de siglo, China ha sostenido el esfuerzo de modernización sobre la base de una eficiente organización burocrático – administrativa, contando con la disposición de una sociedad que aceptó las nuevas condiciones como reguladoras de la conducta y el progreso.

La apertura programada y administrada por la dirigencia se contrapuso al traumático modelo soviético. El proceso ha sido capaz de contener las expectativas de cientos de millones de campesinos intentando extender las fronteras del desarrollo desde las ciudades hacia las zonas rurales donde aún viven casi dos tercios de la población. Distintos ciclos y episodios de la economía mundial han acompañado el largo proceso de reformas. No obstante, son los factores domésticos y la necesidad de limitar el gasto agregado, los elementos que hace moderado ocasionalmente las altas tasas de crecimiento.

China aprovechó la globalización en ganar mercados en Estados Unidos, Europa, en las economías asiáticas avanzadas y las latinoamericanas. Este proceso posibilitó, además, acelerar el paso reformista, mostrar su compromiso en la construcción de regímenes internacionales, alentar la cooperación e integración económica regional en Asia y mostrarse como un actor político y económico estable y predecible.

Para el mundo en desarrollo, China ha mostrado históricamente una particular disposición hacia la cooperación orientada al desarrollo. Las alternativas de cambio geoestratégico ubicaron siempre a China en el campo de preferencias y fomento de las relaciones sus- sur mediante la cooperación económica y cultural. Por este motivo, en las actuales circunstancias, el proceso chino de reformas es ilustrativo para las economías en desarrollo. Este es un caso donde la necesidad de mejorar los niveles de vida convocó a un esfuer-

zo colectivo sostenido con ingredientes de diseño estratégico. La economía política de ese fenómeno es, sin dudas, de interés intrínseco para el mundo occidental en general y para los países de América Latina y el Caribe en particular.

La modificación cualitativa de la base de poder económico en el contexto de la transformación de una sociedad agrícola en urbana, la emergencia de sectores medios urbanos activos que reclaman participación en las decisiones públicas y una burguesía industrial nacional identificada con la tarea de construcción económica que responde acertadamente a la más pura tradición mercantil china intentan dar lugar a un escenario interno pluralista, con multiplicidad de actores económicos e intereses representados en diferentes niveles organizacionales.

China ocupa todos los días la primera plana de los principales medios periodísticos del mundo y las proyecciones coinciden en que será la segunda economía del globo en las próximas décadas. Ante este panorama, los países latinoamericanos no han estado ausentes y establecieron vínculos políticos, económicos y socio-culturales con China con el fin de aprovechar las ventajas de su dinamismo económico. La expansión de los flujos de comercio, la captación de inversiones y el surgimiento de sectores empresariales y de interés alentados por la potencia de China posibilitan forjar alianzas y promover una más activa asociación sino - latinoamericana en el mediano plazo. Asimismo, el impacto que el crecimiento económico de China ejerce sobre variables determinantes para el sistema económico internacional como el consumo de energía, transporte y materias primas atraen la atención de los países de la región, en tanto perciben al modelo chino como una oportunidad para traccionar su propio crecimiento económico. Los países latinoamericanos no desean ser sólo espectadores de la transformación china, y China tampoco desea estar ausente de las oportunidades generadas por la recuperación económica latinoamericana. Detectar las oportunidades y saber aprovecharlas despertando la sensibilidad en el sector público y privado de la región es una tarea sobre la cual aún podemos trabajar con intensidad para optimizar lo hecho hasta el presente.

La cooperación política refuerza la cooperación económica. La diversificación de instancias de concertación, cooperación y negociación latinoamericanas sin duda contribuyen al objetivo de intensificar los intercambios y la cooperación mutuamente beneficiosa en el mediano plazo. Consciente de la importancia e interés creciente del fenómeno, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha venido destinando recursos a explorar la realidad China y difundir este conocimiento en la región. Un ejemplo reciente de esta acción fue el estudio *El Surgimiento de China: Oportunidades y Desafíos para América Latina y el Caribe*, publicado por el Departamento de Integración y Programas Regionales y el Departamento de Investigación del Banco. Por otro lado, con la reciente incorporación de Corea al Banco y la solicitud de China para una futura incorporación, cabe esperar que aumentarán las acciones en el campo de cooperación alentadas por el BID.

Por todo lo expuesto, la Red de Estudios sobre Asia y el Pacífico de América Latina y el Caribe (REDEALAP) presenta la publicación *China y América Latina, nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo: una segunda ruta de la seda?*, que consideramos un aporte a la reflexión regional de las temáticas centrales que para América Latina, supone la transformación de China. El Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe

(INTAL), como parte de la tarea del Banco para estrechar el conocimiento de la realidad del Asia Pacífico desde una perspectiva latinoamericana, brinda apoyo a REDEALAP. Como es sabido, esta Red convoca a reconocidos especialistas latinoamericanos que han estudiado las diversas aristas del fenómeno asiático y de su impacto en la región. Estamos convencidos que la socialización del conocimiento servirá para esclarecer motivaciones, plantear escenarios y que los estudios realizados contribuirán a formular mejores estrategias de relacionamiento entre China y América Latina.

**Ricardo Carciofi**  
Director INTAL  
Buenos Aires, agosto 2005



## Introducción

La iniciativa de realizar esta publicación surgió por varios motivos. En primer lugar, China despierta en nosotros la curiosidad que nos impulsa –de manera incisiva– a explorar temáticas poco difundidas y que ocupan, probablemente, espacio marginal en las agendas domésticas y regionales de América Latina y el Caribe (ALC). Curiosidad intelectual que, como resultado de incontables reuniones y encuentros con respetados colegas chinos en Beijing, Shanghai, incluso Europa, nos llevó a suponer de manera temprana y correcta que se abriría un nuevo capítulo en las relaciones China-América Latina ante las nuevas condiciones de poder económico y político mundiales, la posición de China en el sistema internacional y la recuperación de la senda del crecimiento latinoamericano. Hoy, verificamos que nuestra presunción era acertada.

En segundo lugar, ambos coincidimos en que, a pesar del sinnúmero de libros, reportes, informes y seminarios realizados sobre China, podemos efectuar un aporte real desde una óptica que asume varias dimensiones: política, económica y sociocultural. Consideramos que, sin implicar las tres, vanos son los esfuerzos por entender la dinámica de cambio que China se impuso a sí misma y al mundo. De esta manera, la convocatoria de colegas y los enfoques nos brindan un arco de comprensión vasto, rico en matices y multidisciplinario.

En tercer lugar, una publicación como la que presentamos tiene un sentido simbólico fuerte: es producto de una tarea conjunta; una realización colectiva, resultante de un trabajo de coordinación que aúna esfuerzos de distinguidos colegas, investigadores, docentes, profesores y asesores gubernamentales con destacada actuación en sus respectivos países. De esta manera, la posición que cada uno de ellos ocupa augura no sólo el logro del objetivo que este ejercicio académico implica sino también que el conocimiento generado sea captado en las más altas esferas nacionales de decisión en América Latina y el Caribe. ALC necesita fortalecer capacidades de negociación y preparar recursos humanos ajustados a las nuevas condiciones de competencia mundial que China está produciendo. En este sentido, el libro expone lineamientos de política, enfoques, valores, ideas y visiones que bien pueden incorporarse como insumos en los procesos públicos de toma de decisión, en la definición de estrategias de negocios y en la planificación de actividades de intercambio académico, científico tecnológico y cultural.

Atendiendo a estas ideas, el libro se divide en dos partes. La primera parte reúne trabajos que ponen el acento sobre aspectos tales como los cambios político institucionales y su vinculación con el proceso de reformas económicas. En tal sentido, Manfred Wilhelmy y Augusto Soto describen con precisión el nuevo escenario interno que dio paso a las reformas, los liderazgos protagónicos, las reformas económicas en sus distintas fases de ampliación y su vinculación con la política exterior china orientada hacia la cooperación y la estabilidad internacionales necesarias para implementar la estrategia diseñada por Deng Xiaoping. El trabajo de Sergio Cesarin plantea las grandes líneas de la evolución económica de China. En particular, destaca la actualidad de su proceso económico, analiza los nuevos actores y procesos que influyen en sus vínculos con los países latinoamericanos superando las instancias gubernamentales para, por último, exponer las oportunidades que el crecimiento acelerado de China supone para nuestros países, junto a la referencia permanente sobre líneas de acción posibles a desarrollar por los países latinoamericanos a fin de maximizar los beneficios obtenidos de la expansión económica china.

Un enfoque similar propone Paulo Pinto, quien analiza a China como un poder global emergente y con ansias de participar de manera activa en la construcción de un orden mundial nuevo. El autor destaca en su ensayo que la creciente influencia global de China se basa en su imagen internacional positiva, atada a los atributos de su “cultura” que, mezcla de tradición y modernidad, se proyecta en múltiples dimensiones en Asia, Europa, Estados Unidos y América Latina. Esta situación, supone el autor, ofrece oportunidades para los países latinoamericanos que deberían ser evaluadas en forma adecuada.

Pamela Arostica plantea la importancia y el significado del ingreso de China a la OMC y asume este hecho como un punto de inflexión para China y el sistema económico mundial en su conjunto. Más allá de contar en la organización con un *big player* del comercio mundial, su importancia reside en la sujeción por parte de China a reglas y conductas multilaterales como expresión fáctica de su compromiso por mayor apertura por medio de la participación activa en los marcos multilaterales de cooperación y negociación provistos por distintos regímenes internacionales.

Por su parte, el trabajo de Martin Perez Le Fort destaca la preeminencia que la ecuación energética adquiere para China ante el aumento en las importaciones de petróleo. La percepción de vulnerabilidad que esto genera y la necesidad de garantizar el pleno abastecimiento (junto al de otros insumos y materias primas) provee la justificación central a una política activa de relación con los principales mercados proveedores del mundo. Entre ellos, los países latinoamericanos cobran cada vez mayor importancia y se consideran aliados estratégicos por sus riquezas naturales, necesarias para sustentar el desarrollo económico de China.

En la segunda parte incluimos distintos ejercicios de reflexión, que procuran identificar estrategias y líneas de acción para llevar a cabo por ALC ante los procesos en marcha. Desde esta perspectiva, a partir de enfoques nacionales y subregionales anclados en una lectura sobre el presente, se bosquejan escenarios futuros para las relaciones sino latinoamericanas.

Estos aportes surgen en el trabajo de Carlos Moneta, sobre la institucionalización de los procesos de integración en Asia y la participación protagónica de China en su gesta-

ción, demostrando la importancia de analizar estas dinámicas en sus implicancias sistémicas y no solamente acotadas a la región asiática, de manera tal que ALC, el MERCOSUR y Argentina puedan identificar oportunidades y desafíos derivados de estos escenarios en los que China también aparece como un competidor fuerte en algunos sectores.

Precisamente, este es uno de los problemas que enfrenta México, cuyo cuidadoso análisis nos brinda Romer Cornejo. La competitividad de la economía mexicana frente a China ha sido –y es– tema de arduo debate en ese país, en función de los intereses económicos mexicanos ligados al mercado centroamericano; la puja por la captación de inversiones, la proyección del mercado de exportación hacia el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la excesiva dependencia económica de Estados Unidos y los impactos que la competencia china ha producido –y produce– sobre el empleo y la relocalización industrial (maquila).

Las relaciones particularmente intensas entre Brasil (su principal socio en ALC) y China son examinadas por Severino Cabral Berra Filho. El autor enfatiza las visiones compartidas entre ambos países que rigen la construcción de una “sociedad estratégica” cuyos objetivos declarados son enfrentar el unipolarismo sistémico y el desarrollo compartido. Sus conclusiones apuntan a señalar que Brasil y China tienen un lugar protagónico en la formación de un orden mundial nuevo; por lo tanto, la asociación estratégica bilateral es tan necesaria como conveniente para el logro de este fin. Carla Oliva pone el acento en los procesos de localización de inversiones por parte de firmas chinas en ALC. En este orden, el aporte de la autora supone uno de los capítulos importantes para el futuro de la región en su relación con China, asumiendo las oportunidades abiertas luego de la visita que efectuara Hu Jintao, presidente de China, a la región (fines de 2004), quien propuso un nuevo marco de relaciones sino latinoamericanas en las décadas por venir fundado en la cooperación económica más estrecha vía comercio e inversiones.

Por último, el trabajo de Esteban Restrepo Uribe introduce un tema original y escasamente difundido: la interrelación China-ALC vista como resultado de las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías. Su ensayo es sugerente al imaginar que no sólo el potencial de las relaciones económicas sino latinoamericanas reside en el intercambio de bienes de baja complejidad tecnológica sino también en la cooperación en áreas de alta tecnología; para ello asume las transformaciones internas en China como resultado de la difusión de Internet y su utilización como instrumento central en la modernización económica y social. Algunas de las variables en juego pueden ser, en opinión del autor, extrapolables –aunque no en forma directa– a los países latinoamericanos.

En conclusión, así es como a través de los distintos desarrollos analíticos explicitados, creemos responder a las expectativas generadas por la publicación y haber logrado los objetivos propuestos en el marco de la red: plantear respuestas posibles frente a China desde una perspectiva latinoamericana. Si así fuera, debemos el éxito a la red, sus contribuyentes, investigadores y especialistas, dedicados de manera entusiasta a la profundización de los estudios sobre China en la región.

## Agradecimiento

Deseamos expresar nuestro especial agradecimiento al *Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID-INTAL)*, institución gracias a la cual esta publicación ha sido posible. Agradecemos también el esfuerzo de quienes nos han alentado a realizarla.

Sergio Cesarin

Carlos Juan Moneta

## Los Autores

**Esteban Restrepo Uribe.** Abogado, estudios de posgrado en Relaciones Internacionales, London School of Economics. Profesor de Negocios y Gerencia Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana y Politécnico Grancolombiano, Bogotá. Consultor en regulación y políticas públicas en temas de integración regional y en comercio electrónico. Asesor del Programa Colombia en Línea, vicepresidencia de la República.

**Manfred Wilhelmy von Wolff.** Profesor, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile y del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile. Actualmente es director ejecutivo de la Fundación Chilena del Pacífico. Autor de numerosos trabajos de investigación sobre la región Asia Pacífico.

**Augusto Soto.** Profesor del Centro de Estudios Internacionales e Interculturales de la Universidad Autónoma de Barcelona, analista colaborador del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, profesor en esade. Se desempeñó como editor de los boletines *Asia América Latina* y *China Express*.

**Severino Cabral Becerra Filho.** Doctor en Ciencias y Sociología (Ph. D.) de la Universidad de São Paulo. Miembro del cuerpo docente de la Escuela Superior de Guerra (ESG), División de Asuntos Internacionales del Brasil y docente de la Universidad Cândido Mendes (UCAM) de dicho país.

**Carlos Juan Moneta.** M. A. Universidad de Pennsylvania. Estudios de doctorado en Relaciones Internacionales, Universidad de Nueva York y en Ciencias Sociales, Universidad de Venezuela. Ex secretario permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA). Es autor, compilador o colaborador en más de doce libros sobre procesos en Asia Pacífico, China y Japón. Ha dictado cursos y conferencias en China, Chile, Japón, Singapur, India, Malasia, Vietnam y Australia. Creador y coordinador de la REDEALAP. Director de la maestría en Procesos Políticos y Económicos en Asia Pacífico, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina. Consejero de la Fundación Okita.

**Paulo Pereyra Pinto.** Diplomático de carrera, ha servido por varios años en embajadas de países en la región Asia Pacífico (Peking, Kuala Lumpur, Singapur y Manila) en misiones permanentes, y en Shanghai y Yakarta, de manera provisoria. En septiembre de 1994 fue el coordinador de la primera misión académica brasilera que visitó Singapur, Beijing, Hong Kong. Actualmente se desempeña como director de la oficina comercial de Brasil en Taipei.

**Pamela Aróstica.** Licenciada en Historia, Universidad de Chile. Master en Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Especializada en economías de Asia Pacífico (China, Indonesia y Japón). Funcionaria del Departamento Asia Pacífico de la Dirección de Promoción de Exportaciones de ProChile, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 1999-2004.

**Carla Oliva.** Master en Integración y Cooperación Internacional de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Becaria de investigación del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de Argentina (CONICET). Es miembro e investigadora del Centro de Estudios Internacionales de Rosario (CERIR).

**Sergio M. Cesarin.** Licenciado en Relaciones Internacionales (Universidad del Salvador), M. A. Universidad de Peking. Especialista en análisis económico de China, es autor de numerosos artículos y trabajos de investigación. Actualmente se desempeña como investigador adjunto del CONICET y profesor de la Universidad Torcuato Di Tella. Su principal línea de investigación es el proceso de reestructuración industrial, el surgimiento de los grupos económicos chinos y sus estrategias en América Latina y el Caribe.

**Martin Perez Le Fort.** Graduado en Sociología. Master en Estudios Internacionales del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. En 1997 obtuvo el diploma en *Security and Defence* de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) de Chile. Actualmente es director e investigador del Centro de Asia Pacífico y el Centro de Estudios Estratégicos del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

**Romer Cornejo.** Profesor de Historia Contemporánea de China en el Centro de Estudios de Asia y África de El Colegio de México. Ha publicado diversos artículos y libros sobre política y economía de China contemporánea. Su principal área de investigación es el desarrollo económico y político de China y sus relaciones con América Latina.

PRIMERA PARTE  
ECONOMÍA Y POLÍTICA EN LAS REFORMAS



# Ejes y estrategias del desarrollo económico chino: enfoques para América Latina y el Caribe

SERGIO M. CESARIN<sup>1</sup>

## Resumen

El trabajo analiza los determinantes y la evolución económica de China durante un cuarto de siglo de implementación sistemática de políticas de reforma y apertura, los impactos sobre el sistema económico mundial y su posible evolución en el largo plazo. El argumento central destaca los desafíos y las oportunidades que la transformación china supone para América Latina como beneficiaria de su expansión económica. El poder arbitrario que China ejerce en la formación de precios internacionales de *commodities* y materias primas que componen la oferta exportable tradicional latinoamericana puede resultar un factor instrumental para optimizar los procesos subregionales de integración e impulsar cambios en las estructuras productivas nacionales mediante la participación inversora de firmas chinas. En este marco, los intercambios gubernamentales han de ser determinantes para sostener la profundización de vínculos en el largo plazo; sin embargo, es en los actores no gubernamentales donde reside el poder de concretar los objetivos y definir el perfil y el tipo de alianzas estratégicas que han de regir esta nueva etapa en las relaciones sino-latinoamericanas.

---

<sup>1</sup> El autor agradece especialmente la colaboración prestada por Laura Milaragna para la elaboración de este trabajo.

## Abstract

This paper summarizes the Chinese economic and social evolution in the past twenty-five years of economic reforms, its impact in the international economic system and future evolution. The author analyses challenges and opportunities for Latin American Countries getting China as instrument for development, economic growth, better political coordination within sub regional integration agreements and, as economic engine in LATAM countries, the “China factor” would improve national production systems efficiency. In this scenario, instead government and public sector initiative are necessary; non-government actors are playing a leading role in the new relationships between China and Latin American countries. Becoming dynamic actors, they will define the framework and strategic alliances in this new stage of Sino Latin American countries relationships.

## Introducción

“...En la década de 1890, cuando la modernidad se integró en el pensamiento chino, se hizo evidente que ningún modelo extranjero sería adecuado para su propia situación, que se ensayarían muchos modelos pero ninguno sería idóneo, y que el creativo pueblo chino tendría que encontrar, a su manera, su propia salvación. Ya que tuvieron un único pasado, tendrían su propio y único futuro.”

John King Fairbank, *China una nueva historia*.

La apertura económica de la República Popular China (RPC) es uno de los acontecimientos político institucionales centrales de la historia contemporánea. Anticipado al deshielo del bloque oriental, el proceso reformista chino ha tenido una característica particular: no ha sido resultado del colapso interno del sistema sino atribuible a la paulatina evolución en el marco de una transición regulada políticamente. Gracias a la apertura iniciada en 1979, hoy China es una de las principales potencias económicas mundiales; los resultados de la estrategia adoptada han demostrado la certeza que animó a los líderes chinos quienes, un cuarto de siglo atrás, asumieron como irreversible el camino hacia el desarrollo económico y la modernización social varias veces postpuestas.

### 1. Hecho en China: la fábrica del mundo

La apertura económica de la República Popular China (RPC) es uno de los acontecimientos político institucionales centrales de la historia contemporánea. Anticipado al deshielo del bloque oriental, el proceso reformista chino ha tenido una característica particular: no ha sido resultado del colapso interno del sistema sino atribuible a la paulatina evolución en el marco de una transición regulada políticamente. Gracias a la apertura iniciada en 1979, hoy China es una de las principales potencias económicas mundiales; los resultados de la estrategia adoptada han demostrado la certeza que animó a los líderes chinos quienes, un cuarto de siglo atrás, asumieron como irre-

versible el camino hacia el desarrollo económico y la modernización social varias veces pospuestas.

A grandes rasgos, las reformas verifican una secuencia de aplicación en tres grandes fases. La primera comprende desde 1979 hasta 1992, etapa caracterizada por la introducción de incentivos destinados a generar el salto de productividad agrícola imprescindible destinado a superar la hambruna y garantizar alimento al país superpoblado, iniciar la transformación de la atrasada estructura industrial mediante herramientas combinadas de política comercial, inversiones y mejoras tecnológicas. La segunda etapa de profundización coincide con cambios en la dirigencia política y comprende desde mediados de los años noventa hasta el año 2001, período durante el cual la agenda de reformas destaca el control de variables macroeconómicas, reformas en el sistema de gestión de finanzas públicas, iniciativas sobre la reforma fiscal, modernización industrial, adquisición tecnológica, reforma de las empresas estatales (SOE's) y desregulación del sector financiero. En este período, China consolida su dinámica inserción en el sistema económico mundial, cuyo último hito fue el ingreso a la OMC.

Desde ese momento (noviembre de 2001) hasta el presente, se inicia un período caracterizado por la implementación de los compromisos de apertura inversora hacia el capital externo, la caída de barreras al comercio, la adaptación legislativa, la globalización de grandes firmas por medio de una activa política de radicación de inversiones en el exterior (FDI *outflows*), la flexibilización del mercado laboral, la introducción de garantías sobre la propiedad privada de los medios de producción y la aplicación de políticas de competencia y estándares de transparencia económica con el fin de provocar un salto cualitativo que posibilite a China transformarse en una economía avanzada y de alta tecnología a mediados del siglo XXI.

### ***1.1 Los años ochenta: el fin de la iron rice bowl***

A partir de 1979 se implementan en China una serie de medidas de naturaleza pragmática, que tienden a introducir reformas en el campo político y económico dirigidas por Deng Xiaoping, quien logra concentrar en sus manos el control del partido y el Estado con el respaldo de los cuadros más influyentes (viejos revolucionarios), las fuerzas armadas y los principales líderes políticos. Su concepción reformadora, resumida en la “teoría del socialismo con características chinas”, constituiría un punto de inflexión en la historia china contemporánea, así como un axioma aplicado a la legitimación de una praxis política y económica orientada a construir un socialismo sin pobres. Según Deng, viejo revolucionario atraído en su juventud por el socialismo utópico francés, el mercado jugaría un rol básico en la asignación de recursos, pero bajo el control del Estado. Una nueva utopía (emancipar las mentes de ataduras) debía superar las inhibiciones impuestas por el socialismo –colectivista– puro; un espíritu de reconstrucción de vínculos: partido-pueblo y en el seno mismo de la fracturada sociedad china, posibilitarían la adhesión al rumbo económico propuesto. Para ello, en la fase inicial de las reformas el quiebre del igualitarismo a ultranza dispararía un sentido de competencia y una emulación necesarios para *traccio-*

nar la sociedad hacia formas eficientes de comportamiento económico. Por último y bajo estas condiciones, la imposición de nuevas reglas de juego impulsarían a China hacia un activo papel en la cooperación y competencia internacionales; como precondition sería necesario estabilizar conflictos internos y asegurar que en el futuro esta “primera etapa del socialismo” extendiera sus beneficios a todos los habitantes del país.

Durante los años ochenta, la ideología cedió ante el pragmatismo atenuado por el gradualismo y la prudencia política. Con este fin, las modificaciones fueron consensuadas en forma interna. La negociación entre los distintos factores de poder posibilitó aplicar incentivos en materia industrial, ceder de manera progresiva mayores espacios al mercado, el comercio de bienes y servicios (tanto en el mercado doméstico como de exportación), promover el fomento de la inversión externa directa (IED) y la asociación empresarial localizada en zonas especiales del este costero. Las reformas estatutarias introducidas por el partido y las atinentes a la burocracia gubernamental apuntaron a simplificar la estructura administrativa del Estado y a descentralizar el poder de decisión antes concentrado en el gobierno central; desandar el sistema de economía planificado de forma central fue una tarea que enfrentó de manera recurrente a los reformistas con el ala conservadora del partido.

La agenda económica determinó la necesidad de recuperar la vitalidad de empresas urbanas y rurales. En la búsqueda de eficiencia empresarial, surgen como centrales dos líneas de acción: la separación de funciones entre gobierno/partido y administración empresarial y la modificación del papel asignado a los organismos estatales en la administración económica, y el control de los medios de producción. El nuevo menú de incentivos también apuntó a modificar la conducta laboral, sometida a décadas de planificación y colectivización de la producción en el medio rural. El fin de la *iron rice bowl* significó un salto ideológico tendiente a promover la eficiencia laboral y motivar a la sociedad. Desde mediados de los años ochenta, a fin de evitar presiones inflacionarias ausentes por varias décadas, los precios se administraron por medio de un *dual track system* y se fijaron acordes al tipo de insumo, empresa, régimen aduanero, región económica y consideraciones políticas.

El enfoque experimental del capitalismo chino (también denominado capitalismo de enclave) posibilitó la apertura de zonas económicas especiales (ZEE) a partir del año 1982. La urgencia por alcanzar mayores niveles de desarrollo económico, aprovechando la dotación de recursos materiales, humanos y técnicos localizados en las provincias costeras del país, transformó las áreas industriales y zonas agrícolas en bases del experimento capitalista. Gracias a su localización geográfica cercana a los mercados asiáticos más dinámicos como Japón, Taiwán y Hong Kong, el gobierno central inyectó vitalidad a las economías locales mediante la remisión de fondos aplicados a la construcción de infraestructura; la implementación de políticas preferenciales para los inversores externos sobre aspectos tales como régimen aduanero, política crediticia y facilidades logísticas y portuarias alentó la localización de industrias foráneas cuya producción estuviera destinada a la exportación. No obstante, el esquema de liberalización propuesto, con el fin de proteger a las firmas nacionales, hizo que el Estado imponga restricciones a las firmas extranjeras mediante el limitado acceso al mercado doméstico, la acotada movilidad de la mano de obra y el otorgamiento de subsidios (directos e indirectos) a SOE's a través del controlado sistema financiero.

A pesar de estas medidas, las expectativas de futura rentabilidad, la seducción del mercado interno a futuro, la competitividad basada en los bajos costos de la mano obra y la disponibilidad de materias primas produjeron el desplazamiento de industrias desde Hong Kong, Japón y Taiwán hacia el territorio continental chino. Con el correr de la década, la erosión de controles gubernamentales, la dispersión en los sistemas de incentivos locales, provinciales y municipales en competencia con los nacionales para atraer inversión externa, profundizaron el atractivo del mercado chino para las firmas transnacionales (TNC's). El ingreso sostenido de IED modificó las bases de producción verificable en el aumento de los flujos de comercio exterior; el tejido de alianzas empresarias introdujo cambios radicales en la base tecnológica que modificaron la atrasada estructura industrial, al desplazar al sector estatal y abrir paso al sector privado dentro del aparato productivo nacional, tendencias consolidadas durante la década posterior.

No sin tensiones políticas, las transformaciones económicas originaron la aceleración del consumo doméstico, pospuesto por carencias de oferta luego de décadas de inestabilidad interna y ortodoxia económica. La mutación económica se ha visto reflejada en modificaciones dentro del comportamiento sociocultural, las tradiciones y la creación de nuevos valores producto del radical cambio de expectativas, el aumento en los niveles de urbanización y los movimientos migratorios internos campo-ciudad.

## *1.2 El boom chino en los años noventa*

En los años noventa, la aplicación de una estrategia de desarrollo focalizada en la ciudad de Shanghai reconfiguró el espacio geoeconómico chino. El cambio en las prioridades políticas restó protagonismo al eje económico Guangdong-Hong Kong y buscó extender al *hinterland* del río Yangtse los beneficios del dinamismo económico de la zona costera. La consolidación de una matriz de interdependencia en la zona económica china (ZEC) fortaleció las capacidades relativas de la economía nacional e incrementó de manera internacional la percepción sobre su destino inexorable como potencia económica y político militar en el siglo XXI. La recuperación de Hong Kong en 1997 y de Macao en 1999 fortaleció la posición diplomática de China y sus reclamos de reunificación sobre Taiwán.

La reforma de las SOE's fue un punto central de la agenda económica durante los años noventa. Como resultado, la participación de estas empresas en la generación de valor agregado industrial cayó de manera paulatina desde el 78% en 1979 al 41% en 2003. La incorporación de capital extranjero, la adopción de técnicas gerenciales y de instrumentos corporativos sobre la base de *joint ventures*, los nuevos espacios cedidos para operar en el mercado interno a las TNC's y las oportunidades abiertas por el mercado global redefinieron la dinámica del sector industrial y su articulación con el sector externo.<sup>2</sup> La adopción

---

<sup>2</sup> La constitución de empresas mixtas fue requisito indispensable para que empresas extranjeras contaran con un socio nacional que facilitara su posición negociadora en un mercado complejo en operatoria y logística.

de técnicas contables y estadísticas occidentales, la introducción de mecanismos de “competencia” interempresarial y la interfaz entre empresas nacionales “nacientes” del sector manufacturero y de alta tecnología con sus pares del exterior incrementó la competitividad del sector industrial orientado a la exportación. Al mismo tiempo, se acentúan las modificaciones institucionales en la conducción del gobierno central y las provincias, en particular en materia fiscal. Se les otorga mayor autonomía operativa a los municipios para establecer vínculos con el exterior; el diseño y la puesta en marcha de instituciones económicas en las áreas de planificación y control aportó una administración económica eficiente que proveyó estabilidad en el crecimiento económico durante esta década.

El sector industrial, mediante la aplicación sistemática de políticas sectoriales de fomento, aumentó su participación en la generación de riqueza nacional y las exportaciones lideradas por las ramas electrónica, juguetes, metalúrgica, metalmecánica y textil; en concordancia con este proceso, el sector terciario (banca, finanzas, seguros) fue un factor determinante en la absorción de mano de obra calificada y la creación de empleo durante la década. De manera concatenada, el sector primario reduce su participación en la generación del producto interno bruto (PIB) a pesar de los esfuerzos gubernamentales por imponer políticas de industrialización en el medio rural sobre la base de subsidios y financiamiento de proyectos localizados en pequeñas ciudades, villas y cantones del interior del país. La reducción en la tasa de aumento de los ingresos de la población rural (70% del total) y el ensanchamiento de la brecha entre ingresos rurales y urbanos deben considerarse las variables disparadoras de tales iniciativas.

En los años noventa, la implementación de una estrategia orientada a crear una economía “basada en la tecnología” (*technology driven economy*) que cediera paso a la producción masiva de la industria liviana, consolida un enfoque de política industrial que privilegia la evolución desde industrias “mano de obra intensivas” hacia “capital-intensivas” en capacidad de responder en forma rápida a los estímulos externos provistos por la globalización de los mercados, la apertura, la desregulación de la economía china y las oportunidades creadas por los nuevos “mercados regionales”. En consecuencia, antes de finalizar la década, China se convertiría en una economía exportadora de tecnologías y bienes de alto valor agregado. La política de *outward looking* hizo posible que en dos décadas de reformas los intercambios comerciales con el exterior crecieran a un promedio anual del 16%, más de tres veces la tasa de expansión del comercio mundial

Hasta fines de los años noventa (de manera muy similar a la experiencia latinoamericana), la agenda reformista apunta a desregular el sector financiero,<sup>3</sup> aplicar rebajas arancelarias a los efectos de tornar compatibles los niveles de protección con los compromisos asumidos en el marco de acuerdos regionales o subregionales de cooperación (APEC, ASEAN) y ajustar la secuencia para la remoción de obstáculos al comercio y la inversión

---

<sup>3</sup> A mediados de 1998, se introdujeron medidas financieras para combatir las fugas de capital que incluían la prohibición de otorgar nuevos créditos en moneda extranjera y una mayor vigilancia de las cartas de crédito para la compra de bienes de importación. Sin embargo, las salidas no autorizadas de capital han sido difíciles de controlar en la práctica.

propuestas ante la OMC. Una política activa de participación en mecanismos regionales de cooperación y concertación económica habilitan sostener las altas tasas de crecimiento para la década.

No obstante, la crisis asiática obligó a redefinir el escenario económico interno. La caída en los niveles de actividad y la demanda de los mercados regionales se tradujo en menor crecimiento (7% en 1999) pero consolidó a China como la “locomotora económica” de Asia. Con el resultado de la crisis, las reformas promercado se profundizaron. La reforma burocrático administrativa y la reconversión de deficitarias SOE’s constituyen ejes de acción económica resultantes de la poscrisis que habilitan el surgimiento de industrias nuevas, reducen las instancias burocráticas de decisión y amplían la participación del pujante sector industrial privado. El acelerado paso reformista de los años noventa posibilitó el surgimiento de una clase media pujante en las ciudades costeras con alto nivel de consumo y nuevas expectativas de vida.

### *1.3 El trienio posomc*

A partir del ingreso de China a la OMC (noviembre de 2001), la libertad económica aumentó de manera notable. La participación del sector estatal en la producción industrial disminuyó y aumentó la exposición de la economía doméstica a la competencia externa, incluso en el protegido sector agrícola. Los ejes de política económica sobre los que se registraron mayores avances fueron: (1) administración macroeconómica; es decir, la regulación de políticas cíclicas de *stop and go* que afectan la predecibilidad de la senda de crecimiento; (2) el obligado enfoque de trato nacional impuso la eliminación gradual de regímenes promocionales otorgados a las *joint ventures* y a las empresas extranjeras establecidas en las ZEE, al mismo tiempo que se fortalecen las capacidades operativas de las nuevas firmas nacionales; y (3) afrontar la reforma definitiva de las empresas estatales deficitarias al estimular la globalización de sus operaciones en mercados de ultramar.

Entre los compromisos asumidos para el ingreso a la OMC se encuentra la eliminación gradual de restricciones sobre el sistema financiero para las firmas extranjeras. El cronograma estipula que, a partir de diciembre de 2001, pueden operar sin restricciones geográficas o por tipo de cliente (empresas o personas, extranjeras o chinas); sin embargo, en la práctica aún persisten controles sectoriales.

### Cronograma de apertura del sistema financiero

	11 dic. 2001	11 dic. 2002	11 dic. 2003	11 dic. 2004	11 dic. 2005	11 dic. 2006
<b>Zonas</b>	Shanghai Jiangsu Zhejiang Shenzhen Guangxi Hunan Tianjin Dalian	Guangzhou Zhuhai Qingdao Nanjing Wuhan	Jinan Fuzhou Chengdu Chongqing	Kunming Beijing Xiamen	Shantou Ningbo Shenyang Xian	China
<b>Clientes</b>	Empresas y personas extranjeras	Empresas y personas extranjeras	Empresas y personas extranjeras y empresas chinas	Empresas y personas extranjeras y empresas chinas	Empresas y personas extranjeras y empresas chinas	Empresas y personas extranjeras y chinas

Fuente: Informe económico. Consejería Económica de la República Argentina en la República Popular China. 2004.

Otro de los compromisos asumidos expresa la voluntad de eliminar (como máximo en 2007) el *dual track* aplicable a diferentes precios de la economía, bienes de consumo y alimentos (gas natural, aceite comestible, granos, tabaco, agua, combustible, sal), cuyas oscilaciones afecten en forma directa la capacidad adquisitiva de las personas y generen presiones inflacionarias no deseadas; otros bienes y servicios relacionados a la seguridad nacional también presumen abrirse a la participación externa mediante el control total o parcial de las operaciones en territorio chino.

La agenda económica también reflejó las preocupaciones políticas centrales para la anterior y actual dirigencia: (1) generar una “red de seguridad social” como paliativo para millones de desocupados y expulsados del sector estatal de la economía, ante la pérdida de beneficios tradicionales provistos por las “unidades de producción” (*danwei*) y el relajamiento de los controles directos sobre el mercado laboral o el sistema autoritario de empleo (*hukou*); (2) atenuar mediante instrumentos de política fiscal las disparidades de ingreso (redistribución) existentes entre las provincias este-costeras y las del centro-oeste del país más atrasadas, cuya población registra los menores niveles de ingreso. La manifestación empírica de estas tendencias es la evolución del índice de Gini desde un 0,23 en 1979 al actual 0,43.<sup>4</sup> Para algunos analistas chinos, la configuración de la distribución del ingreso en China se asemeja cada día más a las inequitativas sociedades latinoamericanas.

A pesar de la pretendida desaceleración económica mediante el aumento en los encajes bancarios, la reducción de la oferta monetaria y la moratoria de inversiones en sec-

<sup>4</sup> Conclusiones del informe Fault Lines in China's Economic Terrain. Rand Corporation. Julio de 2003.

tores críticos para alejar los riesgos de recalentamiento, el gobierno aplica una activa política de expansión del gasto público para sostener el nivel de actividad mediante inversiones en activos fijos (+ 25,8% en 2004). En su mayor proporción, el gasto se orienta al desarrollo agrícola, la seguridad social, la mejora hospitalaria, la educación y las actividades de R & D; incluso, a engrosar el presupuesto militar (pagos de salarios, subsidios, pensiones y renovación de equipos y materiales). Todo esto con la intención de crear puestos de trabajo (la cifra oficial de desempleo es del 3,6%, aunque en forma extraoficial supera el 10%) y eliminar las posibilidades de conflicto social.<sup>5</sup>

La estabilidad del tipo de cambio, luego de la devaluación competitiva (44%) en 1994, ha sido parte central de la estrategia económica. Las lecciones aprendidas por los países asiáticos, crisis mediante, alertaron a los dirigentes chinos sobre los peligros del riesgo cambiario en condiciones de inestabilidad y de endeble fundamentos macroeconómicos. El gobierno chino mantiene una paridad de 8,28 yuanes por dólar desde 1998 y persiste sostenerla pese a las presiones externas y la debilidad del dólar estadounidense. Las autoridades chinas reiteraron que la estabilidad de la moneda es una cuestión de interés nacional; por lo tanto, su revaluación no es una medida que pueda someterse a escrutinio externo. Sin embargo, la acumulación de reservas externas (US\$ 580.000 millones en 2004) y la necesidad de reducir la brecha comercial con Estados Unidos (US\$ 162.000 en 2004) indican la posibilidad de que así ocurra antes del año 2006.

Al considerar las previsiones sobre el crecimiento del PIB, los escenarios de mediano y largo plazo suponen bajas probabilidades de alteraciones macroeconómicas y limitado impacto en el crecimiento de variables tales como el aumento en los precios del petróleo y las materias primas. Por esta senda, China se encamina a convertirse en la segunda economía del mundo en dos décadas.

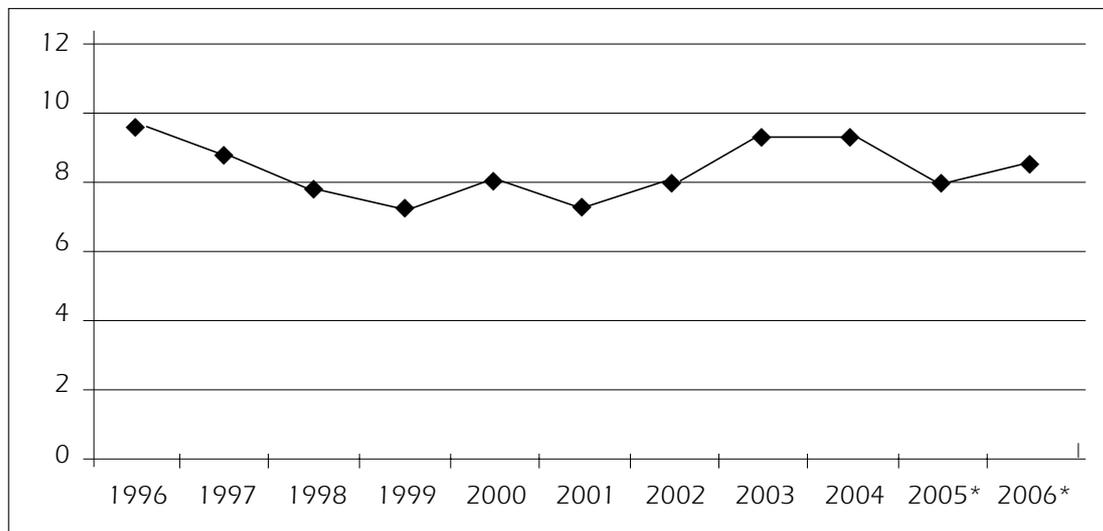
#### *1.4 Los grandes números*

Entre 1979 y 1995, en el marco de sucesivos planes quinquenales (sexto, 1981-1985; séptimo 1986-1990; octavo, 1991-1995; noveno, 1996-2000; en la actualidad rige el décimo plan quinquenal 2001-2005), la economía china creció a un promedio de 9,5% anual. El rápido crecimiento del PIB resulta de varios factores, entre los cuales suelen destacarse un punto de partida económico muy bajo, la obtención de balanzas de pagos positivas resultantes del volumen exportador, el aumento sostenido en la demanda interna y, luego de la crisis asiática, la inversión pública en activos fijos.

---

<sup>5</sup> Según las Naciones Unidas, el 18% de la población vive en la pobreza. Informe sobre el desarrollo humano 2003. Madrid: PNUD. 2003 p. 46.

### Evolución del PIB (%)



Proyecciones 2005 y 2006.

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Economic Outlook N° 76. 2004.

### Evolución comparada del PIB (%)

	2000	2001	2002	2003
Mundo	4,7	2,4	3,0	3,9
China	8,0	7,5	8,3	9,3
India	5,4	4,0	4,7	7,4
Rusia	4,4	1,3	1,9	7,3
Brasil	4,4	1,3	1,9	-0,2
Argentina	-0,8	-4,4	-10,9	8,7

Fuente: Japan External Trade Organization (JETRO). White Paper. 2004.

Como lo demuestra el siguiente cuadro, a pesar del acelerado crecimiento, la participación del PIB chino en el total de Asia representa un tercio de la participación japonesa.

	<b>PIB-2003</b>	<b>Participación (%)</b>
China	1.409,46	3,90
Hong Kong	158,60	0,44
Indonesia	208,29	0,58
Japón	4.301,00	11,90
Corea	605,35	1,67
Malasia	103,16	0,29
Filipinas	79,23	0,22
Singapur	91,34	0,25
Taiwán	285,90	0,79
Tailandia	143,16	0,40
ASIA 10 Total	7.386,8	20,43
MERCOSUR	644,60	1,78
TLCAN <sup>*</sup>	12.748,40	34,51

*Nota:* \*Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

*Fuente:* JETRO. White Paper. 2004.

El ingreso *per cápita* de la inmensa población china es bajo US\$ 1.091 en 2003 (US\$ 440 en 1980), medido por la paridad de poder de compra (PPP) se eleva a US\$ 4.985.

#### *1.4.1 Comercio: el auge de la tradición mercantil*

En 1953, el intercambio comercial de China con el mundo (exportaciones más importaciones) registró US\$ 2.400 millones (equivalente a cuatro dólares *per cápita*). A comienzos de los años ochenta, apenas iniciadas las reformas económicas, trepó a cincuenta mil millones de dólares y alcanzó US\$ 324.000 millones en 1998 (exportaciones por valor de US\$ 183.170 e importaciones de todo origen por un monto de US\$ 140.170 millones). En el año 2000, las ventas externas y las importaciones superaron la barrera de los doscientos mil millones de dólares (US\$ 249.200 millones de exportación y US\$ 225.100 millones de importación). Entre 1979 y 1999, el comercio exterior creció a un ritmo promedio anual del 15,3%.

El ingreso de China a la OMC ha sido determinante para sostener la expansión del comercio exterior. En 2001 (año de su ingreso formal) ascendió a US\$ 509.770 millones (US\$ 266.160 millones de importaciones y US\$ 243.610 millones de exportaciones) y llegó a US\$ 851.000 millones en 2003 (60% del PIB) con un aumento del 30% en expor-

taciones y 40% en importaciones.<sup>6</sup> Por último, en el año 2004 (con un aumento en las exportaciones del 35,4% y del 36% en las importaciones respecto de 2003), el comercio exterior chino alcanzó los US\$ 1.154.740 millones, ubicando a China en el tercer puesto entre las potencias comerciales a nivel mundial.<sup>7</sup>

A pesar de las turbulencias económicas en Asia, la competitividad china ha desplazado del mercado regional, europeo y de Estados Unidos, producción de las economías del sudeste de Asia. Al considerar el mercado estadounidense, la participación china en sus importaciones pasó del 5% en 1990 al 16% en 2002, resultante del auge en el comercio intrafirma entre empresas estadounidenses con bases de producción en el continente. Por tales motivos, la admisión de productos chinos en mercados antes protegidos, en ocasiones provocó la aplicación de salvaguardias o medidas de protección (*antidumping*) a fin de evitar pérdidas en sectores productivos sensibles y puestos de trabajo. Las economías latinoamericanas también están expuestas a esta situación luego del ingreso de China a la OMC, en particular en el sector textil.

A pesar de los compromisos asumidos por China en su acceso a la OMC, el período de transición acordado supone la “administración guiada” de flujos de intercambio comercial por lo que aún conviven restricciones no arancelarias junto con diferenciales en regímenes aduaneros de acuerdo a regiones o provincias. Estas medidas suelen aplicarse con el fin de atenuar la eliminación progresiva de regímenes promocionales otorgados a las *joint ventures* y a las empresas extranjeras establecidas en las ZEE y moderar el impacto que sobre los sectores industriales nacionales y servicios ejerce la competencia externa de firmas provenientes de Estados Unidos, Asia y Europa. Sin embargo, antes de finalizar la década deben ser totalmente eliminadas.

#### 1.4.2 Las exportaciones: cambios en el destino y la estructura

Entre 1978 y 2002 (veinticuatro años), las exportaciones crecieron a un promedio del 11,9% anual (10% superior al promedio mundial); sólo Japón, Corea, algunas economías de la ASEAN y los Países Asiáticos de Reciente Industrialización (*New Industrialized Countries–NIC’s*) registran récord similar en materia de crecimiento exportador a doble dígito.<sup>8</sup> Como resultado, la participación de China sobre las exportaciones mundiales pasó del 1% en 1980 al 5,8% en 2003 (9,2% para Alemania, 6,4% para Japón y 10,4% para Estados Unidos). El 56,9% de las exportaciones y el 57,3% de las importaciones se efectúan por medio de empresas de capital extranjero (FIE’s).

---

<sup>6</sup> Véase Prasad, Eswar y Rumbaugh, Thomas. “Más allá de la gran muralla”. En Revista Finanzas y Desarrollo. Diciembre de 2003 pp. 46-49.

<sup>7</sup> Deshui, Li. “Stable and Rapid Development of the National Economy in 2004”. República Popular China. Commissioner National Bureau of Statistics, 25 de enero de 2004.

<sup>8</sup> Véase Rumbaugh, Thomas y Blancher, Nicholas. China International Trade and WTO Accession. FMI Working Paper. WP/04/36.

## Crecimiento anual promedio de las exportaciones

(% en dólares constantes)

	<b>Período</b>	<b>N° de años</b>	<b>Tasa de crecimiento</b>
Japón	1954-1981	27	14,2
Corea del Sur	1960-1995	35	21,5
Malasia	1968-1996	28	10,2
China	1978-2002	24	11,9
NIEŚ	1966-1997	31	13,1

Fuente: FMI. Direction of Trade Statistics.

La diversificación de productos y mercados de destino constituyen un dato a destacar. La preponderancia de *commodities* y materias primas en las décadas del sesenta y setenta dio lugar a los productos industriales y a las manufacturas sobre el total exportado. A mediados de los años ochenta, las exportaciones de productos manufacturados representaban el 36% del total, aumentando su participación al 87% en los años noventa; en tanto, la exportación de productos primarios caía al 11%. La participación de maquinaria y material de transporte en las exportaciones chinas ascendió de 17% en 1993 a 41% en 2003; los productos de alta tecnología pasaron de cero en 1990 al 20% en 2001; en la actualidad, las exportaciones de productos electrónicos representan el 25% de las ventas chinas al mundo.

## Principales exportaciones e importaciones por localidad, 2003

(millones de dólares)

	<b>Total</b>	<b>Exportaciones</b>	<b>Importaciones</b>
Beijing	68.500	16.886	51.663
Shanghai	112.339	48.453	63.884
Suzhou	65.623	32.619	33.004
Prov. de Zhejiang	61.410	41.595	19.816
Prov. de Shangdong	44.636	26.557	18.079
Prov. de Guangdong	283.524	117.402	152.848
(Shenzhen, ZEE)	62.971	130.676	130.676

Fuente: China Statistical Yearbook. 2004.

La productividad de la mano de obra sostenida por el ingreso de capitales de inversión, la depreciación del dólar estadounidense frente al renminbi (RMB o yuan) y los bajos costos laborales se conjugan para mantener la competitividad internacional china. Sus diez mayores mercados de exportación son Estados Unidos (21,1%), Hong Kong (17,4%), Unión Europea (UE, 16,5%), Japón (13,6%), Corea del Sur (4,6%) y las economías de la ASEAN (7,1%). Aun en un contexto de constante expansión en las exportaciones, los datos sobre demanda agregada indican que el consumo doméstico y el mercado interno explican el 75% del crecimiento económico de China hasta el presente.

### *1.4.3 Las importaciones: origen y composición*

Las repuestas sobre la expansión de importaciones se relacionan con la caída de barreras al comercio. El nivel promedio de los aranceles cayó de más del 40% a principios de los años noventa al 12% en 2002 y están pendientes rebajas que llevarían el arancel promedio al 9,4% para productos industriales en 2005. La participación de China en las importaciones mundiales pasó del 1,5% en 1990 al 6% en 2004. La relación entre importaciones/PIB fue 14,8% en 1998, 23,2% en 2003 y 28% en 2004.

La importación de insumos y materias primas destinada a reexportación oscila entre el 41% y el 45% del total, dependiendo de la posición arancelaria. La mayor demanda de insumos y materias primas utilizada en la producción y el reprocesamiento de bienes para exportación se verifica con mayor intensidad en la industria electrónica; los circuitos integrados y accesorios utilizados en las líneas de ensamblado que son reexportados, por ejemplo, a mercados de países avanzados como bienes finales.

Desde el punto de vista de la vinculación con el mercado mundial y la distribución del origen de las compras chinas, una serie temporal larga verifica un cambio en la fuente de provisión de productos industriales, desde los países desarrollados hacia los países en desarrollo. En 1978, casi el 70% de las importaciones chinas provenían de países industrializados, cayendo al 49% en 2001; la ganancia relativa tiene sus beneficiarios: las NIE's y economías en desarrollo de la ASEAN.

En 1978, las NIE's (Hong Kong, Singapur, Corea y Taiwán) representaban el 1% de las importaciones totales y la ASEAN, el 3%; luego, pasaron a representar el origen del 29% y 11%, respectivamente, de las importaciones en 2002. La respuesta reside en que el patrón de integración industrial intrasiático se ha modificado de manera abrupta luego de la crisis asiática de 1997-1998. Como resultado, las importaciones chinas de bienes y servicios con origen en Asia aumentaron, al mismo tiempo que aumentan sus exportaciones hacia Estados Unidos y Europa. Este cuadro explica el déficit de balanza que China mantiene con las economías asiáticas (en particular, las del sudeste de Asia) y el superávit que verifica en sus intercambios con Europa y, en especial, con Estados Unidos (US\$ 162.000 millones en 2004).<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> *Ibidem* p. 6.

### Composición de las importaciones 1990-2003 (%)

	<b>1990</b>	<b>2003</b>
Materias primas agrícolas y alimentos	14,7	7,4
Combustibles, minerales y metales	5,0	11,1
Manufacturas	79,8	81,0
Resto	0,5	0,5

*Fuente:* World Bank Tables. 2004.

### Origen de las importaciones sobre el total importado (%)

	<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
ASEAN	3,4	5,6	7,4	9,8	10,4	10,5
Japón	26,5	14,2	21,9	18,4	18,1	17,7
Corea	..	0,4	7,8	10,3	9,7	9,5
Taiwán	..	..	11,2	11,3	12,9	11,6
UE	15,8	17,0	16,1	13,7	13,1	12,0
Estados Unidos	19,6	12,2	12,2	9,9	9,2	8,5

*Fuente:* FMI. Direction of Trade. 2004.

Por otra parte, las importaciones provenientes de la India se multiplicaron por cinco como resultado de la mejora en el ambiente bilateral de negociaciones.<sup>10</sup> En la ecuación importadora china, ALC sostuvo un porcentaje de participación que oscila entre el 2% y 3% del total.

<sup>10</sup> Yongzheng, Yang. "China's Integration into the World Economy: Implications for Developing Countries". FMI Working Paper. FMI. WP/03/45.

#### 1.4.4 Inversión externa: del triángulo (Europa, Japón, Estados Unidos) al cuadrilátero

Según datos de la *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD), los flujos de IED en el mundo alcanzaron los US\$ 653.000 millones en 2003, de los cuales US\$ 155.000 millones tuvieron como destino los países en desarrollo (PED); más de un tercio de esta cifra se invirtió en China.<sup>11</sup> La IED que en 1979 sumaba US\$ 51 millones, en 1996 ascendió a US\$ 17.726 millones, US\$ 53.500 millones en 2003 y US\$ 60.600 en 2004. La mayor parte de la IE que China recibe tiene como origen las economías de la ZEC, Hong Kong, Macao y Taiwán (*round tripping*). Dos tercios tienen por origen Hong Kong, SAR (fondos presuntamente originados en China y “reciclados” en el territorio) y Taiwán, cuyas empresas invirtieron de manera activa desde mediados de los años noventa y hasta el presente, aproximadamente cien mil millones de dólares en la industria plástica, electrónica, química, computación, *retailing* y de la información (IT).

De acuerdo al *World Investment Report*, Hong Kong presenta un índice de transnacionalización de 101,9 (Singapur, 59,6; China, 16; Argentina, 18). Como mercado líquido (el *stock* de inversiones externas de Hong Kong alcanzó los 309.000 millones de PIB en 2002), Hong Kong sirve de plataforma para la intermediación (*entre pot*) del 22% del comercio exterior continental. La relación entre ambas economías se ha profundizado desde el *handover* en 1997. Al histórico papel que desempeñó Hong Kong como proveedor de financiamiento y servicios al comercio, a partir de junio de 2003 con la firma del *Closer Economic Partnership* (CEPR), se han abierto nuevas oportunidades mediante la eliminación de barreras arancelarias y la flexibilización de normas que regulan las inversiones de firmas chinas en Hong Kong. Como resultado, el número de fusiones y adquisiciones (*cross border M&A*) aumentó un 100% entre 2002 y 2003.

Un perfil actual de las fuentes de inversión externa refleja: (1) la IED originaria de los NIE's (Singapur, Corea, Hong Kong y Taiwán) y Japón representa el 60% del total, en tanto un 20% corresponde a firmas de la UE y Estados Unidos. A comienzos de los años noventa, las economías de la ASEAN y China captaban el 30% y 18%, respectivamente, de la IED localizada en los PED de Asia; sin embargo, a partir de 2001, la orientación de los flujos cambia: la ASEAN absorbe un 10% y China el 30% del total. Esto es consecuencia tanto del dinamismo verificable en las relaciones de producción China-ASEAN como respecto de los cambios operados en las relaciones económicas con Japón, Taiwán y Corea del Sur.

El aumento en la captación de IE es consecuencia de procesos de relocalización industrial atendiendo a los bajos costos laborales, el atractivo de la red de servicios internos y regionales y las perspectivas de alcanzar en 2008 la liberalización total del sector terciario al capital externo. Una prueba de ello es el aumento sostenido en la locación de IE en

---

<sup>11</sup> ALC captó inversiones por 36.466 millones de dólares en 2003, cifra menor a los 44.979 dólares recibidos en 2002.

el sector terciario de la economía china: 32% del total en 2003 (sector manufacturero 63% y primario 2%) concentrada en actividades relacionadas a centros de servicios para operaciones globales, *call centers*, *headquartes* regionales, servicios para IT, *clusters* industriales y desarrollo de interfaces entre universidades y centros de investigación con el sector productivo direccionados a través de centros de innovación.

Pero, si bien China es una economía netamente receptora de capitales, también se ha convertido en un inversor externo relevante, en especial en Asia. A partir de la crisis asiática, sus grandes firmas han sido compelidas a invertir en el exterior (*walking out strategy*). De esta forma, los flujos de inversión externa con origen continental evolucionan desde un promedio anual de US\$ 450 millones en el lapso 1980-1989, a tres mil millones de dólares durante el período 2000-2003; así, el *stock* de inversiones externas chinas pasó de US\$ 2.500 millones en 1990 a US\$ 37.000 millones en 2003, concentradas sobre todo en actividades extractivas. Tampoco hay que olvidar la capacidad de inversión de instituciones financieras chinas.

Si bien China utiliza Hong Kong como plataforma para *fondear* a sus firmas en el exterior, los cuatro grandes bancos estatales concentran el 76% de los préstamos aplicados al sector no financiero y representan el 25% de los préstamos otorgados a empresas estatales que están, en su mayoría, presentes en ALC. Así mismo, los circuitos de financiamiento vía Macao, como plaza líquida en capitales provenientes del turismo, las ventajas resultantes de una economía abierta y los depósitos provenientes de otros países asiáticos deben ser mensurados de forma adecuada por las economías latinoamericanas en su búsqueda de nuevas inversiones.<sup>12</sup>

## 2. Hecho con China: enfoques para ALC

Los puntos desarrollados a continuación proponen enfoques e ideas posibles para aplicarse en la comprensión y evaluación de estrategias de relación entre China y ALC considerando la multiplicidad de factores políticos, sociales, culturales, históricos y económicos presentes, así como la diversificación de actores intervinientes que superan la sola acción de las instancias gubernamentales.

### 2.1 *Los intereses estratégicos de China en América Latina*

Las relaciones históricas se fundan en una activa diplomacia bilateral, multilateral, los intercambios culturales y, en lo contemporáneo, los objetivos de reconocimiento internacional por parte de China en los años setenta. En la posguerra fría, los rasgos de la

---

<sup>12</sup> Ejemplo de lo expresado es el Banco do Espiritu Santo (con sede central en Macao), considerado el agente financiero de las firmas chinas con proyectos de inversión en ALC.

relación sino latinoamericana destacan la amplitud del intercambio económico fundado en las aspiraciones chinas por lograr mayor protagonismo en organizaciones regionales y subregionales de cooperación política y económica. Sobre estas bases, las percepciones que rigen el diseño de políticas de relación por parte de China con la región destacan las variables siguientes:

- Las dificultades de Estados Unidos en la región. La construcción de hegemonía por parte de este país en el ámbito global atraviesa dificultades para imponer la *pax americana* en regiones alejadas de sus centros vitales de seguridad; el frente común opuesto por los países asiáticos poscrisis frente al fracaso de las instituciones de Bretton Woods, las tensiones en la alianza atlántica, la imposibilidad de avanzar en el diseño de instituciones transpacíficas ajustadas a los objetivos de Washington e, incluso, la resistencia de las naciones latinoamericanas a sujetarse a los dictados de negociación previstos en los proyectos hemisféricos de integración (léase Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA) indican restricciones que enfrenta la potencia hegemónica a nivel mundial.
- Su inserción en ALC se considera parte del proceso de construcción y acumulación de poder. China se considera un actor central en la definición de la arquitectura multipolar de poder mundial durante el presente siglo, por lo tanto necesita disponer de recursos de poder real para garantizar el logro de sus objetivos. Desde esta perspectiva, persisten imágenes que acercan a China y ALC: los países latinoamericanos son parte del mundo en desarrollo, una identificación mutua basada en el no alineamiento, el tercermundismo y la militancia antihegemónica.
- Una diplomacia formal activa y la utilización de canales institucionales y no institucionales se considera funcional para generar conductas, decisiones y apoyos políticos que favorezcan los intereses chinos de largo plazo en la región. Entre ellos, se cuenta ganar influencia y apoyo diplomático a sus deseos de reunificación territorial. La participación de China en el escenario económico latinoamericano es marginal si se la compara con otras zonas del planeta, pero el capital político que aporta la región es determinante al considerar el número de países centroamericanos y caribeños que mantienen relaciones diplomáticas con Taiwán: de los veintisiete países que reconocen al gobierno de Taipei, catorce pertenecen a Centroamérica y el Caribe. Por lo tanto, el aumento previsible de la presencia económica china en ALC influirá sobre países que mantienen vínculos con Taiwán alentando el “cambio de lealtades” a su favor.
- Desde el punto de vista económico, ALC representa para China un área proveedora de materias primas con alta disponibilidad de recursos naturales. Las inversiones que efectuaron corporaciones chinas en los años noventa reflejan este patrón de interés (*resource seeking strategy*): minería y forestación (Perú y Chile), pesca y petróleo (Argentina y Venezuela), mineral de hierro y acero (Brasil) y producción de alimentos en países como Brasil, Chile, Argentina y Perú; el

patrón de localización de inversiones previsto en el mediano plazo refuerza estos supuestos.

- La expansión de redes de negocios a través de la activa participación de sus comunidades (*overseas chinoses*) asentadas en ALC. Al respecto, se observa la expansión de las corrientes de emigrados chinos hacia el continente desde mediados de la década del ochenta. El tradicional patrón de vinculaciones que mantienen con el país de origen y la extensión de la red de contactos en ALC a través de comunidades locales ya establecidas, tienden a generar *per se* un espacio de influencia política, cultural y económico adicional, no formal y funcional a las exigencias de satisfacción de los intereses políticos en el ámbito regional. Los espacios geográficos “vacíos” en ALC la tornan atractiva para la emigración de residentes originarios de las provincias costeras, históricamente expulsoras de población. Por otra parte, las expectativas migratorias que provee el atractivo ejercido por países como Estados Unidos y Canadá vía ALC reforzaron la importancia de nuestra región como espacio para la radicación de inversiones por parte de empresas chinas operadas por residentes locales.

## ***2.2 Los intercambios económicos: mutua complementariedad***

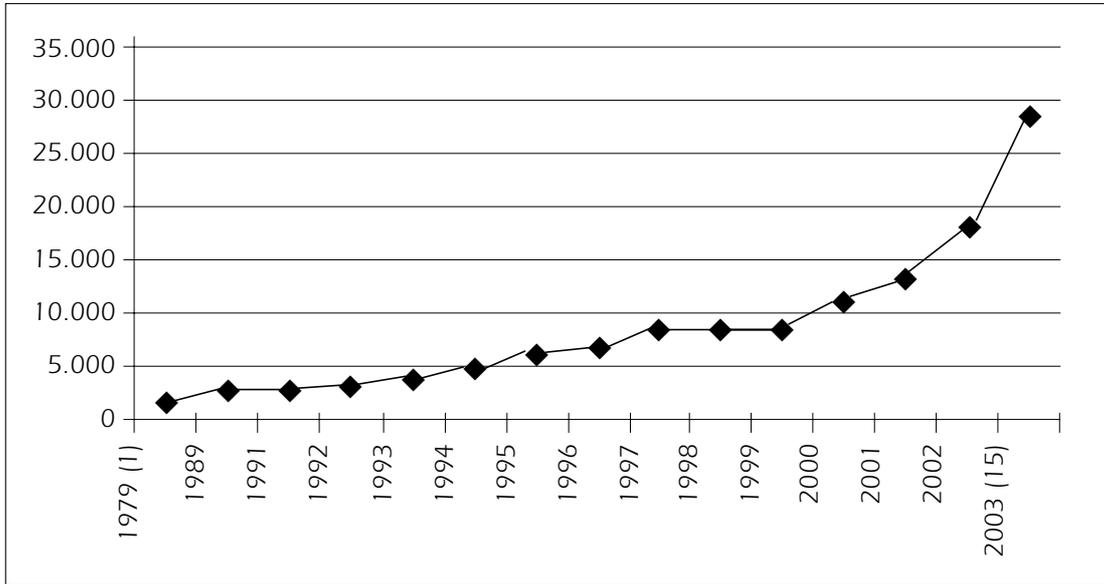
Durante la década del sesenta los intercambios económicos sino latinoamericanos eran esporádicos, centrados en vínculos empresariales dispersos en razón del estado de aislamiento internacional en el que China se encontraba. Luego, reconocimiento diplomático mediante, se afianzaron dando lugar a un intercambio activo de doble vía. A partir de la implementación de la política de puertas abiertas por parte de China, el comercio sino latinoamericano evolucionó de manera complementaria a la inserción económica (comercial y financiera china) de China en los mercados más dinámicos de Asia, Europa y Estados Unidos. En 1979 registró US\$ 1.269 millones para alcanzar diez años después, impulsado por el aumento en la importación china de materias primas, US\$ 2.496 millones.

La sincronía entre los procesos de apertura y desregulación en China y ALC bajo reformas estructurales, y el atractivo adicional ejercido por el MERCOSUR, diversificaron las opciones de intercambio, abiertas no sólo al comercio sino a las finanzas, la cooperación técnica y el intercambio científico tecnológico. En este marco, las corrientes comerciales se expanden y alcanzan US\$ 3.710 millones en 1993, US\$ 5.600 millones en 1998 y US\$ 28.600 millones en 2003 (+ 50,4%). No obstante, como lo señala el informe del BID, el patrón de vinculaciones económicas entre ALC y China se mantuvo prácticamente invariable en términos de composición y estructura exportadora latinoamericana, con leves mejoras en los años noventa por parte de países como México, Brasil y Chile.<sup>13</sup>

---

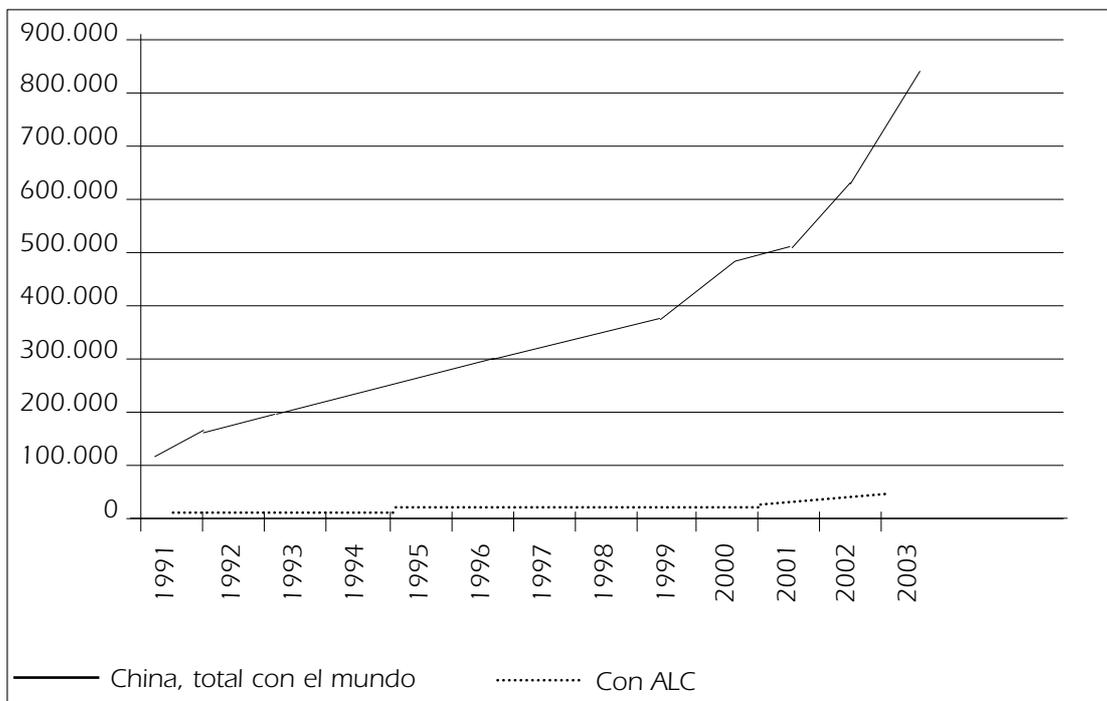
<sup>13</sup> Véase BID. The Emergence of China: Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean. Integration and Regional Programs Department. Research Department. 1 de octubre de 2004.

### Evolución del comercio China-ALC (millones de dólares)



Fuente: Informe BID. 2004.

### Participación porcentual del comercio con ALC sobre el total de comercio chino



Fuente: China Statistical Yearbook. 2004.

El peso de la relación económica sino latinoamericana reside en un grupo de países limitado (Argentina, Brasil, Chile, Cuba, México, Perú, Panamá, Colombia y Venezuela) considerados: (1) las economías más dinámicas de la región medidas por el PIB; (2) poseedores de la mayor riqueza natural de ALC con disponibilidad de materias primas y recursos naturales imprescindibles para sostener el crecimiento económico de China; (3) por su peso político relativo, son formadoras de consenso en la región; (4) en la etapa actual presentan mayores coincidencias políticas con China; (5) permiten –como el caso de Panamá– proyectar sus intereses geoestratégicos sobre Estados Unidos por medio del control de los flujos de comercio marítimo a través del canal, aun cuando ambos países no mantienen relaciones diplomáticas;<sup>14</sup> y (6) fueron y son receptores de emigrados chinos y conforman comunidades relativamente importantes en número y en capacidad de sostener la lógica del capitalismo chino de redes, garantizar su expansión regional y asegurar objetivos políticos por medios organizacionales y/o institucionales.

Durante los últimos años, la inserción de China en el escenario económico latinoamericano evidencia diversas modalidades de operación a través de tres ejes: (1) el alto perfil dado a los intercambios de tipo político; (2) las pretensiones de interlocución directa y diálogo con los mecanismos de integración y concertación regionales y subregionales (MERCOSUR, Comunidad Andina –CAN–, Grupo Río); y (3) la complementación de esta estrategia mediante la proyección hacia ALC de los vínculos establecidos en el seno de organizaciones transpacíficas de cooperación económica como el APEC o a través de instancias de vinculación Asia-ALC como el FOCALAE.

### *2.3 El factor China en el sistema económico mundial*

Las proyecciones hasta mediados de la década destacan que China se ubicará como la primera o segunda economía del planeta. Las estimaciones denotan la prudencia de quienes son conscientes que los vaticinios econométricos no guardan correlación estricta con fuerzas históricas, dilemas políticos o bien el capricho de los gobernantes de turno. Sin embargo, el consenso admite que China mantendrá un paso acelerado (8% anual) en su crecimiento y la tasa se estabilizará a mediados del siglo en un 5%.

El objetivo definido por la dirigencia china consiste en cuadruplicar el PIB (a precios del año 2000) en el 2020. Para ello, la calidad en la gestión sobre política económica apunta a mejorar la administración de variables como nivel de empleo, consumo, política fiscal, estructura industrial, desarrollo tecnológico, regulación de la apertura externa y aumento del comercio exterior; las proyecciones para el año 2020 elaboradas por los gestores de política económica chinos asumen como predominante un sistema económico

---

<sup>14</sup> Situación que luego del *handover* y de la toma del control parcial del canal por parte del grupo de origen hongkonés Hutchinson Whampoa, fue determinante para el retiro del Comando Sur de Estados Unidos y su desplazamiento hacia territorio estadounidense (Miami).

basado en el mercado con una pujante economía privada, pero donde el sistema de propiedad colectiva aún constituya el *main body* que defina la capacidad casi monopólica de regulación estatal e imposición de incentivos. El impulso al desarrollo científico tecnológico aplicado a la innovación (*technology driven economy*) forma parte central de la citada estrategia de transformación económica.<sup>15</sup>

La participación de China en las reuniones regulares del G-7<sup>16</sup> es un síntoma de la entidad que China adquirió en el sistema económico mundial al considerar los flujos de comercio, la disposición de reservas internacionales y el monto de IED recibida; las variables que en conjunto definen su capacidad de influir en la administración global de los flujos de capital y, por ende, sobre la estabilidad de las principales monedas como el dólar estadounidense, el euro y el yen. Así mismo, la capacidad de regulación que China ejerce en el comercio internacional de materias primas supone la posibilidad de exportar inflación o deflación hacia el mundo.

### Evolución de las principales economías 2003-2013

PIB (%)

	<b>2003</b>	<b>2013</b>	<b>Tasa acumulada 2003-2013</b>
Estados Unidos	21,1	19,7	34,6
Unión Europea*	19,9	17,1	24,1
China	12,6	18,7	114,2
Japón	7,0	5,2	7,9
India	5,7	6,9	73,5
NIC'S	3,3	3,3	43,6
ALC	7,6	6,1	15,3
África	3,2	3,1	39,5
Medio Oriente	2,8	3,0	52,6

*Nota:* \*Europa de los quince.

*Fuente:* World Economic Outlook. FMI. 2004.

<sup>15</sup> Peiyan, Zeng. "Outlines Vision of Continuing Strong Growth for the Chinese Economy". En *Press Release*. Beijing: World Economic Forum. 12 y 13 de septiembre de 2004.

<sup>16</sup> John Taylor, subsecretario del Tesoro de los Estados Unidos, consideró "histórica" a esta primera reunión del G-7 en la que China participó.

**Ranking de las diez economías principales,  
medidas por el PIB (PPA)**  
(como porcentaje del PIB mundial)

		2001		2013		
1	Estados Unidos	21,5%	Estados Unidos	21,1%	Estados Unidos	19,7%
2	Japón	8,6%	China	12,6%	China	18,7%
3	China	7,4%	Japón	7%	India	6,9%
4	Alemania	4,6%	India	5,7%	Japón	5,2%
5	Francia	3,9%	Alemania	4,5%	Alemania	3,6%
6	Rusia	3,9%	Francia	3,2%	Rusia	2,9%
7	India	3,8%	Reino Unido	3,2%	Francia	2,8%
8	Italia	3,6%	Italia	3%	Reino Unido	2,8%
9	Reino Unido	3,6%	Brasil	2,8%	Italia	2,4%
10	Brasil	3,1%	Rusia	2,6%	Brasil	2,2%

*Fuente:* en Guadagni Alieto. “China: el despertar de un gigante. ¿Una oportunidad para la Argentina?”. Agosto de 2004 p. 10. Sobre la base de World Economic Outlook, FMI y World Development Report, BM.

En este sentido, uno de los temas principales de la agenda –cuyos resultados son determinantes para el reordenamiento de flujos financieros y comerciales mundiales– es la futura paridad del yuan. Las autoridades chinas reiteraron que desean mantener estable el tipo de cambio, pero que ante la eventualidad de su revaluación ésta provendrá de ajustes vía mercado monetario mundial y no como resultado de medidas administrativas.<sup>17</sup> El objetivo final asumido por las autoridades monetarias chinas consiste en adoptar una tasa de cambio flexible y eliminar la intervención “sucias” en el mercado cambiario. Este proceso gradual y paulatino incluye flexibilizar las transacciones financieras desde y hacia el exterior, moderar el aumento de circulante mediante la colocación de bonos, promover las inversiones de empresas chinas en el exterior y efectuar compras de bonos del tesoro estadounidense. Sin embargo, es una ilusión pensar que el cambio en la paridad del yuan se traducirá en una pronunciada pérdida de competitividad china; la competitividad de las firmas chinas en sus sectores más dinámicos deriva no solamente de los bajos costos labo-

<sup>17</sup> Nichols, Rob. “Statement of Treasury Assistant Secretary for Public Affairs on China. Currency Petition”. Washington, D. C. 9 de septiembre de 2004.

rales sino también de la incorporación de insumos tecnológicos y mejoras en la gestión empresarial que explican los saltos de productividad.

Respecto de la participación de China en los organismos financieros internacionales, en 1980 China recuperó su posición como miembro del BM e ingresó al FMI. Desde 1985 participa en el Banco Africano de Desarrollo y, a partir de 1986, es miembro pleno del Banco Asiático de Desarrollo (ADB). Su interés por ingresar a instituciones financieras interamericanas generó discusiones sobre la pertinencia de abrir a un *big player* espacios de decisión sobre la gestión del orden económico regional. Ante esta posibilidad, el ajuste de China a mecanismos de regulación multilaterales, parámetros de transparencia sobre oferta, demanda y sistema de adquisiciones, cobra mayor trascendencia.

## *2.4 La puja político diplomática y los subsistemas de relaciones económicas*

Observar las relaciones entre China y ALC nos lleva a dividir geográficamente la región en espacios de inserción ajustados a las prioridades políticas que la enfrentan con Taiwán. China mantiene relaciones de cooperación históricas con los países más importantes de la región. Por el contrario, Taiwán sostiene su identidad internacional gracias al reconocimiento diplomático otorgado por los países centroamericanos. En el Cono Sur de ALC, el MERCOSUR es un espacio que expresa la contradicción existente entre China y Taiwán, al ser Paraguay el único miembro pleno del acuerdo que reconoce al gobierno de Taipei.

Taiwán dispone de bases de producción que permiten el ingreso de bienes y servicios producidos intrazona al mercado estadounidense mediante el sistema generalizado de preferencias (SGP), con el que beneficiaron las economías centroamericanas. Un factor adicional que refuerza la localización de firmas taiwanesas en Centroamérica es la complementariedad entre las respectivas estructuras industriales basadas en pequeñas y medianas empresas, en particular en los sectores textil, de confecciones, de producción floral, piscifactorías y acuicultura.

Necesidades políticas y la formación del TLCAN fueron determinantes para que, por medio de subsidios gubernamentales, durante la década del noventa Taiwán financiara la radicación de firmas manufactureras y de servicios en países con los cuales mantenía relaciones diplomáticas. Bajo las nuevas estipulaciones, los montos inferiores a cincuenta millones de dólares podrían acceder a subsidios de hasta el 30% sobre el total de la inversión prevista. En concordancia con estos objetivos, la Federación Nacional China de Industrias fundó en 1998 la *Latin America Investment Holding*, con el fin de canalizar la locación de capitales en la subregión.

Las relaciones económicas privilegiadas que mantienen los Estados centroamericanos (salvo México) y del Caribe con Taiwán se verifican en varios ejes. Panamá se ha beneficiado con la mayor inversión efectuada por Taiwán en la subregión (US\$ 180 millones) dirigida al desarrollo de infraestructura portuaria y asentamiento de parques industriales; situación favorecida por la presencia de una de las más numerosas comunidades chinas en América Latina (más de ciento cincuenta mil chinos emigrados), agentes económicos cen-

trales en el estrechamiento de relaciones bilaterales. Taiwán y Panamá firmaron en enero de 2004 un tratado de libre comercio (TLC) que favorece el intercambio de bienes y servicios así como el desarrollo de negocios financieros en una plaza abierta como la panameña. Entre las empresas de capitales taiwaneses con presencia en dicho país se cuentan *Evergreen* (puertos y servicios portuarios, desde mayo de 1998 opera la ruta puerto Colón (Panamá)-Río de Janeiro-Buenos Aires), la *Corporación de Inversión y Desarrollo de Ultramar* y el *Banco Internacional Comercial de China*. La zona libre de Colón, la zona de procesamiento de exportaciones en Fort Davis, el puerto de contenedores de Coco Solo Norte y la empresa *Eva Air* complementan el entramado de intereses corporativos desplegados por firmas taiwanesas en Panamá.

Como expresión de la presencia China en Panamá, el *Grupo Hutchinson Whampoa* invirtió US\$ 170 millones en ampliación de infraestructura en la zona del canal, aspecto sensitivo para las autoridades estadounidenses. El establecimiento de empresas proveedoras de servicios comerciales de origen hongkonés y taiwanés en Panamá no sólo permite obtener beneficios en una zona estratégica para el pasaje de mercancías hacia y desde ALC al mercado estadounidense y el Pacífico, sino también tomar posiciones a futuro ante la eventual formación del ALCA y la consecuente expansión en los flujos de comercio intra-hemisféricos. La posibilidad de financiar desde una plaza líquida las operaciones regionales, también debe contarse entre los factores que definen la importancia otorgada a Panamá por parte de China y Taiwán.

En Honduras, Taiwán es un importante inversor externo en empresas de confección de prendas de vestir, al igual que en Costa Rica y Guatemala. En Nicaragua, empresas taiwanesas desarrollan proyectos en el sector textil, la cría de camarones, el sector hotelero y turístico. En El Salvador, las inversiones están distribuidas en empresas textiles y confección, cuya producción se orienta hacia la exportación y su destino prioritario es el mercado estadounidense.

**América central representa el 4,6% del comercio  
total de alc con China en 2003.**

**Comercio entre China y América central (excluye México)**

(millones de dólares)

	<b>Exportaciones</b>	<b>Importaciones</b>	<b>Exportaciones</b>	<b>Importaciones</b>
Costa Rica	81,6	184,6	98,6	560,9
Guatemala	244,7	0,58	305,6	1,8
Honduras	58,8	0,76	77,8	3,4
Panamá	1,3	3,7	1,4	28,6
El Salvador	132,7	1,9	157,6	2,06
Nicaragua	49,16	0,32	69,3	0,36

Fuente: China Statistical Yearbook. 2004.

Otro vector en el que se expresa la relevancia que para Taiwán adquieren sus vínculos con las economías centroamericanas lo constituye la cooperación científico técnica canalizada a través de agencias oficiales. La provisión de insumos incluye ayuda técnica, envío de expertos, formación de recursos humanos y transferencia de tecnologías insertas en las denominadas misiones técnicas agrícolas (MTA's). La ayuda oficial para el desarrollo (AOD) provista por Taiwán en América central a través del Fondo de Cooperación y Desarrollo Internacional (ICDF) es parte esencial del paquete de asistencia financiera y técnica utilizado para sostener el apoyo político de estas naciones.<sup>18</sup>

Los países miembro del Caribbean Community (CARICOM, Bahamas, Belice, Granada, San Vicente y Santa Lucía), que en la década del ochenta establecieron relaciones diplomáticas con Taiwán, también se beneficiaron con la radicación de inversiones taiwanesas. Si bien el comercio bilateral es escaso, son netos receptores de insumos de cooperación técnica y ayuda para el desarrollo. No obstante, la escala económica que presentan ha atraído la atención de empresas hongkonesas con interés en radicar inversiones en industrias manufactureras en zonas libres de impuestos. Con respecto a este punto, sea por medios indirectos (firmas de Hong Kong, China) o por medios directos, China también ha ofrecido ayuda a los pequeños estados caribeños (donaciones y préstamos) así como el financiamiento de programas sobre educación primaria con el objeto de ganar influencia y apoyo político.<sup>19</sup>

El entramado institucional que sostiene la cooperación y concertación subregional centroamericana en materia política, económica y de seguridad es un terreno en que se expresan de manera activa las pujas entre China y Taiwán. Los vínculos establecidos por Taiwán con organizaciones centroamericanas destacan su participación en mecanismos de consulta y consenso como las reuniones de jefes de Estado y gobierno de la República de China (ROC) con los países del istmo centroamericano y su membresía como observador del Parlamento Centroamericano (PARLACEN) a partir de julio de 1999. Las comisiones mixtas de cooperación entre los países del istmo centroamericano y Taiwán son otro punto de diálogo institucionalizado.

Taiwán forma parte del proyecto de Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (ALIDEC) y es miembro del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCEI, integrado por Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica) junto a otras economías extraregionales como Argentina, Colombia y México. El programa más importante que Taiwán ha implementado en Centroamérica a través del BCEI se orienta a la promoción y el fortalecimiento de pequeñas y medianas empresas (PYMES). En razón de la escala productiva de las empresas centroamericanas y la necesidad de crear empleos –en particular, en áreas urbanas–, los programas han sido acompañados por la provisión de in-

---

<sup>18</sup> A través del Fondo de Cooperación y Desarrollo Económico entre Taiwán y Centroamérica.

<sup>19</sup> Un ejemplo es la participación de soldados chinos como parte del contingente de cascos azules enviado por las Naciones Unidas en las operaciones de mantenimiento de la paz en Haití, país que reconoce a Taiwán.

sumos tecnológicos, líneas crediticias y apoyo técnico. Las actividades de cooperación a nivel privado-empresarial centroamericano con sus pares de Taiwán las coordina la Oficina Centroamericana de Promoción para el Comercio (CATO).

Si bien limitada en el aspecto político, la inserción de China en Centroamérica la ubica como un actor económico determinante para el futuro de la subregión, en función del impacto que la liberalización mundial del comercio de productos textiles tendrá sobre las economías de esta región; de esta manera, un proceso de negociación que reúna a las partes a fin de concertar posiciones no sólo incorporará en la agenda los determinantes comerciales que regirán la futura relación sino probablemente también incorpore factores políticos asumiendo el papel determinante que China tendrá en el futuro económico centroamericano.

En el sur de América Latina, el aliado político de Taiwán en el MERCOSUR es Paraguay. Durante la última década, apoyado en una importante comunidad de residentes, Taiwán extendió sus intereses económicos mediante la apertura de un centro regional de promoción, de alianzas estratégicas entre empresas locales y taiwanesas (para producir accesorios para automóviles destinados al mercado intrazona) e inversiones localizadas en parques industriales. En Ciudad del Este se encuentra la zona industrial en la que se establecieron firmas taiwanesas con planes de expansión en el MERCOSUR (US\$ 150 millones se invirtieron para su puesta en funcionamiento). Los vínculos financieros se operan por medio de la *China Trust*. A fin de consolidar las relaciones económicas bilaterales, Taiwán y Paraguay iniciaron conversaciones para la firma de un TLC. Sin embargo, la necesidad de coordinar esta iniciativa con los restantes socios del MERCOSUR y las disposiciones estatutarias del acuerdo bloquean, por el momento, esta posibilidad.

En el caso de China, cabe destacar los vínculos bilaterales con los principales socios del MERCOSUR y el Grupo de Río como una instancia de diálogo y concertación institucionalizada y las sostenidas en el marco del G-20 en la lucha contra los subsidios agrícolas. Se suma a estas instancias, el canal provisto por el Foro de Diálogo China-MERCOSUR por el que las partes buscan armonizar posiciones, profundizar el diálogo político y la cooperación económica. En este sentido, la posibilidad de firmar un TLC China-MERCOSUR abre una ventana de oportunidades para las economías miembro en futura interrelación con China.

## *2.5 El eje transpacífico: una estrategia ABC*

Durante la última década, la complementariedad entre las economías latinoamericanas y las asiáticas quedó de manifiesto en la intensidad de las relaciones de intercambio. La combinación de reformas introducidas por las economías latinoamericanas, la exposición externa al comercio y la inversión, la aceleración de la apertura china, el aumento en la demanda importadora de manufacturas por parte de economías asiáticas en procesos de incorporación tecnológica y *catch up* y los procesos de integración intraindustrial resultantes de acuerdos como el MERCOSUR definen nuevos perfiles productivos e integración de cadenas de valor entre las economías asiáticas y latinoamericanas.

La regionalización del espacio geoeconómico latinoamericano avanza en sintonía con la apertura de una China que va al encuentro de su acceso formal a la OMC, al abrir nuevas oportunidades de mercado para bienes y servicios que, mediante acuerdos preferenciales de múltiples rayos atlánticos (MERCOSUR) con evidente proyección hacia el Pacífico (MERCOSUR-CAN, CAN o MERCOSUR-Chile) o acuerdos de libre comercio (ALC) vía Chile (miembro asociado al MERCOSUR), alcanzarán los mercados estadounidenses (TLCAN) y asiáticos (Corea, Japón, China y el sudeste de Asia).<sup>20</sup>

Hoy, la maduración de los procesos descritos define un escenario nuevo. En un período de cuatro años (2000-2003), las exportaciones de los países ABC con destino a China aumentan en forma considerable. Brasil, un 500%; Argentina, 360% (123% en 2003) y Chile, 240%. Entre 1999 y 2003 se verifica un cambio estructural en los flujos de comercio sino brasileños. A partir de 2000, las exportaciones de Brasil con destino a China aumentan once veces más rápido que las exportaciones de Brasil al mundo; China como destino es responsable del 15,4% en el crecimiento de las exportaciones brasileñas entre 1999 y 2003, lideradas por mineral de hierro, soja y subproductos.<sup>21</sup> En la actualidad, Brasil sigue siendo el primer socio latinoamericano de China y la relación bilateral está signada por una cosmovisión común que define similares percepciones sobre el orden mundial, las relaciones sur-sur y la cooperación para el desarrollo. Brasil ejerce un atractivo poderoso como mercado y destino para la radicación de inversiones chinas; ambos países cooperan no sólo en el campo industrial sino también en sectores de alta tecnología (aeroespacial, satelital, telecomunicaciones) definidos en el acuerdo de “asociación estratégica” de 1995. Un ejemplo son los proyectos que involucran a la compañía brasileña *Valle do Rio Doce* (CVRD), proveedora del 20% del mineral de hierro empleado en el sector siderúrgico chino; los planes sobre formación de *joint venture* entre CVRD, la firma *Yongshang* y la *Bao Steel* de China implican compromisos de inversión para la construcción de plantas (*greenfields*) en el noreste de Brasil que garanticen provisión a largo plazo. La asociación productiva entre *Embraer* y contrapartes chinas busca ampliar su participación en el mercado de aeronaves de porte mediano en China. Respecto del aumento en las importaciones brasileñas de calzados, productos textiles, bienes manufacturados y de consumo originarias de China, responden a la necesidad de aprovechar las preferencias del MERCOSUR y ajustar su producción a las reglas de origen impuestas intrazona.

Para Argentina, China representa el 9% de sus ventas externas y el 6% de sus importaciones. La relación económica bilateral atravesó su pico de expansión durante la década del noventa, en particular a partir de la aplicación de la ley de convertibilidad, régimen que posibilitó el ingreso de bienes chinos de bajo costo. En la actualidad, China se con-

---

<sup>20</sup> La activa inserción de Chile en los acuerdos regionales y transpacíficos de cooperación económica brindó una alternativa real para la salida de producción subregional hacia los dinámicos mercados del Pacífico asiático.

<sup>21</sup> Véase Ribeiro, Fernando y Pourchet, Henry. *O perfil do comércio Brasil-China*. Fundación Centro do Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX). Mayo de 2004.

virtió en el tercer socio comercial, con exportaciones concentradas en semillas, frutos oleaginosos, grasas y aceites vegetales; la posición que ocupa Argentina como proveedora de manufacturas de alto valor agregado destaca los tubos de acero sin costura para la industria petrolera, con una participación del 14% sobre el total de importaciones chinas. Según el valor exportado por cada empresa (2003), el 69% son pequeñas y medianas firmas y, el 12%, firmas grandes; sin embargo, éstas concentran el 97% de las ventas para dicho año. No obstante, el atractivo ejercido por el mercado chino y la competitividad adquirida posdevaluación, favorecieron la participación de un mayor número de empresas en las exportaciones con destino a China: 240 en 1998 a 333 en 2003 (347 en 2002), con la consecuente derivación de beneficios hacia las economías regionales, bases de producción agroalimentaria, cerealera e industrial.<sup>22</sup>

De acuerdo a la estrategia comercial externa a desarrollar por Argentina durante la década, las expectativas residen en diversificar la canasta exportadora mediante colocaciones en sectores de media y alta tecnología; como el farmacéutico, cuya potencialidad de asociación empresaria con firmas chinas es destacada. Las ventas de equipamiento nuclear para uso medicinal y reactores de alto rendimiento<sup>23</sup> utilizables en la generación eléctrica constituyen rubros de interés para Argentina, junto con productos forestales y alimentos. La asociación entre empresas chinas y argentinas para producir *software* de servicios involucra uno de los sectores de alta tecnología con resultados concretos. Las expectativas sobre recepción de inversiones chinas en sectores como el energético, petrolero, carbonífero, telecomunicaciones,<sup>24</sup> agroalimentario y automotriz reafirman el interés de las grandes industrias por ampliar mercados y diversificar el riesgo de provisión ampliando su participación en la economía argentina.

En el caso de Chile, su papel es determinante en la definición de una nueva arquitectura económica entre China y las economías del ABC. Nuevas expectativas abren las negociaciones para la firma de un TLC China-Chile que afiance al país trasandino como plataforma de producción, salida e ingreso de bienes y servicios desde las economías asiáticas hacia y desde el MERCOSUR. Las posibilidades están abiertas y se espera que el pretendido aumento en los flujos de comercio, producto de la eliminación de barreras arancelarias y paraarancelarias, incremente la hasta ahora baja participación que las mismas poseen en el comercio exterior de China. En este marco, existe interés por empresas estatales chinas en invertir en la explotación de cobre y derivados mediante la asociación con firmas nacionales chilenas;<sup>25</sup> inversiones complementarias en piscicultura y el sector forestal sostienen el atractivo ejercido por Chile en su proyección hacia los mercados de Brasil y Argentina.

---

<sup>22</sup> Centro de Estudios para la Producción (CEP). Provincia de Buenos Aires. 2004.

<sup>23</sup> Por parte de la empresa *INVAP*.

<sup>24</sup> Algunos ejemplos son los acuerdos firmados por la compañía *Huawei* y la operatoria del sistema telefónico en Calafate por parte de la empresa china *ZTE*.

<sup>25</sup> Una de las posibilidades es efectuar un aporte de capital de dos mil millones de dólares en la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO).

**Participación de las economías ABC  
en las importaciones chinas 1990-2003**

(%)

	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>	<b>Variación 1990-2003</b>
Argentina	0,58	0,28	0,36	0,59	0,01
Brasil	0,95	0,93	0,57	1,42	0,46
Chile	0,07	0,17	0,58	0,54	0,47
Total	1,60	1,38	1,51	2,55	0,94

*Fuente:* FMI, BM. 2004.

**China: cuotas mundiales en la demanda  
de materias primas para la industria**

(2003)

Petróleo crudo	7,5%
Gas natural	0,2%
Carbón	27%
Algodón en rama	30%
Cobre	20%
Níquel	10%
Zinc	19,5%

*Fuente:* JETRO. White Paper. 2004.

A medida que transcurra la década y al asumir como válidas estas tendencias, China aumentará su posición inversora en la subregión buscando establecer en los países ABC plataformas de producción de bienes manufacturados, productos electrónicos, procesamiento de materias primas y desarrollo de agronegocios (compra de tierras). Las inversiones subsidiarias en logística (portuaria, carretera, telefonía, aunque en montos menores) serán parte de la estrategia que garantice fluidez y provisión en tiempo y forma. Estas posibilidades se verifican en momentos en que los escenarios de inversión en la subregión son particularmente atractivos para la participación de inversores no tradicionales.

Sin embargo, los riesgos no están ausentes. La posibilidad de que la inserción regional china profundice el perfil agroexportador de las economías latinoamericanas y torne aún más vulnerable su posición internacional ante un gran jugador como China despierta críticas en quienes presumen a las economías del MERCOSUR sometidas a la dependencia de los ciclos económicos chinos derivados de ajustes en la oferta y demanda de materias primas y *commodities*. Como formadora de precios internacionales, su papel arbitral en los procesos económicos nacionales y regionales se acrecentará en las próximas décadas y los resultados económicos en varios países de la región dependerán de su voluntad de compra.

Sin embargo, existen factores a considerar para contrarrestar los temores. En primer lugar, los planificadores y estrategias chinos de política económica internacional no desean asumir la carga de una China percibida como parte del proceso de desindustrialización latinoamericano o promotora de la primarización del sesgo adquirido por sus vínculos con las corrientes de inversión y comercio mundiales. Segundo, es necesario recordar que los intereses nacionales priman; por lo tanto, en la misma dirigencia latinoamericana y en líderes empresariales reside la capacidad de atenuar los efectos negativos y potenciar los beneficios en términos de intercambio, captación de inversiones y tejido de alianzas estratégicas entre firmas nacionales/regionales y chinas. La persistencia de patrones de producción y comercialización externa de materias primas, cuya demanda crece en forma rápida no implica subordinar el desarrollo a largo plazo, en tanto los procesos industriales y el mismo proceso social de la exportación involucran desarrollo tecnológico y la intervención de recursos humanos calificados. Las políticas chinas son irreversibles y su destino inexorable como poder económico deja margen escaso para que no juguemos sobre el tablero propuesto; por lo tanto, es aconsejable hallar un balance adecuado entre diversificación y retorno que traduzca nuestras “ventajas comparativas” en capacidades de negociación y maximización de beneficios.<sup>26</sup>

## *2.6 La insaciable demanda de energía*

China es el quinto país del mundo en producción de energía eléctrica y el segundo consumidor mundial de petróleo y electricidad luego de Estados Unidos. La producción se obtiene en un 72% por operación de centrales térmicas convencionales alimentadas con carbón (China es el primer productor mundial) y el resto proviene de centrales hidroeléctricas. En 2004, el consumo industrial superó un 18% los índices correspondientes al 2003; las industrias de alto consumo como la química y metalmecánica absorben el 40% del total.

---

<sup>26</sup> Véase *Trade and Competitiveness in Argentina, Brazil and Chile*. Summary of Discussion. OECD. 7 de diciembre de 2004.

El problema no es sólo de alcance regional sino nacional; la restricción de oferta en centros urbanos condiciona la expansión de las grandes ciudades, el aumento en el consumo domiciliario y los planes de inversión en ampliación de capacidad productiva. Las restricciones operativas, la carencia de logística adecuada, las fallas en la administración de recursos, la sobreexpansión de demanda en sectores con baja eficiencia productiva (siderurgia), la falta de incentivos tecnológicos, la baja capacidad de *enforcement* del gobierno y las autoridades sectoriales frente a las provincias cuyos planes de expansión industrial suelen contradecir normas nacionales figuran al tope de los problemas que los planificadores chinos consideran necesarios superar.

En busca de mayor eficiencia, se desplegaron distintas iniciativas como la transformación de plantas hidroeléctricas a termales y la utilización de fuentes de energías no convencionales. Entre los objetivos definidos por la *National Development and Reform Commission* (NDRC) se fija alcanzar veinte millones de Kwh de generación eólica en el 2020; los proyectos en marcha se concentran en la costa este, el norte del país (Mongolia Interior) y en la región tibetana e intentan favorecer industrias menos contaminantes (*environment friendly industries*).<sup>27</sup>

Respecto del petróleo, las importaciones superiores a los cien millones de toneladas en 2004 no significan un motivo de preocupación para los analistas chinos sino el hecho de que el 50% de las mismas se origine en el Medio Oriente, países donde la inestabilidad política puede producir restricciones de oferta y afectar la ecuación de suministro. Las proyecciones son relevantes. De acuerdo a Goldman Sachs, las importaciones de petróleo aumentarán en las próximas dos décadas. En la actualidad, el 35% de la demanda doméstica se cubre con importaciones, pero en el año 2030 las estimaciones la ubican en el 84%. Por tal motivo, la necesidad de diversificar el riesgo energético provocó que firmas del sector (*Sinochem, Petrochem, China Petrol*) afiancen sus estrategias de localización en mercados no tradicionales como los países latinoamericanos (México, Venezuela, Ecuador), en actividades de exploración y explotación *offshore* (Argentina y la empresa estatal Energía Argentina S. A., ENARSA) mediante la formación de alianzas estratégicas.

En países africanos, en los que firmas chinas poseen pozos en explotación, las operaciones son garantizadas incluso por el despliegue de fuerzas militares nacionales y chinas a fin de proteger los pozos petrolíferos. En el caso de Rusia, la alianza estratégica sino rusa ha sido condicionada por problemas con la firma *Yukos*, responsable del 17% de las importaciones chinas de petróleo ruso.<sup>28</sup> Si los planes de aumentar las exportaciones de crudo ruso por ferrocarril prosperan, China recibiría quince millones de toneladas de crudo

---

<sup>27</sup> Lu, Pi. "Alarm Bells Sound over Energy Shortage". En *Beijing Review* Vol. 47, Nº 40. 7 de octubre de 2004 pp. 18-27.

<sup>28</sup> Si el precio del barril mantiene en los cuarenta dólares o más, las estimaciones para el año 2005 ubican la caída del PBI agregado de los diez países asiáticos (incluidas China e India) entre el 0,5% y el 0,6%.

en el año 2006.<sup>29</sup> De todas formas, los acuerdos de provisión están ligados a compromisos de inversión por parte de firmas chinas en sectores tecnológicamente intensivos como electrónica, automotriz y computación, y el apoyo chino a las pretensiones rusas de ingreso a la OMC. Las previsiones son atractivas como preocupantes en materia de venta y demanda de petróleo, considerando que en 2020 el parque automotor de China será de ciento veinte millones de vehículos.

Para ALC la provisión de equipos, servicios, *know how* en manejo de recursos, tecnologías (gas natural comprimido) y reactores de bajo costo para las nuevas plantas nucleares (China espera alcanzar en el año 2020 cuarenta millones de Kwh, un 4% de base nuclear) constituyen nichos de oportunidad. Establecer alianzas mediante consorcios de exportación y provisión de equipos, tecnologías u obtener concesiones para operar plantas forman parte del menú de incentivos desplegado para atraer operadores externos y asociarlos con firmas nacionales chinas. La provisión de servicios de consultoría y *management* para pequeñas plantas y centrales hidroeléctricas (que en el mundo en desarrollo operan con mayor eficiencia) constituyen también áreas de interés para firmas extranjeras que aspiran operar en China y conocimiento que pueden transferir los países latinoamericanos.

## *2.7 Logística internacional*

China es un jugador determinante en los flujos internacionales de transporte marítimo: el 50% del tráfico marítimo mundial corresponde al movimiento de mercancías resultante de los intercambios de China con el mundo. A partir de la apertura, el número de *containers* operados desde puertos chinos aumentó de manera sostenida hasta alcanzar 15,6 millones en 1999 y 48 millones en 2003. Las autoridades chinas esperan que Shanghai ocupe el primer puesto mundial como puerto de contenedores (hoy es el tercero luego de Hong Kong y Singapur) al finalizar la década.

La creciente demanda china de *commodities* y materias primas es una de las principales causas del aumento en los fletes internacionales, la recuperación de la industria naviera en el mundo y el auge en la demanda de bodegas (el aumento del precio en buques fue del 23% promedio en 2003, pero los costos de arriendo aumentaron un 234%). Ejemplos sobre el por qué abundan, ante la expansión en el comercio de manufacturas y *commodities*. En soja, durante la campaña 1998-1999, China importó cuatro millones de toneladas (comercio mundial, treinta y nueve millones de toneladas) pero, en la campaña 2003-2004, las importaciones alcanzaron los veinte millones (comercio mundial de sesenta y cinco millones de toneladas); es decir, que el comercio mundial de soja aumentó un

---

<sup>29</sup> "Premier hails Sino-Russian links". En *China Daily*. 23 de septiembre de 2004.

71%, pero la demanda china lo hizo en un 425%.<sup>30</sup> En el caso del hierro, el comercio mundial para el período 1992-2003 aumentó un 15%, pero sólo las importaciones chinas lo hicieron en un 185%. En el caso del carbón se observa una tendencia similar: entre 1992 y 2003 el comercio mundial aumentó un 48%, pero las importaciones chinas crecieron un 162%. A pesar de que el escenario descrito puede tomarse como coyuntural, es evidente que la proyección sobre flujos comerciales globales, en particular de *commodities*, evidencia que la elasticidad en el precio de los fletes internacionales será cada vez más una función del comportamiento chino.

La relocalización industrial y la formación de nuevos centros de consumo imponen una lógica en la operación de rutas y vías marítimas donde el factor China es crucial. Los mayores volúmenes de productos originarios de China con destino a los centros de distribución de las cadenas de almacenes ubicadas en la costa este de Estados Unidos, el aumento de la carga contenedora a través del canal de Panamá,<sup>31</sup> la densidad del tráfico marítimo en el sudeste de Asia, cuya congestión ocasiona demoras, pérdidas por piratería y la expansión de rutas y frecuencias transpacíficas, son efectos de la onda larga del crecimiento chino.

Para los países latinoamericanos, los efectos benéficos se cuentan en términos de reducción de costos por flete, alternativas operativas para revitalizar rutas atlánticas *a priori* consideradas ineficientes o de alto costo y sostener la recuperación de la industria naviera en países con tradición en la construcción de buques cargueros y portacontenedores. Incluso, la participación de firmas nacionales de países latinoamericanos en la expansión de operaciones sobre rutas comerciales rentables y/o vías navegables en el interior mismo de China (delta del Yangtse) pueden ser opciones a considerar en materia logística. Pero, más importante aún, es considerar el impacto que sobre las economías nacionales tendrán las inversiones subsidiarias efectuadas por firmas chinas en el desarrollo de puertos, rutas, caminos y vías férreas (Venezuela y Argentina) con el fin de garantizar la rápida salida de producción exportable y reducir costos de intermediación por parte de operadores locales.

## 2.8 Evolución demográfica

Las tendencias sobre crecimiento de la población china hacia mediados de siglo XXI adquieren importancia por su correlación con expectativas sobre potencial de mercado para los países latinoamericanos. Su evolución refleja la estabilización en la tasa de crecimen-

---

<sup>30</sup> Sánchez, Ricardo J. "El transporte marítimo y los puertos en América latina y el Caribe en el año 2003". Argentina, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Naciones Unidas, Universidad Austral. 12 de enero de 2004.

<sup>31</sup> La ruta Asia-costa este de los Estados Unidos es la más importante para la carga transportada en contenedores, y representa un 52% del total del rubro que atraviesa el canal de Panamá, *ibidem*, p. 28.

to vegetativo en 1,2. La tasa de fertilidad cayó de 5,81 nacimientos por mujer en 1970 a 2,29 en 1980 y 1,69 en 2004. La evolución poblacional ingresó en una fase descrita por demógrafos chinos como *low birth rate, low death and low growth rate*. Las causas son diversas y entre las más importantes se encuentran: (1) los incentivos económicos (*bonus* para los campesinos); (2) los descincentivos económicos para los residentes urbanos; (3) la ausencia de un sistema de seguridad social que provea cobertura para la familia ampliada; (4) las expectativas sobre mejoras en la calidad de vida en adultos; (5) los altos costos de asumir la crianza de los hijos; y (6) las recompensas que gobiernos provinciales otorgan a las familias que aceptan tener menos hijos que los permitidos por la *family planning policy*.

Sin embargo, las modificaciones en la pirámide poblacional denotan desequilibrios. La tasa de nacimiento de varones se ubica en 118/100 (la tasa considerada normal es 107/100). Por otra parte, el envejecimiento de la población es un dato que los planificadores chinos introducen en los cálculos sobre estructura de la fuerza laboral en las décadas por venir; el dato central lo constituye el hecho de que una población económicamente activa (PEA) compuesta por hijos únicos deberá sostener el sistema provisional para un número tres veces mayor de pensionados y jubilados respecto de los actuales. Bajo estas circunstancias, es probable que China flexibilice aún más la política de hijo único y alienante, en el futuro, la inmigración de trabajadores asiáticos. La población flotante sigue siendo un problema pero se encuentra bajo control. Los emigrados rurales llegan a las grandes ciudades en busca de empleo y mejores condiciones de vida; la flexibilización de los rígidos controles sobre movilidad y radicación de campesinos sirvió para facilitar la circulación de trabajadores rurales y relocalizarlos en industrias, el sector de la construcción y los servicios domiciliarios.<sup>32</sup>

Para ALC es importante considerar que una población en exceso buscará nuevas fronteras de localización, lo cual refuerza el papel receptivo de nuestros países. En general, la emigración china está ligada a factores tales como la búsqueda de oportunidades económicas mediante el ingreso a las redes transnacionales de capitalismo chino, el acceso a beneficios con que son premiados los chinos emigrados si invierten o desarrollan negocios en el continente (estatus especial), la posibilidad de acceder a oportunidades de educación e, incluso, tener más hijos en el exterior.

El aumento en las corrientes de emigrados chinos hacia el continente se verifica con particular intensidad en los años noventa. El tradicional patrón de vinculaciones que mantienen con el país de origen y los contactos establecidos en ALC a través de las históricas comunidades locales, los convierte en agentes económicos activos. En consecuencia, se espera que su representatividad económica se correlacione de manera más estrecha con influencia en los procesos políticos domésticos. Desde este punto de vista, para los países latinoamericanos aprender los códigos de una cultura en su interacción social, el estable-

---

<sup>32</sup> De acuerdo a estadísticas las del Municipio de Beijing, la población flotante en la ciudad alcanzó los cuatro millones de personas en 2003.

cimiento de relaciones con empresarios y las instancias de operación a nivel gubernamental y no gubernamental que ejercitan, basada en estructuras tipo redes, es un desafío aún pendiente para politólogos, sociólogos y economistas.

### *2.8.1 Desarrollo agrícola*

El sector agrícola continúa teniendo un peso considerable en la economía china, en términos de empleo y producción, aun cuando su participación en el PIB disminuyó (15%) frente al sector manufacturero y de servicios. Si bien la población rural se estima en ochocientos cincuenta millones de personas, la superficie cultivable de China comprende el 11% (ciento cincuenta millones de hectáreas) del territorio. China verifica una alta proporción de superficie irrigada (33%) pero bajos niveles de productividad debido al tipo de producción intensivo y el reducido grado de mecanización. Los principales cultivos son trigo, arroz, maíz, soja, algodón y oleaginosas, que en conjunto ocupan más del 60% de las tierras cultivables. También cuenta con vastas extensiones de estepas herbosas en el norte (Mongolia) y en el noroeste del país (Qinghai, Gansu, Xingjiang e incluso Tíbet), utilizadas para la cría de ganado ovino y bovino que dieron origen a una dinámica economía agroganadera orientada a la producción cárnica y láctea tanto para consumo doméstico como para exportación.

La cosecha de cereales y granos alcanzó su pico de producción en 1998 con 512 millones de toneladas (con un mínimo de 430 millones en 2002) y se ha estabilizado entre 450 y 470 millones durante el último trienio (469 millones de toneladas en 2004). De acuerdo a las autoridades gubernamentales, el nivel de producción que posibilita importaciones “marginales” se ubica en 475 millones de toneladas. Pese a los impresionantes avances del sector, como la superación total de hambrunas, persisten problemas sectoriales tales como carencias en infraestructura, falta de integración entre mercados rurales, dificultades en sistemas de riego, baja tecnificación, aumentos en los precios de insumos que afectan las expectativas de los campesinos y escasos incentivos otorgados para aumentar los niveles de producción; factores adicionales como restricciones en la transferencia de la tierra, la caída en los ingresos rurales y la alta presión impositiva se conjugaron para disminuir los niveles de producción cerealera y provocaron aumentos en las importaciones de cereales, granos y alimentos. La reducción de tierras para uso agrícola ha sido especialmente notable cediendo espacios frente a las nuevas industrias, la urbanización y la construcción de carreteras; por ejemplo, la superficie sembrada de trigo pasó de treinta millones de hectáreas en 1997 a veintidós millones en 2003.<sup>33</sup>

En particular, esta ecuación es sensitiva para los eficientes productores de alimentos

---

<sup>33</sup> En los primeros seis meses de 2004, las importaciones de trigo alcanzaron 3,5 millones de toneladas, diecinueve veces más respecto al mismo período del año anterior.

(no sólo cereales y granos) como Brasil, Uruguay y Argentina, que esperan aumentar su participación en las importaciones chinas. Sin embargo, las declaraciones y acciones de los planificadores chinos en quienes reside el poder final de compra (burócratas) confirman que China no realizará compras masivas en ALC, que nuestros países son proveedores de alternativa y, si bien ALC les brinda una oportunidad para la diversificación del riesgo alimentario y garantías de provisión en el largo plazo, el control de las operaciones sobre explotación y exportación quedan en manos de empresas chinas. Cabe preguntarse entonces si los países latinoamericanos unidos, en consorcio o en alianza podrían sumar capacidades de negociación frente a China a fin de imponer mejores condiciones de negociación sobre precios y así reducir alteraciones en sus respectivas balanzas de pago; los intentos que el MERCOSUR ha realizado en este sentido hasta el presente, no muestran avances concretos y reflejan la persistencia de fallas de coordinación entre los principales socios.

Las industrias agroprocesadoras generan el 25% del valor agregado industrial chino (US\$ 94.000 millones en 2004). Por otra parte, China desarrolló sus propias industrias exportadoras de alimentos a fin de proveer a mercados como Hong Kong, Japón y economías avanzadas como Corea, Australia y Nueva Zelanda; el sector agrícola chino aún está sometido a protección en función de su importancia social y económica. Sin embargo, la competencia externa resultante del ingreso de China a la OMC, la baja disposición tecnológica, la antigua estructura y la falta de integración productiva afectan la competitividad agroindustrial.<sup>34</sup> En este sentido, los países latinoamericanos —en su mayoría eficientes productores de alimentos y con desarrollados sistema de administración en agronegocios— pueden ser fuente para la optimización de procesos productivos y mejoras en la calidad mediante, por ejemplo, el intercambio tecnológico (biotecnologías). La provisión de servicios sobre administración empresarial, la capacitación y el mercadeo internacional se cuentan entre los activos latinoamericanos posibles de aplicarse al desarrollo de agronegocios con China.

## ***2.9 Política industrial y technological spillover***

La estrategia nacional china en materia de política industrial incluye un enfoque sobre “desarrollo sustentable”, entendido como el ajuste de las necesidades nacionales de crecimiento económico a los determinantes de protección y equilibrio medioambiental. China registra junto a la India los mayores porcentajes de emisión de gases contaminantes. Por tal motivo, los planificadores chinos aplican en sus modelos el concepto de *cir-*

---

<sup>34</sup> La reducción de la pobreza basada en la empresa agroindustrial ha sido exitosa; sin embargo, persisten inconvenientes. Según el BM, en 2015 (con 1.402 millones de habitantes y 49,5% de la población en ciudades) 611 millones de personas vivirán en China en situación de pobreza.

*cular economy*,<sup>35</sup> que intenta correlacionar el crecimiento acelerado con la administración de recursos y la menor degradación ecosistémica. La tarea es difícil en tanto los estándares de producción en el interior del país se alejan de las estipulaciones gubernamentales sobre polución y niveles de contaminación, la urbanización degrada cultivos y la generación de energía de base térmica contamina el aire. Por tal motivo, China aspira a crear un nuevo modelo de industrialización basado en alta tecnología que permita reducir la polución ambiental y el uso intensivo de recursos no renovables; la transformación de su base industrial de mano de obra intensiva a tecnología intensiva requiere de activas políticas sobre fomento de producción limpia y educación, en las que está empeñado el gobierno chino.

Las principales ramas industriales son la textil, maquinaria, siderurgia, química, petroquímica, electrónica, naval y aeronáutica. La industria textil china es la mayor del mundo en producción y exportación. La minería tiene un destacado puesto en la economía china, con importantes reservas de tungsteno, molibdeno, fosfatos, titanio y minerales férricos que dan origen a una industria siderúrgica y minera, así como a exportaciones de antimonio, estaño, mercurio y metales y tierras raras de importancia crucial para la industria internacional de altas tecnologías. Sin embargo, el agotamiento de yacimientos, la baja eficiencia productiva y la creciente demanda interna obligan a diversificar fuentes de aprovisionamiento mediante alianzas estratégicas y radicación de inversiones externas por parte de las grandes firmas del sector; por lo que ALC cobra cada vez mayor importancia.

Otra de las facetas de una sofisticada estructura industrial provendrá del desarrollado sistema de producción automotriz; con industrias integradas de manera vertical e impulsadas por un mercado cuya franja de consumidores crece en forma anual, se estima que en 2020 la demanda de autos alcanzará los veintiún millones de unidades anuales (4,44 millones producidos en 2003, cuarto productor después de Estados Unidos, Japón y Alemania) y los 156 millones de vehículos en circulación. Sin embargo, la polución ambiental, las dificultades de circulación y la demanda de combustible son las contracaras del *boom* en un país que abandona la bicicleta para subirse al auto. Diversos países latinoamericanos ya participan del proceso por medio del comercio de autopartes; las inversiones previstas en el ensamblado de autos y vehículos utilitarios se suman al efecto derrame que provocan sobre las economías latinoamericanas los cambios en la base industrial china.

Las pistas sobre el nexo entre política industrial y modificación de la estructura industrial quedan de manifiesto en los procesos de reestructuración poscrisis asiática que aceleraron la formación de los grupos económicos chinos (GEC). Entre las normas que dictó el gobierno chino para ajustar la estructura industrial a las nuevas condiciones de competencia mundial postingreso a la OMC se contaría el rescate de SOE's y la autorización otorgada al capital extranjero para participar en fusiones y adquisiciones (M&A) de

---

<sup>35</sup> Qin, Chua. "Circular Economy Vital for Balanced Development". En *China Daily*. 4 de octubre de 2004, p. 3.

empresas estatales sometidas a privatización total o parcial.<sup>36</sup> A mediados de la década del noventa, entre las cincuenta empresas multinacionales pertenecientes a economías en desarrollo ocupaban posiciones relevantes varias firmas chinas como *China State Construction Engineering Corporation* (12), la *National Chemical Import and Export Corp.* (15), *Shougang Group* (24), *China Harbor Engineering Corp.* (36) y la *National Metals and Minerals Import/Export Corp.* (Minmetals, 37) más otras pertenecientes al sector financiero como la *Guangdong Investment Ltd.* y la *China International Trade and Investment* (CITIC).

En el marco de la *go out strategy* (*Zouchuqu*, en idioma chino), el Estado sostendría las inversiones de sus GEC en el mundo gracias a la liquidez resultante de su balanza de pagos, la disposición de reservas externas y las altas tasas de ahorro interno (40%). Las alianzas de los GEC permitirían asociar capacidades de innovación china con instrumentos financieros nacionales (o de otros países asiáticos, Singapur), equipamiento, conocimiento sobre redes de negocios y acceso a mercados de alta tecnología. Para ello, el gobierno central otorgó licencias para la operación y radicación de capitales en el extranjero a determinados gobiernos provinciales (Guangdong, Shangdong, Zhejiang y Jiansu) y municipales (Beijing, Shanghai). El mayor número de licencias tuvo como destinatarias a empresas con destino de inversión Hong Kong, Canadá, Tailandia y el Japón. En el caso de ALC, Perú, Venezuela, Brasil, Cuba y México son, hasta el momento, los más beneficiados.<sup>37</sup> El desarrollo de marcas (*global brands*) es otro de los objetivos que persiguen las grandes firmas chinas, en su mayoría dependientes del gobierno central o subsidiarias de ministerios o reparticiones públicas. En este sentido, *Haier*, *Huawei*, *999* y *TCL* son marcas conocidas en Asia pero desconocidas en nuestra región, a pesar de que desarrollan operaciones comerciales.

Como lo fue para las empresas transnacionales (o *Multinational Companies* -MNC's-) estadounidenses, el gobierno chino considera clave acelerar la internacionalización de las firmas fomentando el riesgo empresario que supone competir con empresas extranjeras en sus mercados de origen. En la secuencia de posicionamiento global, según datos del HKTDC (2003), 3.439 empresas chinas (sector no financiero) habían invertido fuera del continente por un monto acumulado de US\$ 33.400 millones (US\$ 2.900 millones sólo en 2003). Si continúa el proceso de globalización de los GEC, se estima que 125 sobre un total de quinientas posiciones ocuparán las empresas chinas en el 2010. Los objetivos de esta política consisten no sólo en dotar a China de grandes firmas (similares a los *chaebols* coreanos) para enfrentar la competencia de MNC's americanas, asiáticas y europeas sino también generar escalas de producción, garantizar la provisión de materias primas y asegurar el acceso a mercados. El sudeste de Asia parece ser el área priorizada por la

---

<sup>36</sup> Mody, Askoka y Megishi, Shako. "Fusiones y adquisiciones transfronterizas en Asia Oriental". En *Revista Finanzas y Desarrollo*. FMI. Marzo de 2001, pp. 6-9.

<sup>37</sup> Véase JETRO. *White Paper* e información disponible en el *Hong Kong Trade Development Council* (HKTDC). 2004.

red de negocios tendida por los GEC comandados en su mayoría por hijos o parientes de políticos notables, en tanto los países de la subregión cuentan con comunidades chinas arraigadas, una red extendida de negocios que involucran firmas familiares, grandes conglomerados, pequeñas y medianas empresas con ramificaciones en finanzas, producción y distribución. Por ejemplo, Singapur ofrece ventajas especiales en construcción, comercio y servicios financieros.<sup>38</sup>

En el ranking de competitividad de empresas chinas 2003-2004, sobre mil firmas relevadas en forma interna, se desprende que: (1) el primer lugar lo ocupa la *China Petroleum and Chemical Corp (Sinopec Corp.)*; (2) las quinientas principales poseen una planta de 325.000 trabajadores y empleados (278.000 en 2002); y (3) en su mayoría, se radican en las provincias de Zhejiang, Jiangsu y Guangdong, así como en la ciudad de Shanghai y el polo industrial circundante.<sup>39</sup> La potencia actual de los GEC es notable en la adquisición de firmas extranjeras;<sup>40</sup> los gerentes chinos se muestran audaces y capaces de administrar organizaciones complejas que fomenten la innovación y ofrezcan calidad en sus productos.<sup>41</sup> En particular, esta tendencia se verifica en el caso de Japón, país en el que firmas chinas compran en forma activa empresas en bancarrota para así superar las restricciones impuestas por el gobierno japonés al ingreso de capital externo a sectores considerados sensibles.

---

<sup>38</sup> Dent, Christopher. "Networking the Region? The Emergence and Impact of Asia-Pacific Bilateral Free Trade Agreements Projects". En *The Pacific Review* Vol. 16, Nº 1. 2003 pp. 1-28.

<sup>39</sup> De acuerdo a información obtenida del *Report on the Competitiveness of Chinese Enterprises*. Beijing, Octubre de 2004.

<sup>40</sup> Un ejemplo de la agresividad empresaria es la adquisición en 2004 de la división PC de IBM (Lonovo) por parte de firmas chinas.

<sup>41</sup> *China's competitiveness*. Conclusiones del *China Business Summit 2004*, Beijing; World Economic Forum. 12 y 13 de septiembre de 2004.

### Cuotas de mercado mundial alcanzadas por bienes producidos en China, 2003

Siderúrgicos	23%
Aluminio	20%
Fibras artificiales	38%
Cemento	40%
Automóviles	9%
Televisores color	40%
Videograbadoras	37%
Laptop	50%
Cámaras digitales	38%
Teléfonos móviles (gsm)	50%
Gomas sintéticas	11%
Reproductores de dvd	90%
Gas natural	0,2%
Carbón	27%
Algodón en rama	30%
Cobre	20%
Níquel	10%
Zinc	19,5%

*Fuente:* JETRO. White Paper. 2004.

Para las firmas multinacionales y el sector empresarial latinoamericano, la búsqueda de nuevas oportunidades de negocios en ALC por parte de los GEC es un dato a considerar. Si bien en la actualidad, entre las diez gigantes transnacionales en ALC sólo dos asiáticas se ubican entre las *top ten* (*Samsung de Corea* en el noveno lugar y *Nissan* del Japón en la posición número diez), es probable que en los años por venir se verifique el vertiginoso ascenso de corporaciones chinas ávidas por explotar materias primas y servicios con destino al mercado interno, doméstico latinoamericano, regional y mundial aprovechando las oportunidades abiertas por iniciativas de integración y acuerdos preferenciales de comercio.

Las oportunidades de asociación estratégica vía integración de capital u operacionales se verán ampliadas. Las adquisiciones de firmas latinoamericanas por parte de empresas chinas se intensificarán durante la década. El ambiente económico latinoamericano en

general y los acuerdos sobre protección de inversiones aportan la base jurídica y contractual necesaria para sostener la inserción regional de las firmas chinas. Cabe interrogarnos si las dirigencias locales y los líderes empresariales están preparados para aceptar esta situación, asumiendo las diferencias culturales y de enfoque negociador que la estrategia nacional y corporativa china plantea.

### 2.9.1 Acceso a circuitos de intercambio tecnológico

El punto anterior se relacionaba con el acelerado desarrollo tecnológico que puede *traccionar* la mejora en los sistemas de producción latinoamericanos en combinación con el auge chino. Gracias a sus bajos costos laborales, China se convirtió en una base para la producción de semiconductores: 4% del total mundial en 2003 (frente al 18% producido en América del Norte). El gobierno chino adoptó un enfoque proactivo y flexible respecto de la inversión extranjera orientada a las industrias de IT que comprende el desarrollo de infraestructura, la mejora en actividades de investigación y desarrollo (*Research and Development* -R&D-) y beneficios impositivos para aquellas firmas que diseñen y produzcan en forma local.<sup>42</sup> Como resultado, la inyección de capitales externos posibilitó el salto cualitativo de la industria local aun cuando permanece detrás de sus competidores (Corea, Taiwán), por ejemplo, en la producción de *chips* a medida y diseño.

La producción china de *hardware*, con 5,6 millones de unidades, representaba el 7,2% de la estadounidense en 1995; sin embargo, en 2003 alcanzó el 89% gracias al aporte de empresas multinacionales y compañías taiwanesas radicadas en zonas especiales (Shanghai y Suzhou). También, las firmas chinas han adquirido capacidades de producción y desarrollo de *software* (de uso obligatorio en firmas nacionales y extranjeras radicadas en el país) pero sus pares de la India las aventajan. Sin embargo, las perspectivas parecen ser positivas para China. Durante el Foro Económico Mundial (Beijing, septiembre de 2004), los empresarios coincidieron en sostener que China sobrepasará a la India en la producción de *software* hacia fines de la presente década, como resultado de la expansión de operaciones de *outsourcing*.<sup>43</sup>

Ante este escenario, los temores estadounidenses crecen frente a una China cuya “fuerza gravitacional” atrae capital y talento suficiente para desafiar su liderazgo industrial y su posición estratégica en el sector, y por sus ramificaciones en el campo civil y militar.<sup>44</sup> Así mismo, desde Taiwán los críticos señalan que las inversiones de firmas locales en el

---

<sup>42</sup> Reembolso del 14% sobre el IVA (17%).

<sup>43</sup> Dedrick, Jason; Kraemer, Kenneth L. y Ren, Fei. “Personal Computing Industry Center”. En *China IT Report 2004*, Irvine: University of California. Septiembre de 2004.

<sup>44</sup> Véase “China in the Global Supply Chain”. En *China Business Summit*. Beijing: World Economic Forum 2004. Septiembre de 2004.

continente afectan las capacidades defensivas porque sirven para la construcción de armas sofisticadas (misiles). Sin embargo, las presiones constantes y la imposición de controles sobre inversiones con destino continental no tuvieron efectos duraderos, en tanto los capitales buscan bajos costos laborales y acceso a un mercado en franca expansión. Las afirmaciones relativizadas por quienes consideran que, si bien la brecha se reduce, las capacidades de China aún están lejos frente a sus competidoras directas.<sup>45</sup>

Sin embargo, fortalecida en sus capacidades tecnológicas, productivas y de innovación con el fin de enfrentar el dominio de firmas extranjeras, China impone condiciones en el comercio mundial de bienes de alta tecnología, en la industria de DVD, redes inalámbricas y telefonía móvil de tercera generación (3G) y fuerza a la negociación a empresas asiáticas, europeas y estadounidenses si desean permanecer (o aumentar) su participación en el mercado chino. Las cuestiones relacionadas a la protección de propiedad intelectual (IPR) advierten sobre la competencia desplegada por las nacientes firmas chinas cuyos bajos costos operativos desplazan a las grandes marcas mundiales.

China asume que su mercado se encuentra en la primera etapa de expansión; por lo tanto, puede imponer condiciones. Las perspectivas del *boom* se confirman ante las proyecciones sobre nuevos desarrollos en plataformas de información, la difusión de Internet, la introducción de nuevos productos y servicios y la expansión en el número de usuarios de telefonía móvil; la digitalización de la vida social y profesional china es una tendencia que no se detiene y que atrae el interés de aquellas firmas que no desean estar ausentes en la configuración de la “nueva economía” china del siglo XXI.<sup>46</sup> Al respecto, los países latinoamericanos por participación directa en los circuitos de producción, mediante la provisión de insumos industriales, bienes tecnológicos e incluso conocimiento en materia de *software*, también pueden ser parte de los beneficios que la economía china genere.

### 3. Considerar nuevos actores y procesos en las relaciones sino-latinoamericanas

Para entender la futura evolución de las relaciones sino-latinoamericanas es necesario incluir a los actores no estatales, entre los que se destacan las redes empresarias, las organizaciones sociales, las redes científicas, universitarias y, en particular las comunidades chinas de residentes en ALC. Los agentes económicos dinámicos y las comunidades

---

<sup>45</sup> Gilboy, George. “The Myth behind China’s Miracle”. En *Foreign Affairs* Vol. 83, N° 4. Julio-agosto de 2004 pp. 33-48.

<sup>46</sup> Xu, Binglan. “Sharpening Nation’s Strategic Competitiveness”. En *Business Insight, China Daily*. 27 de septiembre de 2004 p. 11.

chinas imponen un “sentido de contrato cultural” de raíz histórica poco conocido en nuestro medio.

En general, el análisis sobre los rasgos y las características que asume la relación ALC-China privilegia los determinantes políticos y económicos focalizados sobre la acción, el papel y el nivel de los compromisos asumidos por los gobiernos. Sin embargo, el abordaje de una diversificada agenda (comercial, financiera y tecnológica) hace necesaria una explicación que rescate la participación de actores subnacionales.

La multiplicidad de funciones sociales que ejercen las comunidades de residentes chinos en ALC sugiere evaluar su importancia desde diferentes ángulos. En primer lugar, como empresarios fueron los gestores del auge en los intercambios económicos sino latinoamericanos durante la última década; su representatividad social se asienta en el despliegue de actividades de inserción cultural y participación en los procesos políticos en distintos países latinoamericanos. En su inclusión, subyacen las mejoras en la interlocución entre gobiernos y la diversificación de temas sometidos a negociaciones a nivel bilateral y/o regional. La entidad social que revisten motivó el estudio sobre la cultura china, el idioma y las tradiciones en el medio universitario y mejoró la calidad de los diálogos gobierno a gobierno y entre actores sociales. Es por estos motivos que en la nueva etapa de relaciones sino-latinoamericanas, la actuación de las comunidades chinas en ALC adquieren una importancia renovada.

Tal vez, uno de los temas menos explorados sea su papel como emisores de remesas. Si bien excede los alcances de este trabajo, cabe mencionar algunas pistas que faciliten la comprensión de esta variable. El BM ubicó a China en el decimonoveno lugar mundial como economía receptora durante el año 2002 con US\$ 1.200 millones (equivalentes al 1% del PBN);<sup>47</sup> India ocupa la primera posición seguida por México. Si se advierte que las remesas constituyen, bajo las leyes chinas de promoción económica, un insumo importante como IED aplicado a sostener el crecimiento dinámico de la economía nacional y una fuente de sostenimiento y ahorro, éstas exigen particular consideración.

Las remesas de emigrados chinos reproducen modos similares de comportamiento respecto de otras comunidades asiáticas en ALC. Si bien pueden considerarse marginales en las cuentas de capital de los países latinoamericanos, multiplican los entrelazamientos empresariales entre nuestros países y China. No obstante, a pesar del aumento como *out-flows* regionales ligados a la inmigración, no existen antecedentes de inclusión en las estrategias asociativas entre China-ALC. Tampoco su tratamiento aparece de manera explícita en las agendas bilaterales y subregionales de negociación. Sin embargo, conocer sus fuentes, características, montos y circuitos de movilización es esencial para una planificación adecuada de políticas públicas en materia económica y como insumo para orientar las iniciativas del sector privado empresarial. La ausencia de estudios sobre el tema en

---

<sup>47</sup> Las cifras no incluyen las remesas de trabajadores chinos no legales (estimados en 380.000) dispersos por Asia.

cuestión dificulta la resolución de interrogantes sobre cómo tornar más eficiente los flujos de remesas, su posible reciclaje como capital de inversión en ALC, las dificultades y/o facilidades concernientes a las operaciones de envío y recepción, los procedimientos sobre armonización legal y técnica que pudieran corresponder para facilitar los flujos y las instituciones financieras involucradas, entre otras cuestiones.

## Conclusiones

En líneas generales, China ha desarrollado un experimento reformista exitoso. Los riesgos de una economía de mercado y la retirada del sector estatal harán más difícil la solución de los desequilibrios en materia de ingreso, asimetrías regionales y carencias sociales. Si bien el país avanza hacia una mayor apertura y compromiso internacional, las respuestas sobre si China logrará las ansiadas metas están pendientes.

Los determinantes de largo plazo plantean a los países latinoamericanos diversas opciones para profundizar espacios de cooperación políticos, económicos, sociales y científico tecnológicos con una China en ascenso. En este orden, las prioridades chinas para la década acentúan su necesidad de provisión de materias primas y fuentes de energía; es aquí donde ALC adquiere una importancia renovada como receptor de inversiones en el marco de complementariedades productivas.

A pesar del sugerente panorama, existen puntos de fricción. Las reformas estructurales de los años noventa no fueron suficientes para ajustar las estructuras industriales regionales a los nuevos desafíos que China impone. Frente a los bajos costos de producción, la reconversión de industrias, la activa política de los estados en orden a promover sectores con capacidad exportadora y a definir estrategias que faciliten el acceso al mercado chino por vía bilateral o multilateral son tareas que parecen imponerse en el corto plazo a fin de compensar la competencia china en ALC.

Dado este escenario, hacia el futuro las dirigencias nacionales deben mensurar la importancia de los contactos políticos de alto nivel, sin descuidar que en el *underpinning* del proceso una activa comunidad de intereses actúa como agentes dinámicos de intercambio y facilitación de negocios. Las comunidades chinas instaladas en ALC son parte ineludible para entender el virtuoso proceso de cambio económico chino.

## Bibliografía

- Birdsall, Nancy y Jaspersen Frederick (eds.). *Pathways to Growth, Comparing East Asia and Latin America*. IDB. 1995.
- Cesarin, Sergio y Moneta Carlos. *China: perspectivas del presente, desafíos del futuro*. Buenos Aires: EDUNTREF. 2002.
- Cesarin, Sergio. *China-Taiwán: los subsistemas de relaciones económicas en América latina*. Miami: *paper* presentado en el *LASA Meeting*. Mimeo. 2000.
- Conghua, Li. *China: The Consumer Revolution*. Singapur: Deloitte & Touch. 1998.
- Enright, Michael. *The Hong Kong Advantage*. Nueva York: Oxford University Press. 1997.
- Hamlin, Michael Alan. *Asia's Best: The Myth and Reality of Asia's Most Successful Companies*. Singapur. 1998.
- BID. *The Emergence of China: Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean*. Washington D. C. Octubre. 2004.
- Kuwayama, Mikio. "Search for a New Partnership in Trade and Investment between Latin America and Asia Pacific". En *Occasional Paper 12*. INTAL-ITD-STA. Noviembre de 2001.
- Naughton, Barry. *The United States and China, Management Economic Conflict*. Oxford University Press. 1998.
- Naughton, Barry, *Growing Out of the Plan Chinese Economic Reform 1978-1993*. San Diego: Cambridge University Press. 1996.
- Nolan, Peter y Falkus, Malcom. *Chinese Big Business and the Wealth of Asian Nations*. Londres: Palgrave. 2000.
- Pipitone, Hugo. *Asia y América latina, entre el desarrollo y la frustración*. Madrid: UCM. 1996.
- SELA/BID-INTAL. *Relaciones América latina y el Caribe con Asia Pacífico 1997-1998*. Buenos Aires: Corregidor. 1999.
- Wilhelmy, Manfred; Olmos, Pilar y O'shea, Luz (eds.). *América latina y Asia Pacífico: oportunidades ante la crisis*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Fundación Chilena del Pacífico. 1998.
- Wo Lap Lam, Willy. *La era de Jiang Zemin*. Singapur: Prentice Hall. 1999.
- World Investment Report 2004. *The Shift towards Services*. Nueva York: UNCTAD, United Nations. 2004.

# El proceso de reformas en China y la política exterior: de Deng Xiaoping a Hu Jintao<sup>1</sup>

MANFRED WILHELMY VON WOLFF Y AUGUSTO SOTO

## Resumen

El trabajo analiza el proceso de reformas económicas y su correlación con iniciativas políticas consistentes con la nueva estrategia reformista asumida en 1978 por Deng Xiaoping. Pasa revista a distintos períodos de gobierno en el que líderes políticos y estrategias económicas aúnan esfuerzos para sacar a China de la pobreza y el atraso tratando de saltar la barrera que la separa de los países más avanzados. En este marco, el abandono de la ideología y el pragmatismo aplicado impregnan el espíritu de la dirigencia china. En una segunda parte, los procesos domésticos y su correlación con una política exterior de paz y estabilidad, funcional a su desarrollo económico, complementan los tópicos analizados por ambos autores.

## Abstract

This chapter analyzes the process of economic reforms in China and its relationship with political initiatives assumed by Deng Xiaoping as paramount leader since 1978. The

---

<sup>1</sup> Las expresiones vertidas en este artículo por los autores son personales y no reflejan la posición oficial de las instituciones a las que pertenecen.

authors also describes how political leaders and policy makers in different reform stages, pursue the new strategy, in order to overcome poverty and transform China in an advanced country in the twenty first century. Given that, the article also put focus on Chinese foreign policy and how external factors provides favourable conditions (pace and stability) to promote economic growth and smooth political transition in China.

## Introducción

China sigue inmersa en un profundo proceso de reformas que está transformando las relaciones sociales de manera muy distinta a lo imaginado por los fundadores de la RPC, mientras el liderato actual apuesta, pese a todo, a mantener el régimen político. En el curso de este nuevo esfuerzo, China se perfila como un actor internacional de creciente importancia, aunque subsisten grandes diferencias de apreciación acerca de la gravitación actual y potencial de China en los procesos políticos y económicos regionales y globales. Mientras, es un lugar común sostener que China será una superpotencia económica del siglo XXI, una perspectiva alternativa que considera, en especial, el contexto de las experiencias de desarrollo de Taiwán, Hong Kong y Singapur, y consiste en ver las reformas como un intento de recuperación del atraso económico y social producido por décadas de políticas socialistas y por experimentos utópicos maoístas.

El objetivo de este artículo es realizar una revisión general de las reformas desde la era de Deng Xiaoping en un marco amplio, que abarca veinticinco años –toda una generación– y tratar de establecer bases para análisis posteriores, enfocados hacia las relaciones chinas con la región latinoamericana.

En principio, hay que evitar la necesidad de entender a la RPC sólo en función de su ideología oficial. Desde las reformas de Deng, la significación práctica de las orientaciones ideológicas es cada vez menos relevante para los actores involucrados y, de allí, la relatividad de un sistema político que se autodenomina comunista. Más adelante nos referiremos a la transformación del rol del Partido Comunista Chino (PCCh) en el período posMao.

Por otro lado, es imperativo exhortar a la sobriedad y objetividad del análisis en relación con el tamaño de China. Su gigantesca población y su enorme territorio, unidos al extraordinario crecimiento reciente de su economía, llevaron a hablar de la “superpotencia económica” del siglo XXI. Aun en foros de análisis serios se suele incurrir en falacias como la del lugar común de imaginar gigantescas dimensiones de mercado para diversos productos que se pretendería exportar a China, pasando por alto la extraordinaria heterogeneidad interna del país que, en la práctica, impide tratarlo como un mercado integrado.

Aquí se adoptará la perspectiva de tratar a este importantísimo país, de larga trayectoria histórica, como un actor que tras un prolongado período de declinación, guerra y cambio revolucionario, se reincorpora como protagonista tanto al sistema político internacional como a la economía mundial de las últimas décadas del siglo XX, en términos que analizaremos más adelante.

El estudio del proceso de reformas requiere considerar factores políticos y económi-

cos, puesto que las decisiones acerca de las reformas se basan en estrategias para introducir criterios de mercado y modernizar estructuras económicas. Por tanto, debemos referirnos a decisiones de autoridades competentes en las políticas económicas, cuyas determinaciones resultan de procesos gubernamentales de decisión en el marco de la dinámica política del sistema. En este plano, China ha hecho una singular apuesta: desarrollar una economía de mercado y conservar la estructura de poder propia de un país comunista. Hasta hoy, los gobernantes chinos ganaron esta apuesta aunque, como veremos, en el largo plazo el cambio económico social que está a la vista de todos los observadores de China podría tener importantes consecuencias políticas, no necesariamente revolucionarias, pero sí limitativas de su poder y, por ende, transformadoras del sistema y de su posición internacional.

## 1. La era posmaoísta: el poder de Deng

Deng se consolidaría como el líder indiscutido de la RPCh en los años ochenta y noventa, aunque sin asumir la máxima autoridad formal del partido ni del gobierno y manteniendo, por tanto, la preeminencia del poder personal sobre los cargos institucionales. Su ascendente individual no era cuestionado, no encontraba contrapeso y no resulta exagerado hablar de un liderazgo carismático. Pero, a diferencia de Mao, que cultivaba en forma permanente las “contradicciones” (*maodun*), revistiendo las diferencias personales de un manto ideológico, su estilo de conducción sería de contacto, consulta y negociación con las jerarquías. Así, Deng evitó el aislamiento personal –tan caro a Mao– y reservó las confrontaciones para situaciones en que las consideraba inevitables. Deng no se interesó en fomentar la práctica totalitaria del culto a la personalidad, pese a que las prácticas del partido en este ámbito estaban arraigadas en forma profunda, considerándolas funcionales a los requerimientos de ejercicio del poder. Deng también tuvo una buena capacidad de comunicación internacional. A juicio de Lee Kuan Yew, Deng –a diferencia de todos los demás altos dirigentes comunistas con quienes Lee trató en su extensa carrera política– era capaz de escuchar críticas de líderes extranjeros, de pedirles consejo y aun de cambiar de opinión.<sup>2</sup>

Sin duda, Estados Unidos impresionó a Deng cuando concurrió como viceprimer ministro a la Asamblea General de Naciones Unidas, en 1974: su primer viaje al mundo occidental desde los años veinte. Pero en la época de consolidación de su poder, también

---

<sup>2</sup> Kuan Yew, Lee. *From Third World to First. The Singapore Story, 1965-2000*. Singapur: Singapore Press Holdings, Times Editions. 2000 p. 665. Aunque también Deng podía ser asertivo en la adopción de decisiones que trascendían los intereses faccionales. Al respecto, véase Pye, Lucian. “An Introductory Profile: Deng Xiaoping and China’s Political Culture”. En *The China Quarterly* N° 134. 1993 p. 436. Sobre Deng, véase Evans, Richard. *Deng Xiaoping and the Making of Modern China*, ed. rev. Londres: Penguin. 1997; Franz, Uli. *Deng Xiaoping, Chinas Erneuerer*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt. 1987. Para la biografía de Deng y de los principales líderes de la década de los ochenta, véase *Zhongguo renmin da cidian* (Quién es quién en China). Beijing: Waiwen Chubanshe. 1989.

se sintió impactado por el avance económico de los “tigres” asiáticos. En este contexto vecinal, el atraso de China resultaba más sensible. Frente a estas realidades, Deng consideraba que la única vía para que China pudiera acceder a la condición de gran potencia era a través de una política sistemática de modernización, con énfasis en el desarrollo económico y manteniendo, como se ha señalado, la estructura de control político del PC. Las reformas debían limitar el tamaño y el poder de la burocracia y posponer los criterios ideológicos a las exigencias de un desarrollo más acelerado. El lema de las “cuatro modernizaciones” (agrícola, industrial, científico tecnológica y de la defensa nacional) resumía las nuevas aspiraciones del liderato chino. Dicho lema –originalmente propuesto por Zhou Enlai– fue sancionado en forma oficial como enunciado de las máximas prioridades del PCCh en la tercera sesión plenaria del XI Comité Central, a fines de 1978. Al mismo tiempo, Beijing y Washington anunciaban la normalización de sus relaciones diplomáticas.

## 2. La reforma del Estado

El punto de partida de las reformas fue un sistema político que, a pesar de su origen revolucionario, conserva importantes rasgos premodernos, como el ya referido alto grado de dependencia de un líder personal. En verdad, la principal debilidad del sistema maoísta fue precisamente la excesiva concentración en la figura del líder.<sup>3</sup> Tal situación no debería sorprender, por dos razones básicas. En primer lugar, porque se trata de un rasgo común de los sistemas totalitarios. En segundo término, porque sin líderes excepcionales y una elevada concentración del poder en torno de ellos, una revolución de las dimensiones de la impulsada en China por Mao y Deng y otros dirigentes sencillamente no habría tenido lugar. No obstante, en una dimensión histórica más amplia, constituía una situación de retraso en el desarrollo político, la que resultaba incongruente de manera creciente con el dinamismo del desarrollo económico, en especial de las regiones costeras del sur. Este proceso de desarrollo requiere en forma urgente la modernización de los sistemas de toma de decisiones en el país.<sup>4</sup>

En términos políticos, el gran interrogante actual y hacia el futuro es en qué medida los dirigentes chinos tendrán voluntad y capacidad política para desarrollar instituciones apropiadas para atenuar o dejar de lado la secular dependencia de los poderes personales y mantener, al mismo tiempo, la gobernabilidad del sistema. El desafío no parece ser de orden puramente cultural, como ha insinuado la tendencia de los “valores asiáticos”, ya que los chinos al menos dieron indicios en Hong Kong y Taiwán que tienen tanto aspiraciones como capacidades de llevar adelante proyectos de cambio político en la direc-

---

<sup>3</sup> Goodman, David S. G. y Segal, Gerald. *China without Deng*. Sidney: Tom Thompson. 1995 p. 37. Para la excesiva concentración de poder como fuente de debilidad del sistema maoísta, véase Lieberthal, Kenneth. *Governing China. From Revolution Through Reform*. Nueva York: W.W. Norton. 1995 p. 121.

<sup>4</sup> Jenner, W. J. F. “The Political Prospects for China. Some Thoughts about the Next Ten Years”, conferencia sobre China. Buenos Aires: ISEN. 1998 p. 3 y ss.

ción aludida. Como se observará más adelante, bajo el liderato de Jiang Zemin, se observa un cambio significativo, que apuntaría a una tendencia –insinuada, de ningún modo consolidada– de institucionalización del sistema de gobierno.

Entre tanto, el mecanismo básico de control central en la China contemporánea es el ejercicio del poder a través de los fragmentos de un sistema autoritario regido por actores que se imponen en contiendas intrapartidistas y burocráticas libradas básicamente a puertas cerradas en Beijing.

En esta competencia permanente por el poder, el PC normalmente es un marco general de referencia más que un actor efectivo capaz de actuar como un ente unificado, por cuanto las lealtades básicas, aparte de los compromisos retóricos, se siguen estableciendo con facciones e individuos poderosos. Entre estos actores, los que se sitúan en la cumbre de la estructura del poder tienen la prerrogativa de invocar la representatividad del conjunto del aparato político establecido, el que a su vez reclama para sí la representación de la voluntad política de la nación.

El poder central ejercido por las facciones dominantes no es, sin embargo, necesariamente real y efectivo a través de todo el sistema político. En muchas situaciones, los dirigentes nacionales carecen en la práctica de poder, o lo poseen en forma precaria, sobre la base de situaciones que son negociadas en forma constante. Esta dinámica se acentúa a medida que los hechos se plantean más lejos del centro geográfico o funcional del poder. No obstante, al mantener las apariencias, las autoridades nacionales actúan como si no hubiera cambios en la dominación sobre las regiones, mientras sus autoridades participan en el proceso y procuran comportarse como si fueran efectiva y legítimamente gobernadas desde el centro en todo el ámbito de competencias establecidas. Es un sistema de “humo” y de “espejos” que esconde realidades complejas, difusas y siempre cambiantes de poder.<sup>5</sup>

Otro aspecto del fenómeno tiene que ver con la naturaleza extendida del sistema de dominación político territorial, cuyo núcleo chino de etnia *han* (muy dominante en el aspecto demográfico) se encuentra rodeado por una vasta periferia territorial china no *han* (por ejemplo, Xinjiang, Mongolia Interior y Tíbet), configurando una situación que no es, en esencia, diferente a la de un imperio.<sup>6</sup> En el plano económico, tanto la relativa riqueza como las aspiraciones nacionalistas, el atraso y la pobreza alimentan estas fuerzas centrífugas que oscilan entre los anhelos de una mayor autonomía y el secesionismo.

Por otro lado, cuando se trata de temas de prosperidad relativa, los términos de la competencia entre Beijing, las provincias y los principales centros urbanos se refieren a la captación y distribución de impuestos y otros ingresos.

En tanto, en el mundo rural y marginal de la pobreza china, sobre todo en el inte-

---

<sup>5</sup> Goodman, David S.G. y Segal, Gerald. *China Without Deng*, *op. cit.* p. 92 y Gamble, William. “The Middle Kingdom Runs Dry”. En *Foreign Affairs* Vol. 79, N° 6. Noviembre-diciembre de 2000 pp. 16-21, artículo que se refiere a las considerables dificultades que enfrenta el gobierno central para recaudar impuestos.

<sup>6</sup> Jenner, *op. cit.* p. 38. Concepto de imperio que, en cualquier caso, no es equiparable a los erigidos por las potencias occidentales y concluidos en el siglo XIX y XX.

rior del país, hay bolsones de población que no perciben las ventajas de las modernizaciones que proclaman las autoridades. Un autor estima que cerca de trescientos millones de chinos viven a nivel de mera subsistencia. Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, más de ciento sesenta millones de chinos todavía padecen hambre.<sup>7</sup>

Por otra parte, el desarrollo contemporáneo de la economía está agudizando el contraste tradicional entre la región sur –más desarrollada y orientada al comercio– con la región norte, dominada por la burocracia estatal.<sup>8</sup>

### 3. Efectos de la reforma básica de Deng

En esencia, se trata de la sustitución progresiva de la lógica del mando político del PC por un intento de introducir una nueva racionalidad económica en el país.<sup>9</sup> Esta reorientación básica cambia en forma constante las relaciones de poder, no sólo dentro del Estado sino también en las vinculaciones entre éste y la sociedad. Es posible que por esta vía, entre otras, se sienten las bases para el surgimiento efectivo de una sociedad civil en China. A través del país ya hay numerosos indicios de este fenómeno, en especial en el campo del desarrollo de asociaciones voluntarias de los más diversos tipos.

Si bien las viejas estructuras de mando siguen siendo poderosas, ya no monopolizan todo. Ha dejado de existir una sola jerarquía sociopolítica y económica en el país. En la medida que crece el sector privado y que las condiciones socioeconómicas cambian en forma acelerada, cada vez más personas se ven impelidas a dejar atrás su tradicional actitud de sujeción y pasividad. El factor de inseguridad empuja a la gente a procurar soluciones a sus problemas al margen del Estado.<sup>10</sup> Aquellos que han logrado un modesto nivel de bienestar procuran encontrar los medios más eficaces para aumentarlo y defenderlo. Los empresarios locales disponen, en diversos grados, de sus propias bases de influencia y aun de poder, lo que los aleja en alguna medida de la antigua dependencia total del partido.

Sin embargo, es importante no confundir estas situaciones con el entusiasmo de algunos chinos con los ideales democráticos, que en forma tradicional ha sido un tema li-

---

<sup>7</sup> Kim, Samuel S. "China as a Great Power". En Schell, Orville y Shambaugh, David (eds.). *The China Reader. The Reform Era*. Nueva York: Vintage. 1999 p. 451. Con todo, Naciones Unidas reconoce avances significativos. El último informe del organismo mundial alaba que en la década de los noventa China haya sacado de la línea de pobreza a ciento cincuenta millones de habitantes, un 12% de la población. Véase UNDP. "Millennium Development Goals: A Compact among Nations to End Human Poverty". En *Human Development Report 2003*, [www.undp.org/hdr2003/pdf/hdr03\\_overview.pdf](http://www.undp.org/hdr2003/pdf/hdr03_overview.pdf).

<sup>8</sup> Véase Naughton, Barry. "The Foreign Policy Implications of China's Economic Development Strategy". En Robinson, Thomas W. y Shambaugh, David (eds.). *Chinese Foreign Policy. Theory and Practice*. Oxford: Clarendon Press. 1997 p. 61. A la vez, existe otra línea separadora de la riqueza y es la diferencia que, a su vez, se da entre las provincias costeras y el interior. Para estadísticas, mapas y cifras de población, recursos y desarrollo es muy útil Mackerras, Colin. *The New Cambridge Handbook of Contemporary China*. Cambridge: Cambridge University Press. 2001.

<sup>9</sup> Goodman y Segal, *op. cit.* p. 28.

<sup>10</sup> Jenner, *op. cit.*, p. 12.

mitado a algunas elites intelectuales aunque, por supuesto, no algo enteramente irrelevante. Hasta Tiananmen, la mayoría de las referencias chinas a la democracia no han sido al concepto político, jurídico e institucional sino, dependiendo del contexto, a la “democracia socialista” o a las libertades en el ámbito socioeconómico, como escoger una ocupación, un lugar de residencia o formar una familia.<sup>11</sup>

En este contexto se entiende la simpatía china por las posiciones de líderes asiáticos que han polemizado con Occidente acerca de los llamados “valores asiáticos” y que negaron la universalidad de los derechos humanos y la existencia de obligaciones internacionales en este ámbito, que deban prevalecer sobre el ordenamiento político y jurídico interno.<sup>12</sup>

Por otra parte, es muy difícil identificar alternativas prácticas de orientación democrática que tengan alguna viabilidad política frente a los poderes establecidos. Muy pocos chinos creen que sea posible incorporar a las grandes mayorías, pobres, desorganizadas y poco ilustradas, a procesos políticos nacionales participativos. Por ahora, el nivel comunal parece constituir el techo de una participación controlada, que no ofrece alternativas verdaderas que afecten las decisiones globales, sólo las locales, frente al poder establecido. En efecto, desde fines de la década de los ochenta se desarrollaron elecciones a nivel de aldea, proceso electoral periódico en el que los chinos pudieron elegir a sus autoridades más inmediatas, sin la tradicional interferencia del PCC.<sup>13</sup>

Un problema central de la política de reforma es la relación entre la ideología comunista anticuada y las nuevas orientaciones seguidas en la práctica del ejercicio del poder, así como en la vida diaria de la población. Una vía para sortear este escollo es el nuevo énfasis en el tema de “lo chino”, que tiene claras connotaciones nacionalistas y conservadoras<sup>14</sup> y que, por su mismo contenido, si bien evita las viejas tesis socialistas, tiende a chocar con el estilo internacional de diálogo y entendimiento requerido para el avance de los procesos de apertura y liberalización.

Una versión de este nacionalismo podría describirse como “pan-china” o regional, la que apela al orgullo étnico-cultural chino y lo identifica tanto a la RPC como a Taiwán,

---

<sup>11</sup> Goodman y Segal, *op. cit.* p. 67. Para el sentido de la disidencia china tras la cruenta represión de Tiananmen, véase Soto, Augusto. “La disidencia china”. En *Política Exterior* vol. XI, N° 60. Noviembre-diciembre de 1997 pp. 104-120. Las manifestaciones de Tiananmen, durante la primavera de 1989, dejaron planteados los términos conceptuales de la democracia, englobados en el término ciudadano (*shimin*).

<sup>12</sup> Para una actualizada cooperación en materia de elecciones a nivel de aldea —que contrasta absolutamente con la época de Mao— entre autoridades chinas, la Unión Europea y el Centro Carter, véase [www.chinarural.org/euchinapro/research.html](http://www.chinarural.org/euchinapro/research.html).

<sup>13</sup> Jenner, *op. cit.* p. 31.

<sup>14</sup> Véase *Far Eastern Economic Review (FEER)*. 5 de agosto 1999. Para actitudes de reafirmación nacional tanto en la cultura oficial como *pop* frente a Occidente, véase Barmé, Geremie R. “To Screw Foreigners is Patriotic: China’s Avant-Garde Nationalists”. En Unger, Jonathan (ed.). *Chinese Nationalism*. Nueva York: M. E. Sharpe. 1996 pp. 183-208. Para una autocrítica de la cultura china frente al mundo occidental, que ha marcado época en China y en las comunidades chinas de ultramar, véase Yang, Bo, *Choulou de Zhongguo ren (El feo hombre chino)*. Hong Kong: Yiwen tushu gongsi. 1990.

Hong Kong (hoy, parte de China pero no una creación del actual régimen), Singapur y las colectividades chinas de ultramar.

Otra versión más restringida se limita a la RPC, de corte más estatista y político y se asocia más con el desarrollo del “poder chino” en la región.<sup>15</sup> De manera inevitable, junto a la sobrevaloración de la nacionalidad, en las manifestaciones de esta ideología suelen aparecer las carencias del país frente a sus aventajados vecinos como Japón y los “tigres” asiáticos. Tales constataciones resultan dolorosas y, por lo mismo, motivan la formulación de propuestas de afirmación del ser nacional a través del cambio de mentalidades, políticas e instituciones.<sup>16</sup>

#### 4. La reforma económica

Las políticas de reforma se basan en el reconocimiento explícito o implícito de factores de atraso y vulnerabilidad económica del país. El diseño y la implementación de estrategias y medidas específicas para avanzar hacia su superación concentra parte importante de los esfuerzos oficiales desde la época de Deng. Según una visión optimista, a nuestro juicio un tanto simplista, las políticas de reforma han despertado al “gigante económico dormido” chino, dando lugar a un extraordinario proceso de crecimiento y desarrollo —a tasas anuales de 7% a 9% o 10% anual del producto— que llevará a la RPC a ser la primera economía del mundo en un plazo relativamente breve (el año 2020 se menciona de manera frecuente en este sentido).

En este proceso, China se convertirá en un gigantesco mercado para los productos de todo el mundo, así como en un destino privilegiado para la inversión extranjera de los más diversos orígenes. Desde este punto de vista, las dificultades y los problemas que se encuentran en el camino del desarrollo constituyen obstáculos normales, debiendo ser superados en forma progresiva por la acción de las autoridades y la operación de las fuerzas cada vez más importantes del mercado.

La visión opuesta reconoce las dificultades extraordinarias del proceso de desarrollo, originadas en los factores que enumeraremos a continuación. A raíz de esto, el proceso de reformas está expuesto al riesgo de sufrir importantes reveses —se suele hablar del peligro de un colapso—, sobre todo, en la medida en que prevalezca la indisciplina de los agentes económicos, la falta de transparencia en las relaciones entre las empresas y el gobierno, la degradación ambiental y el ambiente especulativo en el mundo de los negocios.

---

<sup>15</sup> Joffe, Ellis. “Ruling China after Deng”. En Schell y Shambaugh (eds.), *op. cit.* p. 147.

<sup>16</sup> Para el tema clave de las *guanxi*, véase Mei-hui Yang, Mayfair. *Gifts, Favours and Banquets. The Art of Social Relationships in China*. Nueva York: Cornell University Press. 1994 p. 159 y ss.; Soto, Augusto. “Antecedentes para el entendimiento y la negociación en la República Popular China”. En *Revista de Estudios Asiáticos* N° 3. Julio-diciembre de 1996 pp. 201-222.

Lo más probable es que la evolución china combine grandes avances con la persistencia de serios problemas, por lo que la cuestión básica –como sostiene Joffe– es conocer en cada situación cuál es el grado de voluntad y la capacidad de los líderes para mantener y profundizar las reformas en un entorno de problemas persistentes.<sup>17</sup>

A continuación, presentamos una enumeración somera, que no pretende ser exhaustiva, de las causas y manifestaciones del atraso económico de China.

- El sistema económico colectivista, problema común a todos los casos de “socialismo real” y que en el contexto del contraste entre la RPC y los sistemas capitalistas de Hong Kong y Taiwán, además de otros “tigres asiáticos”, adquirió visibilidad especial para Deng y la coalición reformista de los años ochenta. En los períodos sucesivos de Jiang Zemin y Hu Jintao este contraste sigue siendo un factor relevante.
- La sobrepoblación del país. Si bien la política demográfica ha sido drástica –en especial en las ciudades y en las últimas dos décadas– y el ritmo de crecimiento de la población ya no sobrepasa la expansión de los recursos económicos, con todo, la tasa actual de crecimiento demográfico significa que la población se incrementa en cerca de catorce millones de personas por año, un desafío formidable para el empleo, la educación, la vivienda y la salud. Desde el extranjero, en general se ve la inmensa población de China como sinónimo de un mercado de vastas proporciones, aunque es obvio que, mientras los niveles de ingreso *per cápita* sean modestos, se trata de un potencial a largo plazo más que de una realidad.
- La falta de infraestructura física adecuada, legado del pasado chino, situación que tiende a dividir al país en regiones conectadas entre sí de manera insuficiente. A su vez, este hecho permite la operación de fuerzas políticas, sociales y económicas centrífugas y afecta la unidad del país.
- El subdesarrollo del sistema financiero, factor vinculado en forma estrecha tanto con la tradición china de ahorro y préstamo personal y familiar, como con la concepción socialista de la banca estatal como mero vehículo de transferencia de fondos o subsidios, sin criterios de rentabilidad de los usos finales de tales recursos.
- La falta de un sistema legal adecuado (leyes y reglamentos, sistemas de aplicación y resolución de controversias), producto de la ausencia de un Estado de derecho, tanto a través de la historia del Imperio como, en especial bajo la RPC,

---

<sup>17</sup> Lieberthal, *op. cit.* p. 244. También, Alvin y Toffler, Heidi. *Creating a New Civilization: The Politics of the Third Wave*. Washington: The Progress & Freedom Foundation. 1994 p. 96.

que abrogó la legislación existente al momento de tomar el poder. Solo en forma reciente comienza a impulsarse una judicatura profesional e independiente, empresa de larga duración y no exenta de obstáculos.

- La corrupción a todo nivel, problema que se relaciona en forma estrecha con la falta de transparencia en los procedimientos, la tradición de las transacciones realizadas sobre la base de *guanxi* (contactos sociales), la discrecionalidad de las atribuciones de los funcionarios, la deferencia personal no cuestionada a los jefes y, en general, a las jerarquías, y el ya mencionado subdesarrollo de las instituciones jurídicas.<sup>18</sup>

## 5. Etapas y coaliciones en la era Deng

Entre los aliados reformistas de Deng se destacaron las figuras de Zhao Ziyang y Hu Yaobang. Hu había acompañado a Deng durante la mayor parte de su carrera política, accediendo en forma eventual al cargo de secretario general del PC. Zhao, una vez rehabilitado en el aspecto político, había conducido la recuperación económica de la provincia de Sichuan (la tierra natal de Deng). Una vez en Beijing, Deng lo promovió al cargo de primer ministro. Estos cambios claves en la jerarquía del poder se produjeron en 1980 y quedó desplazada la dirigencia de transición.

En el conjunto de las reformas, Zhao (impresionado por las tesis popularizadas por el autor norteamericano Alvin Toffler) atribuía especial importancia al aspecto científico tecnológico, identificado por este “futurólogo” como el motor del proceso de cambios.<sup>19</sup> Según Zhao, el objetivo de reformar las estructuras políticas y económicas bajo el liderazgo del partido era lograr un desarrollo más vigoroso de las fuerzas productivas y demostrar así la superioridad del sistema socialista.<sup>20</sup>

En este contexto, parece poco probable que –al menos en el inicio– Zhao y su sector hayan tenido conciencia cabal de las implicaciones y complejidades sociales y políticas de la instauración de una sociedad capaz de generar conocimiento científico y cambio tecnológico. El punto de partida para Zhao había sido el de un reformista optimista y complaciente: si las reformas económicas tenían éxito, la gente estaría satisfecha y habría estabilidad. Sólo después su pensamiento evolucionó y tomó en consideración los efectos de los mejores niveles de vida sobre las actitudes y los criterios culturales, que harían que

---

<sup>18</sup> Véase el discurso de Zhao Ziyang ante el XIII Congreso del Partido Comunista de la RPC publicado en noviembre de 1987, reproducido en Schell y Shambaugh (eds.), *op. cit.* especialmente p. 57.

<sup>19</sup> Su defenestración y la subsiguiente represión iniciada en Tiananmen supuso un quiebre intrapartido y un congelamiento de gran parte de los contactos exteriores de la RPC, sin parangón en los veinticinco años de reforma y apertura. Para el fascinante proceso decisivo dentro de la cumbre del poder en los días previos al 3 de junio de 1989, véase Nathan, Andrew; Link, Perry y Liang, Zhang. *The Tiananmen Papers*. Londres: Little, Brown & Company. 2001 pp. 184-190, *passim*.

<sup>20</sup> Jenner, *op. cit.* p. 8.

la gente se interesara más en participar en la gestión de los asuntos que, en definitiva, afectan sus vidas. Este tipo de planteamiento puso a Zhao –sin duda, un dirigente visionario– a la vanguardia del sector reformista. Esto lo convertiría en un blanco de las críticas del ala conservadora del partido. Este sector, y el propio Deng, no le perdonarían el fracaso de sus intentos para resolver el problema de las protestas de Tiananmen por medio de intentos de diálogo y negociación.

La política reformista en los años ochenta alternó subperíodos de iniciativas audaces con los consiguientes avances, desajustes y conflictos y momentos de reconsideración de ritmos y prioridades, todo ello siguiendo los altibajos de las coaliciones internas en el entorno de Deng. De este modo, las autoridades verían, por un lado, que su poder se iba limitando en forma progresiva y, por otro, que a su alrededor surgían aspiraciones y demandas de mayor apertura del sistema.

Para este sector también estaba claro que el avance de las reformas de manera necesaria socavaba las bases de legitimidad del sistema en funcionamiento desde 1949 y, por ende, del PC, por cuanto las nuevas aspiraciones de los chinos consistían, ante todo, en mejorar sus condiciones de vida y dejar de lado de manera progresiva las satisfacciones meramente simbólicas e ideológicas.

En 1987, este sector obtuvo la salida de Hu. Sólo en 1992 Deng pudo reiniciar el ciclo reformista, pero mientras tanto acaecieron los hechos de Tiananmen, que conmocionaron al país y al mundo y afectaron seriamente la imagen internacional del régimen. En el origen de estos hechos se encuentra la percepción de los homenajes populares –en especial, estudiantiles– a Hu Yaobang, fallecido en abril de 1989, como un desafío potencialmente revolucionario a las autoridades. La tensión de este período también precipitó la caída de Zhao Ziyang (en mayo de 1989), cuya posición ya estaba debilitada por las dificultades inherentes al proceso de reforma y la oposición de los conservadores. Tiananmen, en todo caso, dramatizó la tensión insuperable entre el reformismo económico de Deng y su apego a la ortodoxia política del sistema. La inflexibilidad de Deng en este punto haría pagar a Zhao el precio de su contemporalización con la protesta de Tiananmen.<sup>21</sup>

En 1992, luego de la célebre *nanxun* (“gira de inspección al sur”) de Deng, en la que el anciano líder presentó los avances económicos de Shenzhen y la provincia de Guangdong como un modelo para toda China, el XIV Congreso del PC reafirmó la línea reformista. Esta sanción partidista pareció legitimar otra oleada de desenfrenada actividad eco-

---

<sup>21</sup> Véase Li, Cheng, “200 Million Mouths too Many: China’s Surplus Rural Labor”. En Schell, Orville y Shambaugh, David (eds.), *op. cit.* pp. 362-373. *FEER*, 21 de octubre 1999, informa acerca del problema de los migrantes rurales en Beijing, cuyo número podría alcanzar los dos millones. Aunque estas personas prefieren la pobreza urbana a la rural, están excluidos de las ayudas sociales que se otorgan en situaciones de extrema pobreza, las que requieren residencia en la ciudad. En Beijing hay solamente treinta y ocho mil beneficiarios de tales prestaciones. La sobrepoblación rural se ve sólo parcialmente aliviada por el éxodo de migrantes. Por otra parte, en el mundo rural se suele desobedecer la política oficial de limitar los hijos a uno por matrimonio. Ambas situaciones contribuyen a generar un tráfico ilegal de niños hacia las grandes áreas urbanas. Véase *The Economist*, 23 de diciembre de 2000 pp. 53-54. La situación apenas varió en los últimos dos años.

nómica privada, mientras se recuperaban los flujos de inversión extranjera directa, que habían sido seriamente afectados por la condena internacional a raíz de Tiananmen y el consiguiente temor al riesgo de desestabilización política.

### *5.1 Aspectos del plan de Deng*

Las reformas económicas de Deng se iniciaron atacando el tema del colectivismo, aunque por supuesto siempre se conservó la terminología del socialismo marxista en los documentos oficiales. El primer paso necesariamente debía ser la rehabilitación de las personas que habían sufrido medidas represivas bajo la revolución cultural y, en general, por los excesos del maoísmo, única vía para contar con el apoyo indispensable y los recursos dirigentes altos e intermedios para el desarrollo del país.

En una China en la que todavía predominaba el aspecto rural, el tema agrícola debía ser necesariamente prioritario. A comienzos de los años ochenta, se implementó la “descolectivización” mediante el abandono del sistema de la comuna agraria. En su reemplazo, se instituyó un sistema de granjas familiares y se establecieron derechos de arrendamiento de largo plazo sobre la propiedad rural, comerciables y transferibles por herencia.

Esta reforma trascendental pudo hacerse efectiva en buena medida gracias a que benefició en forma privada a los propios funcionarios a cargo de las comunas y a sus familias y amigos.<sup>22</sup> La reforma permitió elevar la producción de alimentos y disminuyó así, de manera progresiva, un factor crucial de debilidad y vulnerabilidad de la economía china. A su vez, el aumento de los ingresos de los agricultores estimuló la demanda de manufacturas y fomentó, de este modo, el desarrollo industrial.

Entre los trabajadores industriales incorporados en forma reciente a la vida urbana se encuentran numerosos migrantes provenientes del antiguo sistema colectivo. La oferta de mano de obra de este origen parece ser prácticamente ilimitada. Las estimaciones del tamaño de la población flotante que busca trabajo y acepta cualquier empleo ocasional —muchas veces renovable día a día, sin beneficios más allá de una muy baja remuneración— en general supera la cifra de cien millones de adultos.

Este contingente enorme contribuye a aumentar la población de los grandes centros urbanos en una proporción estimada en un tercio de su tamaño, con los consiguientes

---

<sup>22</sup> Para una voz autorizada que no cree en el impacto de esa menor recaudación esgrimida por las autoridades chinas —que normalmente se cifra en cerca de un 14% del PIB para 1999, por contraste con el 31% que se recaudaba en 1978—, véase Pei, Minxin. “China’s Governance Crisis”. En *Foreign Affairs*. Septiembre-octubre de 2002. Artículo íntegro publicado en la página web de Pei, [www.ceip.org/files/publications/2002-09-01-Minxin%20Pei%20foreign%20affairs.asp](http://www.ceip.org/files/publications/2002-09-01-Minxin%20Pei%20foreign%20affairs.asp). Pei ve en los gastos del Estado una razón de esa pauperización de las arcas fiscales, que en principio siguieron ingresando cerca de un 30% del PIB y, a la vez, ve a las provincias y a los municipios recurriendo a nuevas formas de captación de impuestos que las hacen más ricas.

problemas de falta de servicios básicos, explotación, marginalidad y aumento de la delincuencia.

Bajo el maoísmo, la situación descrita no habría sido posible, entre otros factores porque el acceso a los bienes esenciales en las ciudades se encontraba racionado en forma estricta y el sistema de registro de hogares imposibilitaba ausentarse sin permiso. Ninguno de los múltiples intentos de revertir o controlar la migración interna ha logrado su objetivo. Aunque la masa de migrantes y trabajadores informales obviamente no constituye un actor social y político contestatario, ya que carece de organización, en el contexto de las reformas ha surgido un factor de inestabilidad de grandes dimensiones.<sup>23</sup>

A nivel macroeconómico, el paso principal de la puesta en marcha de la política de reformas fue la reducción sustancial del alcance del sistema de planificación de la producción, cuya incidencia en las decisiones de las unidades productivas disminuyó de manera importante en los años ochenta. Este proceso fue acompañado por la desregulación total o parcial de numerosos precios y por la descentralización del sistema fiscal y presupuestario en beneficio de las regiones y provincias. Cabe observar que, en la práctica, la capacidad de exacción de tributos de Beijing es limitada, ya que al depender de mecanismos provinciales de recaudación, los montos percibidos son materia de negociación entre las autoridades provinciales con las instancias centrales.<sup>24</sup>

## 6. El Partido Comunista y la alta jerarquía bajo Jiang Zemin

El Comité Permanente del Politburó del PC constituye el pináculo de la estructura formal del poder político radicado en el PC, el que luego de medio siglo de ejercicio del monopolio del poder en China, es una gigantesca organización política que cuenta con sesenta y seis millones de militantes.

Básicamente, consideramos al partido como una vasta maquinaria nacional de movilización y control políticos. Si bien –como ya se señaló– esta entidad sigue utilizando las definiciones ideológicas comunistas para expresar de manera pública sus políticas, en la práctica éstas ceden en forma constante ante los imperativos pragmáticos que impone un sistema sujeto a fuertes procesos de cambio. Bajo el efecto de las transformaciones de toda índole que vive el país, el partido experimenta también un debilitamiento del carácter “monolítico” de su organización y estructura.

---

<sup>23</sup> Influidos por el budismo y el taoísmo, su recetario mezcla ejercicios respiratorios y de artes marciales prescritos para mejorar y prolongar la vida e, incluso, lograr la inmortalidad.

No desapareció de las inmediaciones de la plaza de Tiananmen, donde se han manifestado en forma recurrente hasta el día de hoy los adherentes del *Falun Gong*, ni de Internet. En suma, de dos espacios clave. Al respecto, véase la página oficial del movimiento, <http://www.falundafa.org> y la del Ministerio de Asuntos Exteriores de China, [http://211.99.196.31/search/new/eng\\_se.jsp](http://211.99.196.31/search/new/eng_se.jsp).

<sup>24</sup> *Asia 1999*, p. 103.

En 1999, la comprobación de la militancia simultánea de miembros del partido en otras agrupaciones –como la organización *Falun Gong* (“rueda budista” en chino), que combina características de secta, de movimiento social y de práctica de artes marciales– constituyó un golpe a la concepción comunista tradicional, en especial en la medida que Falun Gong dispone de un potencial de acción política. A fines de abril de 1999, el movimiento atrajo la atención pública por medio de una manifestación de miles de sus miembros (tipo *sit in*) en las inmediaciones del complejo de Zhongnanhai de Beijing. El hecho, calculado para sorprender a los observadores, obviamente provocó alarma e indignación entre los dirigentes del partido. Desde fines de 1999, el régimen endureció su postura represiva, lo que indica que considera al movimiento como una seria amenaza a su monopolio formal de poder. Seriamente reprimido, Falun Gong, sin embargo, hasta hoy no muestra indicios de desaparecer.<sup>25</sup>

Así mismo, afecta al partido el hecho que ya no es el vehículo indispensable de movilidad social para los sectores e individuos más activos de la población. En la medida que a través del país se han multiplicado las oportunidades económicas y se insinúan formaciones sociales con algún grado –aunque precario– de autonomía, esta pérdida del monopolio de las ventajas en términos de las oportunidades de carrera resulta explicable. De manera correlativa, la función de reclutamiento del partido experimenta un debilitamiento incipiente, puesto que para los dirigentes ya no resulta tan fácil como en el pasado movilizar la adhesión de nuevos miembros potenciales, ni es posible garantizar como en el pasado su permanente lealtad y sujeción.

No obstante, el PC sigue siendo, por supuesto, un instrumento formidable y todavía esencial de ejercicio de poder político, así como de facilitación de oportunidades individuales sociales, económicas y culturales. También constituye el principal vehículo de movilización y control en el país. Su liderato, consciente de los cambios en marcha, inició una campaña nueva para recuperar posiciones en el entorno social y político chino.

Se trata de los “tres énfasis”, lema propuesto por Jiang Zemin y sus colaboradores, con el fin de restaurar la cohesión en las filas partidistas y revivir el espíritu combativo de los cuadros dirigentes. El primer énfasis se refiere al estudio del marxismo-leninismo y del pensamiento de Deng Xiaoping; el segundo, a privilegiar los métodos de acción política, lo que implica reforzar la adhesión a las directivas partidistas y, en especial el apoyo a Jiang como la máxima autoridad de la colectividad. El tercer énfasis se refiere a la promoción de los comportamientos sanos y correctos, lo que significa que se trata de revertir la corrupción en el partido.

El Comité Permanente del Politburó constituye el pináculo de la organización for-

---

<sup>25</sup> Shambaugh, David. “China’s Military: Real or Paper Tiger?”. En Schell y Shambaugh (eds.), *op. cit.* p. 436. Este artículo es una buena fuente introductoria al tema de la modernización del aparato militar chino. Para un análisis más profundo, véase la tesis de Prieto Vial, Daniel. “La proyección estratégica de China”. Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Chile, Programa de Magister, 1997.

mal del Partido. En general, esto significa que el centro del poder efectivo radica en este pequeño grupo de dirigentes (desde el XVI Congreso del PCCh nueve jerarcas en vez de siete, como era la tradición). No obstante, como lo demostró el caso de Deng, en circunstancias excepcionales el más alto poder puede recaer en un individuo que no desempeña un cargo formal partidista o estatal. Sin embargo, el carisma y la cooficialidad de un cargo tras bambalinas no fue la tónica durante la administración de Jiang Zemin, pues entre 1993 y 2002 detentó todos los cargos máximos, en consonancia con una alta autoridad. Jiang se apropió de los cargos de presidente de China, secretario general del PCCh y presidente de la Comisión de Asuntos Militares, cargo que conservó hasta 2004. El Comité Permanente del Politburó, que encabezó hasta fines de 2002, estaba compuesto por jerarcas civiles. La ausencia de miembros militares refleja la desaparición de la antigua generación de altos mandos con tradición revolucionaria. Esto favorece a Jiang Zemin, que carecía de ascendiente sobre los viejos generales.

### *6.1 Ministerios y transparencias en las reforma de Zhu Rongji*

Uno de los mayores esfuerzos de racionalización del ejercicio del poder político y administrativo de China le correspondió al primer ministro Zhu Rongji durante el ejercicio de su cargo entre 1998 y 2002. Zhu se concentró en la reforma del aparato de administración central del Estado y se considera que este impulso ha sido el más ambicioso desde 1949. Además, buscó modernizar la burocracia central mediante la reducción de los ministerios, de alrededor de cuarenta a veintinueve,<sup>26</sup> y convirtió los ministerios económicos sectoriales en empresas, tratando así de hacer gobernable el aparato público y viabilizando, a la vez, las condiciones para el avance de la política de privatizaciones. Queda en el aire la pregunta de si los ministerios, al cabo de un lustro del ingreso de China en la OMC –esto es, hacia 2006 y más allá– no se habrán refundado de facto, como ha sido la tradición previa.

En cuanto al endémico problema de la corrupción, el gobierno de Zhu se propuso atacarla a todo nivel: un desafío gigantesco y difícil por su carácter endémico y recurrente, que hereda como gigantesca asignatura pendiente la administración encabezada por el nuevo secretario general del PCCh y presidente de China, Hu Jintao.

Gracias al tráfico de influencias, al cohecho, etc., subsisten una serie de actividades ilícitas altamente lucrativas que perjudican el potencial de desarrollo del país; por ejemplo, el contrabando, el tráfico de drogas y el mercado negro en diversos bienes y servicios. Aunque las autoridades nacionales y provinciales suelen implementar campañas de repre-

---

<sup>26</sup> Detalles de este tipo de actividades en Malhotra, Angelina. "Shanghai's Dark Side". En Schell y Shambaugh (eds.), *op. cit.* pp. 394 y ss.

sión, pocas veces éstas se ejercen sobre los grandes culpables. Por ejemplo, en el ámbito de las drogas se suele apresar y ejecutar principalmente a individuos que sorprendidos portando pequeñas cantidades de sustancias prohibidas, mientras los grandes traficantes organizados rara vez se detectan y sancionan.

En general, pareciera que el estilo más bien político que policial y judicial del combate contra la criminalidad que practican las autoridades –a través de las campañas de *yanda* periódicas, “mano dura” en chino– aleja las perspectivas de instauración del imperio de la ley en materia penal. Mientras tanto, el avance contra las causas de fondo de las conductas corruptas, como los excesivos márgenes de discrecionalidad de los funcionarios, las bajas remuneraciones y la escasa motivación de muchos de ellos, la ineficiencia de los servicios públicos, la poca transparencia de las transacciones es un conjunto de tareas de largo aliento que sigue comprometiendo las energías de los más altos niveles políticos, pero enfrenta formidables obstáculos en la práctica.

## 6.2 Las fuerzas armadas

A través de varias décadas, el Ejército Popular de Liberación (EPL) desarrolló un gran conglomerado empresarial. Esta tendencia se dio en forma progresiva –respondiendo en un principio a deficiencias en el financiamiento estatal del gasto militar–, aunque bajo el período reformista de Deng, el líder chino se preocupó en forma personal de incrementar las asignaciones presupuestarias para el EPL. Al mismo tiempo, la disminución del enorme tamaño del EPL se reconocía como un imperativo central para su modernización. De hecho, el aumento en los gastos de defensa chinos –financiados en gran medida con la expansión del ingreso fiscal en el contexto del crecimiento económico– singularizó a la RPC como un caso excepcional en la década del noventa, ya que la tendencia internacional de la Posguerra Fría fue la disminución de esta carga.

El segundo factor en el desarrollo industrial del EPL fue la percepción de las deficiencias en la disponibilidad y calidad de los suministros entregados por las empresas estatales. Esta situación convenció a los altos mandos de que era necesario asegurar pertrechos y equipos mediante la fabricación propia. Sin duda, tan importante como lo anterior fue la comprobación por parte de los mandos del EPL que, al amparo del poder militar –en último término, de la fuerza armada–, surgían numerosas oportunidades económicas interesantes en las actividades más diversas (no necesariamente todas lícitas), sin que en la práctica hubiera demasiados controles acerca de la oportunidad, legalidad o conveniencia de este tipo de iniciativas.

La liquidación de este imperio económico –cuya extensión se calcula que llegó a cerca de quince mil empresas de todos los tamaños, en toda clase de rubros, con o sin relación con los requerimientos operacionales militares– es una de las reformas de mayor importancia emprendidas desde mediados de 1998 bajo el liderato de Zhu Rongji. Según una estimación publicada por *Shambaugh*, las empresas del EPL podrían haber llegado a controlar de manera indirecta unos cincuenta mil establecimientos industriales, con una planta laboral total de cincuenta millones de personas. Muchas de es-

tas empresas operaban a pérdida, lo que significa que el Estado las había sostenido por la vía de subsidios.<sup>27</sup>

La actividad económica del conglomerado no se limitó a China. Las operaciones comerciales del EPL en el exterior contribuyeron a convertir a la RPC en uno de los grandes actores internacionales del negocio de las armas. Esto no necesariamente ha fortalecido al país, por cuanto en diversas situaciones de tensión internacional se ha esgrimido para fomentar una imagen de comportamiento irresponsable de Beijing. En parte, ello fue posible porque algunos clientes foráneos de las empresas proveedoras de armamento del EPL suelen ser países que, por tener serios problemas externos, especialmente con sus vecinos, enfrentan obstáculos que resulta muy difícil o muy caro superar para acceder a las armas de los principales proveedores tradicionales.

Además del imperativo de modernización, el tema del EPL es parte de los desafíos de gobernabilidad del país, tanto en lo político como en la gestión de las reformas y el combate contra la corrupción. La estructura de control sobre las empresas del conglomerado EPL se diversificó entre muchos departamentos de la administración central y territorial militar, de modo que se requiere mucha información y aún más capacidad de mando y de gestión para conocer y manejar el sistema.

La política de disolución del conglomerado se funda, en primer lugar, en la necesidad de concentrar a los militares en sus tareas defensivas (lo que tendría apoyo en algunos altos mandos). La segunda motivación central de las autoridades es la racionalización de la economía.

Mediante una política de transferencias, se procura que las empresas tengan nuevos propietarios que las manejen con criterios de rentabilidad, terminando con la socialización de las pérdidas de numerosas empresas del vasto *holding* del EPL.

Otra consideración es el logro de mejores niveles de probidad y transparencia, ya que no es un secreto que algunas empresas militares han abusado del poder que les da el apoyo armado a sus operaciones, incurriendo en forma directa o indirecta en transgresiones como el contrabando, la evasión tributaria, la venta de protección a empresas e individuos involucrados en actividades lícitas o ilícitas, el no pago de deudas y otras.<sup>28</sup> En este sentido, no cabe duda de que las reformas apuntan a debilitar el “poder fáctico” que detenta el EPL frente a la autoridad civil y la población china.

La compleja operación, lanzada por Jiang en julio de 1998 con la activa participación de Zhu Rongji, enfrentó dificultades importantes, en especial la determinación de los valores de las empresas y, por ende, de las compensaciones exigidas por los militares. Además, estos esperaban reservarse un número indeterminado de empresas, aduciendo razones de seguridad nacional o de bienestar,<sup>29</sup> de modo tal que estas reservas permitie-

---

<sup>27</sup> FEER. 29 de abril 1999.

<sup>28</sup> FEER. 13 de julio 2000.

<sup>29</sup> Goodman y Segal., *op. cit.* p. 42. El sector estatal representaría alrededor de un 40% de la producción estatal total y acaso sólo un tercio del PIB. Al respecto, véase “La economía”. En Fisac, Taciana y Tsang, Steve (eds.). *China en transición. Sociedad, cultura, política y economía*. Barcelona: Bellaterra. 2000 pp. 284-285 y ss.

ran al EPL mantener privilegios en el contexto de las privatizaciones, en especial cuando el gobierno central no estaba en condiciones de resarcir al EPL los ingresos que dejaría de percibir. Las estimaciones para el año 2000 indicaban que el EPL había transferido al gobierno aproximadamente tres mil quinientas empresas, entre las que se cuentan algunas muy importantes, como el grupo farmacéutico 999 (el mayor de China) y el grupo *Xinxing*, que intermedia pertrechos. A cambio de las empresas, el EPL recibió un pago equivalente a US\$ 1.200 millones en 1999 y seguridades de mayores fondos por la vía presupuestaria. Se le permitió al EPL conservar empresas importantes en el sector de telecomunicaciones, así como numerosas propiedades agrícolas que emplean a familiares de personal militar.<sup>30</sup>

En el mediano plazo, el EPL enfrenta el reto de los Estados Unidos. Por ahora, lo que declara Washington como “lucha contra el terrorismo” puede durar años. La no resolución de los conflictos de Afganistán, Irak y la disposición confrontacional al borde del abismo desplegada por el régimen de Corea del Norte y otros frentes difusos pero no menos reales que puedan surgir distraen a los Estados Unidos, lo cual no significa que el EPL esté en posición de aprovecharlos en iniciativas ofensivas del Estado chino en Asia. En verdad, los peligros para China son todos domésticos y se resumen pura y simplemente en el buen gerenciamiento de la reforma y en contener la potencial eclosión social en el proceso de integración en la OMC: la mayor reforma desde 1978.

### *6.3 Los sectores de la economía en las reformas de Zhu Rongji*

La economía china bajo el proceso de reformas vio profundizarse la brecha entre el sector tradicional de empresas estatales –que se caracterizan por su gran tamaño, dependencia y estilo de gestión burocráticos, la ausencia de criterios de rentabilidad en la asignación de recursos y la falta de vinculación con los mercados externos– y los demás sectores empresariales. La considerable atención internacional al desarrollo del sector privado nacional y de las inversiones extranjeras –lo más visible del desarrollo económico chino– no debería ocultar el gran peso que sigue teniendo el sector estatal, que podría estar funcionando como un freno importante al desarrollo económico.<sup>31</sup>

Bajo Deng, el tema de la reforma de las empresas estatales quedó pendiente; el primer ministro Zhu Rongji enfrentó el desafío de modernizar este sector, pero en el contexto inestable de la economía que el riesgo social y político de liquidar sin más estos “dinosaurios” económicos era extremadamente alto. Por esta razón, al menos desde 1998, la prioridad de la reactivación económica primó sobre las necesidades de racio-

---

<sup>30</sup> Jenner, *op. cit.* p. 10. Véanse las interesantes observaciones de Edward S. Steinfeld, especialista en economía china, en *FEER*, 7 de octubre 1999 pp. 57-60.

<sup>31</sup> Jenner, *op. cit.* pp. 33-35.

nalización del sector estatal y las reformas indispensables para dar viabilidad al mercado interno.

Tales reformas incluyeron la creación de mecanismos legales y contables adecuados para una mejor y más transparente administración de las empresas y sus relaciones con sus propietarios (el tema del “gobierno corporativo”), la promulgación de legislación económica y comercial indispensable para dar seguridad y estabilidad a las transacciones (un ejemplo de los problemas prácticos no resueltos es la cobranza de facturas impagas) y la creación o el fortalecimiento de sistemas de regulación y supervisión en determinados sectores de la actividad. Mientras estos conjuntos de medidas no se tomen e implementen de manera sistemática y efectiva, la liberalización de la economía incentiva la proliferación de conductas económicas irresponsables y, por ende, la corrupción y el predominio de los más inescrupulosos, al dejar desprotegidos a los agentes económicos más débiles o menos conectados a los círculos relevantes del poder.<sup>32</sup>

El desarrollo industrial más dinámico se encuentra sobre todo en el llamado sector colectivo. Antes de las reformas, este sector formaba parte de la economía pública, sin someterse directamente al plan estatal, por lo cual no gozaba de subsidios estatales directos. Esto lo convertía en el “pariente pobre” del sistema. En el período de reformas, la mayor flexibilidad relativa de estas empresas, muchas veces al nivel municipal y de comunidades rurales, permitió una mejor adaptación a las nacientes condiciones de mercado. Bajo estas condiciones de dinamismo, se aportó un elemento de descentralización al sistema, lo que no dejó de sentirse en las relaciones políticas.<sup>33</sup>

En la práctica, China se vuelve un país más policéntrico, aunque la existencia del Estado no enfrenta grandes desafíos intelectuales ni despierta fuertes resistencias étnicas o regionales, debido a que las instituciones centrales tienen una tradición milenaria. Esto constituye una diferencia radical con el caso de la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), una estructura estatal que se desplomó por falta de legitimidad y de eficacia.<sup>34</sup>

No obstante, el crecimiento de la descentralización ofrece nuevas oportunidades para las vinculaciones internacionales, en el contexto del desarrollo de la región. China, país percibido como un gran *hinterland* económico del desarrollo de los Países Asiáticos de Reciente Industrialización (New Industrialized Countries -nic's-) como Taiwán, Corea del Sur y Singapur, se asocia en forma cada vez más estrecha con varias economías de la región a través del crecimiento de vinculaciones provinciales con el exterior.

En el sureste —la región económicamente más dinámica—, las provincias de Guang-

---

<sup>32</sup> *Ibid.* pp. 54-56. Para la historia reciente de la larga tradición estatal china, Spence, Jonathan. *The Search for Modern China*. Nueva York: W.W., Norton & Company. 1999.

<sup>33</sup> Véase Hsing, You-tien. “Building *Guanxi* Across the Straits: Taiwanese Capital and Local Chinese Bureaucrats” pp. 143-164 y Ong, Aihwa. “Chinese Modernities: Narratives of Nation and of Capitalism” pp. 171-202. En Ong, Aihwa y Nonini, Donald. *The Cultural Politics of Modern Chinese Transnationalism*. Nueva York: Routledge. 1997.

<sup>34</sup> En este sentido, véase el artículo de Liu Huaqiu, a la fecha director de asuntos internacionales del Consejo de Estado de la RPC, “Strive for a Peaceful International Environment”. En Schell y Shambaugh (eds.), *op. cit.* pp. 459-470.

dong y Fujian se relacionan en forma fuerte con Hong Kong y Taiwán, respectivamente. Más al norte, Shandong está asociada de manera especial con Corea, y el área de Liaodong con Corea y Japón. Tales vinculaciones conllevan, por otra parte, un aumento en los des-niveles internos de desarrollo, en la medida que las provincias pobres del oeste no salen de su situación marginal.

En el proceso descrito interviene un factor social transnacional, en cuanto parte importante de las inversiones extranjeras en China proviene de empresarios de la diáspora china, especialmente del sudeste asiático. Estos empresarios operan desde Indonesia por el sur, hasta Filipinas por el norte, sin considerar las ramificaciones de la diáspora hacia países occidentales. En sus países de emigración ocupan importantes posiciones económicas, que a nivel colectivo son dominantes en varios de ellos, lo que no dejó de generar resentimiento y reacciones xenofóbicas, como se vio sobre todo en Indonesia en los últimos años.

Algunos de estos empresarios se sienten motivados por las vinculaciones ancestrales con sus tierras de origen, mientras otros son motivados sobre todo por el imperativo de mantener su competitividad internacional en el contexto de crecientes costos de producción en economías más desarrolladas.<sup>35</sup>

## 7. Reformas y política exterior. De Jiang Zemin a Hu Jintao

Durante la época maoísta, la RPCh adoptó una postura de cuestionamiento radical del sistema internacional y sus actores principales. Sin embargo, al no contar con los medios apropiados para cambiar el *statu quo* de acuerdo a sus aspiraciones, esta postura revolucionaria constituyó en último término un fracaso político, condenando a China a sufrir una prolongada situación de ostracismo internacional. Con todo, durante los últimos cinco años del régimen maoísta se produjo un importante viraje diplomático, al ocupar Beijing el asiento chino en Naciones Unidas, desplazando a Taipei e iniciando el proceso de normalización de relaciones con los Estados Unidos, que se completaría con el establecimiento de relaciones diplomáticas en 1979. Este cambio, un giro pragmático de gran repercusión geopolítica, tuvo lugar básicamente por consideraciones de *realpolitik*, tanto en Washington como en Beijing.

Desde la era de Deng, y especialmente en la Posguerra Fría gracias al abandono de las políticas de la era maoísta, al término del bipolarismo, a la desaparición de la Unión Soviética y a su propio proceso de desarrollo, China emergió como una potencia regional que mantiene crecientes relaciones políticas y económicas con casi todo el mundo, lo que equivalió a su alejamiento del revisionismo internacional maoísta.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Hamrin, Carol Lee, "Elite Politics and the Development of China's Foreign Relations". En Robinson, Thomas W. y Shambaugh, David (eds.), *op. cit.* p. 89.

<sup>36</sup> Véase Soto. "Antecedentes para el entendimiento y la negociación en la República Popular China", *op. cit.* pp. 209-210.

Esta evolución favorable contrasta con la situación de Taiwán, que en forma correlativa perdió reconocimiento político internacional. La reducción progresiva del ámbito de las relaciones diplomáticas taiwanesas circunscribió el papel internacional de la isla sobre todo al nivel del comercio, las finanzas y la cooperación para el desarrollo, aunque Taiwán conserva presencia multilateral en APEC e ingresando en la OMC pocos meses tras el ingreso de China, a fines de 2001. Aunque Taiwán constituye una realidad política “de facto”, el temor de los interlocutores de Beijing a sufrir un deterioro o la ruptura de sus vínculos con China continental los lleva a privilegiar estos últimos, rehusándose por tanto, a prestar atención a demandas taiwanesas como, por ejemplo, la admisión de la isla en la Organización de Naciones Unidas (ONU).

Con todo, a pesar de las importantes ventajas que ganó la RPC sobre Taiwán en las difíciles relaciones a través del estrecho de Formosa, no logró doblegar la voluntad taiwanesa de mantener una existencia separada, que en los hechos está muy cerca de la independencia política (que, de formalizarse, constituiría una hipótesis de guerra para Beijing). De hecho, las autoridades de Taipei siguen disfrutando de ciertas garantías internacionales en el ámbito de la seguridad, ya que lograron adquirir armamentos modernos y, cuando la isla fue amenazada militarmente desde el continente, tuvieron claro respaldo de los Estados Unidos.

Hacia fines de los años ochenta, la cantidad y calidad de los contactos internacionales de la RPC aumentó en tal grado que el aparato interno de formulación e implementación de la política exterior se vio superado. A las tradicionales cuestiones político ideológicas y diplomáticas se agregó una creciente agenda de problemas comerciales, tecnológicos, financieros, informativos, culturales, de inteligencia y otros que exigían ser atendidos por unidades especializadas integradas por personal competente. El liderato de la reforma económica, constatando esta situación, en 1985 obtuvo que se declarara que la diplomacia económica constituía una nueva y alta prioridad externa del país. Esta decisión tuvo como principal consecuencia institucional el fortalecimiento del papel de coordinación del Consejo de Estado, cuya unidad de asuntos internacionales, fusionada con la oficina correspondiente de la Secretaría General del PC, pasó a depender en forma conjunta del Consejo y del Comité Central.<sup>37</sup>

## 8. La dimensión externa de las reformas económicas

Como ya se señaló, un elemento central de la situación internacional de China al momento de iniciarse las reformas de Deng era el surgimiento de las nuevas economías industriales del este de Asia. Este proceso amenazaba con convertir a China en una gran

---

<sup>37</sup> Goodman y Segal, *op. cit.* p. 70. Con todo, desde la segunda mitad de la década de los noventa se observa una mayor implicación multilateral de la diplomacia china.

periferia atrasada frente a una serie de economías dinámicas crecientemente prósperas en la región. Un ángulo relevante para explicar la perspectiva reformista de la política exterior económica es el de un imperativo chino de reacción ante la eventualidad de una profundización de la brecha regional de niveles de desarrollo.

Este imperativo llevó, por ejemplo, al establecimiento de zonas económicas especiales que pudieran emular el fuerte crecimiento de las referidas economías. En términos globales, el legado de Deng es una China crecientemente entrelazada con el resto del mundo y que, a los ojos de muchos observadores internacionales, podría convertirse a pasos agigantados en una superpotencia económica del siglo XXI. El liderazgo chino supo aprovechar para su diplomacia el deseo de sus interlocutores en los países desarrollados de no verse excluidos de las ventajas potenciales de estas vinculaciones. Por ejemplo, los gobiernos occidentales compiten por ganar para sus grandes empresas contratos de comercio e inversión que encierran la promesa de un buen posicionamiento en lo que se percibe como el mayor mercado emergente de fines de siglo. Esta consideración lleva tanto a los gobiernos como a los actores económicos a evitar comportamientos que la parte china pudiera percibir como ofensivos, temor que Beijing aprendió a jugar a su favor. De este modo, Beijing supo vincular las consideraciones económicas con los intereses políticos.<sup>38</sup>

No obstante, el sistema de formulación de la política exterior china todavía parece adolecer de un déficit en términos de estrategia y de capacidad de definición del lugar de China en el mundo.<sup>39</sup> En el mismo sentido, nos parecen correctas las advertencias de analistas de reconocida competencia como Samuel Kim, Jean-Pierre Cabestan y Hideshi Takesada, quienes observan una significativa brecha entre el poder percibido de China que, debido a una sobreestimación de las capacidades propias, sería sensiblemente mayor al poder real de este país. A juicio de Cabestan, dicha brecha aumentó en relación con la era maoísta y su efecto se exagera por las mayores expectativas que hoy abrigan numerosos chinos acerca del rol internacional de su país. El sinólogo francés descarta que China pueda sobrepasar el poderío de los Estados Unidos. Al tener en cuenta la magnitud de las tareas de desarrollo que se encuentran pendientes, Lee Kuan Yew estima que China puede alcanzar su meta de ser una economía moderna recién hacia el año 2050.<sup>40</sup> De manera más polémica, Gerald Segal plantea diversos interrogantes acerca del peso actual real de la RPC en el sistema internacional y sostiene que éste sigue siendo, en general, bastante limitado. Respalda esta tesis con una serie de antecedentes y apreciaciones de los ámbitos político, económico y cultural y cuestiona lo que califica como una sobreestimación de Chi-

---

<sup>38</sup> "China as a Great Power". En Schell y Shambaugh (eds.), *op. cit.* p. 458. Véanse las opiniones de Cabestan, Takesada y otros. En *FEER*, 7 de octubre 1999; Kuan Yew, Lee, *op. cit.* p. 732. También, Soto. "El año del 50º aniversario de la República Popular China". En *Anuario Internacional CIDOB 1999*, edición 2000 pp. 309-321.

<sup>39</sup> Véase el artículo "Does China Matter?". En *Foreign Affairs*. Septiembre-octubre de 1999 pp. 24-36.

<sup>40</sup> Para una versión muy representativa del nacionalismo tanto oficial como popular chino, véase Song, Q. *et al.* *Zhongguo keyi shuo bu (China puede decir no)*. Beijing: Zhonghua Gongshang Lianhe Chubanshe. 1996. Para visiones matizadas de las consecuencias del ingreso de China en la OMC, véanse los artículos publicados por el Instituto de Economía y Política Mundial de la Academia China de Ciencias Sociales.

na por parte de muchos observadores internacionales y, lo que para el autor es, un “estilo histriónico” de la diplomacia china. Básicamente, tal estilo sería una forma de manipulación destinada a inducir percepciones de poder en los interlocutores de China, así como sentimientos de culpa cuando estos no responden en forma positiva a demandas diversas, reclamos o protestas de las autoridades chinas. Segal sostiene, por ejemplo, que el tamaño de la economía china en 1999, un 3,5% del producto mundial o cerca de 12% ajustado por poder adquisitivo, no permite hablar de una superpotencia económica, y que las tasas de crecimiento real de la economía son inferiores a las publicadas. Agrega que China no alcanza a tener un peso comercial ni financiero significativo en el ámbito global sino solamente regional y gracias a que la mayoría de las inversiones extranjeras son hechas por chinos de ultramar.<sup>41</sup> La intención “demistificadora” de Segal contribuye en forma positiva al análisis, en cuanto contrarresta la tendencia al *group thinking* en torno al tema de la superpotencia china. Pero su argumentación tiene un carácter algo estático, que limita su utilidad para reflexionar acerca de las proyecciones de China.

Desde otra perspectiva –nos referimos al punto de vista de Beijing–, los personeros del régimen chino aún combinan en su discurso elementos de diversos orígenes, que en la política china no se integran de manera coherente. Por una parte, persisten puntos de vista originados en las percepciones del debilitamiento histórico por la explotación y la hostilidad del extranjero, lo que genera un enfoque de tipo “reivindicacionista”. En esta corriente se nota una significativa influencia nacionalista. Otra línea de argumentación es de corte tercermundista, enfatizando temas propios de la división norte-sur que recuerdan los debates internacionales de los años setenta y ochenta. En forma paralela, actores como Zhu Rongji presentan una visión pragmática del reformismo económico chino, dirigido a una inserción superior en el sistema económico internacional, llamada a materializarse mejor con los efectos del ingreso de chino en la OMC.<sup>42</sup>

### ***8.1 Los beneficios y peligros del ingreso en la OMC***

La OMC aceptó a la RPC en octubre de 2001. La adhesión implica la mayor reforma china desde 1979 y sus efectos locales y mundiales se podrán evaluar con perspectiva recién dentro de cinco años. El ingreso podría añadir dos puntos al producto bruto mundial entre 2001 y 2010 y aumentar en tres puntos el comercio global durante ese período.

---

<sup>41</sup> Toshiki, Kanamori. “China’s Economy and Financial Market after the WTO Entry”. En *China & World Economy* N° 6. 2001, [http://www.iwep.org.cn/wec/english/articles/2001\\_06/6kanamori.htm](http://www.iwep.org.cn/wec/english/articles/2001_06/6kanamori.htm); Qiu Weili, Pei Changhong. “Internationalization of Securities Market After China’s WTO Accession”. En *China & World Economy* Vol. 4. Julio-agosto de 2002, [http://www.iwep.org.cn/wec/english/articles/2002\\_04/2002-4-peichanghong.pdf](http://www.iwep.org.cn/wec/english/articles/2002_04/2002-4-peichanghong.pdf); Juwei, Zhang. “China’s Employment in Light of WTO Accession”. En *China & World Economy* Vol. 10, N° 4. Julio-agosto de 2002, [http://www.iwep.org.cn/wec/english/articles/2002\\_04/2002-4-zhangchewei.pdf](http://www.iwep.org.cn/wec/english/articles/2002_04/2002-4-zhangchewei.pdf).

<sup>42</sup> Véase Pei, Minxin, *op. cit.*, especialmente el apartado titulado “Anger Management”.

En otros países asiáticos y en desarrollo el efecto será más ambiguo. Algunos países del sudeste asiático, más Corea del Sur y Taiwán, incrementarán sus exportaciones de bienes de equipo, automóviles y textiles al gigante vecino, pero se perjudicarán por la mayor competitividad china en otros mercados y por la relocalización, por el efecto arrastre, que atraerá a China a una porción significativa de la inversión extranjera. En efecto, tras la entrada en la OMC, las compañías extranjeras ya invirtieron cincuenta mil millones de dólares en la RPC. Algunos países como México e India correrán el riesgo de perder cuotas de mercado en rubros como textiles, calzado, juguetes, material eléctrico y electrónico.

Pero, para los países industrializados como los Estados Unidos, Europa, Japón, Australia y Nueva Zelanda, las perspectivas son más halagüeñas porque probablemente podrán aumentar sus exportaciones a China de bienes de equipo, algunos productos agrícolas, así como automóviles. Y China aumentará su cuota en las exportaciones mundiales y los efectos de arrastre de la mayor entrada de inversión directa extranjera podrían suponerle un incremento de tres puntos a su crecimiento del PIB a lo largo de la década. Por añadidura, aumentará la oferta de bienes de consumo.

La hipótesis es que la reforma económica se acelerará y consolidará en forma definitiva. Pero, por cierto, esto también dependerá en gran medida del impacto que la adhesión tenga en las distintas capas de la población. Ante todo, y para evitar huelgas o grandes trastornos sociales, el crecimiento de la economía no debería bajar para no arrinconar la ya traumática privatización de las empresas estatales.

Lo cierto es que el ingreso a la OMC obliga al país a una profunda reestructuración del sector financiero, la industria manufacturera y agrícola. A la vez, reducirá en forma notable las barreras a la importación al eliminar cuotas y otras restricciones, bajará los aranceles de 25% a 7% en bienes industriales y de 31% a 14% en productos agropecuarios, en un plazo máximo de cinco años desde el ingreso. También abrirá el sector servicios (comercio interior, seguros, transporte, telecomunicaciones, finanzas) y aumentará la apertura a la inversión extranjera del sector manufacturero (entre otros, a los componentes electrónicos y los automóviles). Como contrapartida, China se beneficiará de la desaparición de buena parte de las barreras no arancelarias que enfrentan sus productos, entre otros, los muy significativos que afectan a sus textiles y su vestuario.<sup>43</sup>

Sin embargo, hay posibilidades de doble filo. A medida que China disminuya sus tarifas arancelarias y abra sus altamente protegidos sectores de la banca, las telecomunicaciones y los seguros, los consumidores verán una mayor oferta y a precios más bajos. Pero, a su vez, la apertura a la competencia extranjera más eficiente tendrá serios efectos en sectores altamente sensibles, como las granjas familiares y muchas empresas estatales. Éstas podrían verse muy afectadas y forzadas a despedir a decenas de millones de trabajadores durante el próximo decenio, en especial en el sector automotriz.

---

<sup>43</sup> Véase la versión de Kuan Yew, Lee, *op. cit.* pp. 610-611 y la defensa de Chris Patten en *East and West, op. cit.* caps. 2 y 3.

El país es tan enorme, que muchas de las miles de pequeñas protestas y huelgas que registraron en la década de los años noventa por los despidos y la disminución de las prestaciones sociales tradicionales pueden ser un ejemplo minúsculo de lo que ocurriría si el tránsito no se hace de manera ordenada o si se desacelera la economía.<sup>44</sup>

## 8.2 Aspectos políticos

Los cambios favorables en la posición contemporánea de China en el mundo se pueden atribuir tanto a las transformaciones recientes en el sistema internacional como al proceso de reformas puesto en marcha por Deng Xiaoping. La estatura histórica del jerarca chino se debe básicamente a sus políticas internas, frente a las cuales sus logros internacionales fueron consecuencias de orientaciones que Deng miraba como instrumentos al servicio de aquéllas. Deng tenía relativamente poca experiencia en las relaciones exteriores y su preparación para actuar en este campo no se comparaba de manera favorable con una figura como la de Zhou Enlai, interesado en forma permanente en las relaciones exteriores. Sin duda, el estilo y la capacidad diplomática de Deng no alcanzaron la maestría de Zhou, pero fue éste quien involucró en el inicio a Deng en los asuntos externos.

La política exterior china bajo Deng tiene una lectura poliédrica. Por un lado, lideró la mayor apertura de China en toda su historia, aunque desconfiaba de las consecuencias culturales y políticas que encerraba. A veces cometió errores de apreciación y de actuación, por ejemplo, en el episodio de la guerra fronteriza con Vietnam en 1979. Una interpretación alternativa, que parece persuasiva, es que Deng tenía conciencia de la vulnerabilidad externa de China, en especial mientras persistía la amenaza soviética y la alianza Moscú-Hanoi. En esas circunstancias, optó por una política exterior de bajo perfil. Aun así, su decisión de enfrentar a Hanoi por el conflicto de Indochina debía enviar a Vietnam la señal de que no podría prevalecer frente a los intereses de su gran vecino del norte. China no toleraría la creación de una esfera de influencia vietnamita en toda la subregión. Igual, respecto de la crisis de Tiananmen, Deng decidió aplastar en forma cruenta las manifestaciones lo que, aparte de ser un método reprochable de resolución de controversias, tampoco tiene un resultado negativo en el ámbito de las relaciones exteriores a la luz del espectacular crecimiento económico y la mayor integración en el mundo que siguió al período 1989-1992, de relativo estancamiento económico y ostracismo internacional.

Así mismo, la política de Deng hacia Gran Bretaña en el proceso de devolución de Hong Kong a soberanía china se caracterizó como inútilmente confrontacional, lo que habría conllevado el costo adicional de convencer a los taiwaneses que el riesgo de una eventual unificación del país bajo la autoridad de Beijing resultaba excesivo. Esta circunstan-

---

<sup>44</sup> *Ibid.* p. 83, 85. Para la relación entre ciencia y liberalismo en China contemporánea, véase Lyman Miller, H. *Science and Dissent in Post-Mao China*. Seattle: University of Washington Press. 1996 pp. 3-31.

cia se habría sumado a la negativa percepción de la política de intimidación practicada por China en años recientes, ayudando de paso, a fortalecer a los partidarios de la independencia de la isla. La perspectiva de Deng, en cambio, era que los tardíos pasos democratizadores del gobernador Chris Patten no se avenían con los entendimientos previos entre Beijing y Londres. Por otra parte, Deng estaba consciente de que, en la medida en que los británicos no tuvieran más alternativa que negociar una salida honorable, su posición negociadora era muy fuerte. El límite para China era –y sigue siendo– no socavar la confianza local e internacional en la existencia de un grado sustancial de autonomía de Hong Kong, que garantice las características especiales económicas (y, en algún grado a pesar de Beijing, políticas) de dicha metrópolis. En tanto, en lo relativo al conflicto de Taiwán, Beijing y Taipei saben que las condiciones del manejo del problema son diferentes a las del caso de Hong Kong, en cuanto la capacidad china de someter a Taiwán enfrenta serias limitaciones militares, políticas y diplomáticas.<sup>45</sup>

Deng acertó al postular cierto grado de apertura a Occidente como parte de la política de reformas; sin embargo, es probable que subestimara las consecuencias no deseadas de la apertura al suponer que China estaría inmune a las influencias occidentales, más allá de lo meramente material o instrumental para el desarrollo chino. Por ejemplo, para adquirir capacidades científico tecnológicas se envió a numerosos estudiantes de posgrado al exterior. Aunque a su regreso estos no adopten posturas políticas “antisistema”, sus experiencias en países desarrollados –más allá de sus programas de estudio e investigación a largo plazo– contribuyen al surgimiento de aspiraciones de cambio.<sup>46</sup>

La actitud de la administración de Jiang Zemin, que se perfila mejor desde un par de años antes de la desaparición de Deng en 1997, fue continuista respecto de las líneas maestras trazadas por aquél. Esto es, fue cauta y gradual, y persiguió una mayor integración al mundo por medio de un multilateralismo que ahora se profundiza bajo la administración de Hu Jintao, iniciada en noviembre de 2002 como corolario formal del XVI Congreso del PCC.

El XVI Congreso oficializó el histórico traspaso de Jiang Zemin a Hu Jintao de dos de los tres cargos que detentaba. Así, Hu es hoy presidente y secretario general del PCC y, desde septiembre de 2004, *chairman* de la Comisión Militar Central (CMC), último espacio de poder que se reservaba Jiang Zemin; de esta forma, Hu Jintao reúne los más importantes cargos gubernamentales y partidarios de China.<sup>47</sup> La importancia de la transición política es enorme, porque desde 1949 el traspaso de atribuciones siempre se hizo en medio de una descarnada lucha de poder y en el contexto de una gran división nacional.

---

<sup>45</sup> Los demás miembros de peso, el nuevo primer ministro, Wen Jiabao, y el presidente de la Asamblea Popular Nacional, Wu Bangguo.

<sup>46</sup> Kim, Samuel S.. En Schell y Shambaugh, *op. cit.* p. 453. Pero no hay que exagerar una capacidad marítima en aguas internacionales de la que China carece y es incomparablemente menor de lo que ha sido la flota rusa o lo que son las armadas de las principales potencias marítimas.

<sup>47</sup> *Íd.* p. 96. Por otra parte, Daniel Burstein y Arne De Keijzer, dos buenos observadores del desarrollo de China, señalan la importancia del rol de poder regional de China en su obra *Big Dragon. China's Future: What it Means for Business, the Economy, and the Global Order*. Nueva York: Simon y Schuster. 1998 pp. 114-115.

## 9. El desarrollo del poder chino

China hizo su ingreso al sistema internacional de la posguerra como un actor revolucionario. No obstante, su ingreso a Naciones Unidas en 1971, desplazando del asiento chino a Taiwán, su participación en el Consejo de Seguridad en calidad de miembro permanente y la normalización de relaciones con los Estados Unidos abrieron la puerta a una participación china crecientemente aceptada por los interlocutores internacionales del país.

Como se señaló antes, el período de reformas de Deng coincide con un marco internacional crecientemente favorable a los intereses de la RPC. En los años ochenta, China constató que la URSS –desde las reformas de Gorbachov– ya no tenía entre sus prioridades un enfrentamiento estratégico con Beijing. En los años noventa, la desaparición de la URSS y el fin del sistema bipolar redundaron en beneficio de China, que pasó de la condición de actor relativamente subordinado en la antigua confrontación entre los bloques a ser protagonista en un triángulo regional de relaciones de poder, que comparte con los Estados Unidos y Japón.

Desde el punto de vista geopolítico, China es ante todo una potencia tradicionalmente continental, que en los últimos años busca extender su influencia al ámbito marítimo. Aunque el poder político estratégico chino todavía es limitado, la República Popular comienza a proyectar poder hacia el Pacífico. Para ello acuñó la doctrina del mar como un elemento del territorio nacional (*haiyang guotu guan*),<sup>48</sup> excediendo las pretensiones que autorizan las modernas convenciones internacionales sobre la materia. De manera inevitable, sus políticas se encuentran con los intereses de otras potencias marítimas como los Estados Unidos y Japón y, de manera más inmediata, con los de sus vecinos en el Mar del Sur de China (como Vietnam, Filipinas y Malasia, Brunei y Taiwán), con los que disputa el control sobre el vasto archipiélago de las Spratly.

Algunos analistas piensan que el poder actual de China en el este de Asia podría ser superior en el aspecto comparativo al que en su momento llegó a tener la URSS en su entorno europeo. Por esta razón, la política china tiene que evitar que los adversarios potenciales de Beijing decidan poner en práctica una estrategia de contención de su poder; para tal fin, la proyección de una imagen de ejercicio benigno del poder –enfaticando la cooperación y subrayando la voluntad de solucionar de manera pacífica las controversias– aparece como la política más adecuada.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Como es de suponer, los agravios principales se refieren a los estragos de la invasión japonesa antes y durante la Segunda Guerra Mundial, así como a sus secuelas y a la actitud ambigua de altas autoridades niponas respecto de las responsabilidades, reparaciones y disculpas por esa guerra. Pero, por otro lado, Tokio importó en 2002 por primera vez más productos desde China que desde los Estados Unidos. Para las contradicciones de la ecuación comercial reivindicacionista, véase Zhao, Suisheng. “Chinese Nationalism and Its International Orientations” En *Political Science Quarterly*. Primavera de 2000 pp. 23-24.

<sup>49</sup> El texto oficial de la última cumbre de ASEAN más China, Japón, Corea e India en Bali, en [www.aseansec.org/15286.htm](http://www.aseansec.org/15286.htm).

En particular, China debe cuidar de no exacerbar las frustraciones japonesas con el surgimiento de su poder, que podría arrastrar a Tokio a una posición nacionalista, temerosa de una China presumiblemente deseosa de vengar agravios sufridos en el pasado. Nadie duda de que el recuerdo de tales agravios está vivo en la memoria colectiva del país y que constituye un obstáculo importante para una normalización plena de relaciones.<sup>50</sup>

Por otra parte, la manutención de una postura de ejercicio moderado y prudente del poder chino está sujeta a factores de riesgo. Por ejemplo, China podría verse arrastrada a una confrontación subregional si Corea del Norte de nuevo llegara a amenazar a sus vecinos. Una reacción muy vigorosa de Corea del Sur, de Japón, así como de Taiwán –y, en ese caso, de los Estados Unidos– frente a una amenaza militar norcoreana podría eventualmente llevar a China a este terreno, que a Beijing no le interesa en absoluto.

Una declaración de independencia de Taiwán igual sería muy peligrosa, porque Beijing tendría que demostrar que no está a merced de las políticas de Taipei. De hecho, Beijing hizo público que considera la independencia de Taiwán como un *casus belli* que obligaría a actuar en consecuencia. Por su parte, las potencias occidentales, Japón y otros países asiáticos no estarían preparados para aceptar las consecuencias de la imposición unilateral de la hegemonía china a través del estrecho de Formosa.

En tercer lugar, una política de expansión unilateral en los territorios insulares y marítimos en el Mar del Sur de China podría reforzar los temores que abrigan los gobiernos del sudeste asiático frente a Beijing, lo que impulsaría una coalición de contención por parte de diversos miembros de ASEAN. Este objetivo, en verdad conveniente para todas las partes, encontró su expresión en el Tratado de Amistad y Cooperación firmado en octubre de 2003 entre la RPC y los países miembros de ASEAN que, por un lado, es en toda regla un tratado de no agresión y, a la vez, un avance innegable en el deseo manifiesto de alcanzar una área común de libre comercio para el año 2012.<sup>51</sup>

Por otro lado, en el flanco occidental chino, en 1996 la RPC firmó con Rusia y los nuevos estados fronterizos desgajados de la URSS –Kazajstán, Kirguistán y Tadjikistán– un tratado que los portavoces chinos calificaron como el primero de carácter multilateral firmado por China. Desde 2001, con la inclusión de Uzbekistán, se conoce como Organización de Cooperación de Shanghai (OCS). Así se impulsaron medidas de confianza mutua que abarcan la delimitación fronteriza, las medidas de seguridad, el control del tráfico de drogas y la lucha contra grupos fundamentalistas islámicos. En la última reunión de 2003 se decidió la creación de una organización con sede en Beijing y un presupuesto co-

---

<sup>50</sup> Para la distendida relación de China con sus vecinos centroasiáticos y Rusia, véase Soto, Augusto. “Reflexiones sobre Rusia y Asia central: senderos que se cruzan y bifurcan”. En *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* N° 59. Octubre-noviembre de 2002 pp. 123-139.

<sup>51</sup> Véase el reciente informe de la evolución de la economía china durante 2003 de la Oficina Nacional de Estadísticas de China en [www.stats.gov.cn/tjfx/jdfx/200310170037.htm](http://www.stats.gov.cn/tjfx/jdfx/200310170037.htm) y las estimaciones de observadores en [news.bbc.co.uk/2/hi/business/3199772.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/3199772.stm).

mún a materializarse en 2004. La cooperación económica de la que hablan hoy los seis miembros incluirá la prospección de recursos energéticos y el desarrollo de infraestructuras de comunicación, entre ellas rutas para los oleoductos, no siempre coincidentes con las alternativas que baraja Washington.<sup>52</sup>

### *9.1 Grandes proyectos y política internacional*

La reforma y la apertura siguen siendo básicas para la RPC. Y la mayor implicancia exterior en un mundo globalizado se suma a la necesidad de inversión y a la necesidad de una buena imagen, ambos aspectos ligados e indisolubles que requieren de nuevas estrategias de parte de un partido creado en 1921.

La epidemia de gripe conocida como síndrome respiratorio agudo severo (SARS), que afectó en particular al sector servicios y en especial al turismo durante este año, pareció una amenaza mayor que la crisis asiática de 1997 y forzó al régimen a una transparencia a la que en principio se negó, y en la que quedó demostrada, por tratarse de un fenómeno de características transnacionales, que requería transparencia informativa y cooperación regional. Con todo, el impacto no logró detener el imparable avance de la economía, cuyo crecimiento fue del 9,2% en el año 2003 y que no detiene su marcha según el gobierno chino y observadores internacionales.<sup>53</sup>

Además, los últimos dos años fueron plétóricos de extraordinarias noticias para el gigante asiático. En julio de 2001 el Comité Olímpico eligió a la RPC como sede de los Juegos Olímpicos de 2008. Pocos meses después se aceptó su ingreso en la OMC. Los Juegos Olímpicos inevitablemente implicarán una mayor apertura del país como resultado de la participación de firmas extranjeras en proyectos de infraestructuras, una mayor inversión del gobierno –que ya comprometió veintidós mil millones de dólares como inversión inicial– y un salto cualitativo como potencia turística.<sup>54</sup>

Si las tendencias positivas continúan, en los próximos años seguiremos leyendo noticias extraordinarias. En menos de dos décadas es posible que veamos a Shanghai como la ciudad más importante de Asia oriental, desplazando a Tokio y, por lo tanto, convirtiéndose en una de las cuatro o tres más influyentes metrópolis del mundo. Tampoco hay que descartar una institucionalización de la participación de Beijing en un G-9 de naciones industrializadas.

---

<sup>52</sup> Véase Story, Jonathan y Bueno, Rafael. “El XVI Congreso del Partido Comunista Chino y los Juegos Olímpicos de Beijing”. En *Revista d’Afers Internacionals* N° 63. Septiembre-octubre de 2003 pp. 33-50.

<sup>53</sup> Es notable el reciente compromiso de los países de ASEAN en el Plan Oeste. Véase “Joint Declaration of the Heads of State/Government of The People’s Republic of China and The Member States of ASEAN On Strategic Partnership for Peace and Prosperity”®. En <http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t27737.htm>. 13 de octubre de 2003.

<sup>54</sup> Para el significado de la gesta espacial, véase la cobertura informativa y los análisis recogidos en el *Guangming Ribao* (*Diario de la Claridad*), el periódico oficial de los intelectuales. En, [www.gmw.com.cn/2\\_zhuanti/shizheng/hangtian/default.htm](http://www.gmw.com.cn/2_zhuanti/shizheng/hangtian/default.htm). Versión digital del 19 de octubre de 2003.

En 2009 se completará el mayor proyecto de ingeniería de la historia reciente: la represa en el curso medio del río Yangtsé, lo que significa una mayor diversificación de fuentes de energía.

También hay planes mayores de enorme alcance geoestratégico. A Beijing le preocupa que el PIB de cinco o seis provincias del este equivalga a más de la mitad del PIB nacional. Esta preocupación se encuentra en el *Plan Oeste*, lanzado en el año 2000, el mayor proyecto geoestratégico acometido por China y comparado con el desarrollo del oeste americano o la Siberia rusa. Ya se anunció una extraordinaria inversión superior a los sesenta mil millones de dólares, que comprende el control de la desertificación y la reconversión de tierras para el cultivo, pero también un ferrocarril para unir Tíbet con el resto del país. A lo que se suman más de cincuenta mil kilómetros de carreteras y un oleoducto oeste-este que permitirá a las provincias orientales marítimas, cuya economía crece a dos dígitos, abastecerse de los hidrocarburos de la provincia extremo occidental de Xinjiang.<sup>55</sup>

Por otro lado, el exitoso lanzamiento del primer astronauta al espacio —pese a que lleva un retraso tecnológico de varias décadas respecto a lo que ya hicieron los Estados Unidos y Rusia— va más allá de la propaganda nacional y significa un salto cualitativo para la ciencia y la defensa nacionales.<sup>56</sup>

## 9.2 Las contradicciones de un sistema monopartidista

Hasta hoy, el PCC garantiza el orden en la senda espectacular de crecimiento, cuyo promedio en los últimos años indica un 8% anual.<sup>57</sup> El sistema monopartidista ofreció estabilidad, pero la ideología comunista perdió su atractivo para grandes capas de la población. Irónicamente, se debió a los mensajes materialistas y consumistas difundidos por los mismos medios de comunicación oficiales, sumado al evidente cambio material y al consumismo generado por el espectacular crecimiento económico.

Este esquema no carece de tensiones. Nació una clase empresarial exitosa y un estrato medio que, aunque proporcionalmente pequeño, abarca cerca de cien millones de per-

---

<sup>55</sup> Un tema controvertido desde fines de la década de los noventa es la fiabilidad de las estadísticas chinas, puestas en duda tanto por parte de especialistas chinos como extranjeros. La exageración se debería a un mayor descontrol de las provincias desde el centro y a los exitistas criterios de ascenso de los cuadros provinciales, más fácil con excelentes indicadores económicos.

Al respecto, véase Rawski, Thomas. "What's Happening to China's GDP Statistics?" En *China Economic Review* Vol. 12, Nº 4. Diciembre de 2001. Edición digital en [www.pitt.edu/~tgrawski/papers2001/gdp912f.pdf](http://www.pitt.edu/~tgrawski/papers2001/gdp912f.pdf).

<sup>56</sup> Para el caso de la cosmopolita Shanghai, véase Mei-hui Yang, Mayfair. "Mass Media and Transnational Subjectivity in Shanghai: Notes on (Re)Cosmopolitanism in a Chinese metropolis". En Ong, Aihwa y Nonini, Donald, *op. cit.* pp. 287-319.

<sup>57</sup> En China es aventurado dar cifras reales de creyentes y de sus religiones correspondientes debido a una tradición muy peculiar en la que un individuo, a la vez, puede creer en distintos conceptos, que en Occidente aparecerían como excluyentes o contradictorios.

sonas. La era digital de Internet, los teléfonos móviles y las antenas parabólicas son una ventana al conocimiento, a la variedad informativa y al consumismo. Al abrirla, se apela a los gustos individuales y la autonomía de los individuos es mayor que en la década de los noventa. Es inevitable que en los urbanistas la suma de estímulos vaya más allá de nuevas opciones de consumo y genere opiniones sobre el ser y el deber ser de la sociedad. En suma, opiniones políticas.<sup>58</sup>

En verdad hay un fenómeno de vacío ideológico o espiritual en China que llenó el consumismo, pero también el regreso de las creencias y supersticiones de la propia tradición china que el régimen había denunciado durante décadas y que, por así decirlo, había enviado al basurero de la historia.<sup>59</sup>

Algunos de estos usos van en contra de la modernidad que aspira a impulsar el PCC. En el campo resurgieron los matrimonios arreglados y una extraordinaria práctica de la geomancia y del culto a los antepasados. Pero también en las ciudades afloraron creencias, usos y costumbres antiguas que el régimen tolera y que se alejan del ideario original. A comienzos del siglo XXI es posible ver relicarios budistas en restaurantes de las grandes urbes; o tiendas decoradas con iconografía de los tiempos imperiales en Shanghai, en Beijing y en varias otras ciudades, algo impensable pocos años antes. Pero lo que no era previsible en absoluto fue la transformación de algunas de estas tradiciones en movimientos contestatarios y antigubernamentales. O que se convirtieran en un peligro para el régimen, como en el caso del ascenso de la secta del *Falun Gong*.

Las preocupaciones son varias y componen la agenda doméstica del gobierno actual. La corrupción es entendida como una “fuerza hostil” que podría acabar con su liderazgo. Así mismo, se asume que el liderazgo del partido no durará para siempre y que para recrear su legitimidad social es necesario favorecer a los más débiles (*people oriented policy*) y mejorar las desigualdades y asimetrías, ya que el desarrollo macroeconómico por sí sólo no podrá resolver estas cuestiones cruciales.<sup>60</sup>

### *9.3 Posibilidades y riesgos de la sociedad de la información*

En 2003 China superó los cincuenta millones de personas con acceso a Internet, convirtiéndose en el segundo país en número de usuarios tras los Estados Unidos y en el segundo mercado de ordenadores, superando a Japón. El salto cuantitativo es enorme,

---

<sup>58</sup> En la sesión Plenaria del Comité central del PCC, las discusiones giraron en torno a las preocupaciones centrales descritas.

<sup>59</sup> Para los ambiciosos proyectos de interconexión con el mundo que significará este evento, véase la página del Comité Organizador de Beijing para los Juegos Olímpicos, en [www1.beijing-2008.org/new\\_olympic/eolympic/organization.htm](http://www1.beijing-2008.org/new_olympic/eolympic/organization.htm).

<sup>60</sup> Véase un extracto de regulación pionera de control de Internet aprobada ya por el Consejo de Estado en diciembre de 1997. En Schell, Orville y Shambaugh, David (eds.), *op. cit.* pp. 257-259.

aunque proporcionalmente modesto porque sólo incluye a menos de un 5% de la población. Además, el precio de una PC es prohibitivo para amplias capas de la población y aún hay demasiados habitantes que viven en zonas conectadas por infraestructuras telefónicas modestísimas. En verdad, cerca de un 40% de los usuarios de Internet se concentra en Beijing, Shanghai y en las ciudades comerciales costeras de la provincia de Guangdong, vecina de Hong Kong, y sólo un 1% en las seis provincias del oeste. La velocidad de acceso más extendida es de 28 kps, pero la banda ancha ya comienza a implantarse para la modernización requerida para los Juegos Olímpicos de Beijing en 2008.<sup>61</sup>

Por supuesto, las posibilidades educativas y de comunicación con regiones desfavorecidas y apartadas son enormes y facilitan las cuatro modernizaciones promovidas por el gobierno. Las telecomunicaciones impulsaron el consumo que, a su vez, contribuyó a las políticas expansivas con que China se enfrentó a la crisis asiática. Pero al gobierno no se le escapan las consecuencias políticas que Internet puede tener como amenaza potencial a su sistema de partido único. Es frecuente que el gobierno proporcione *software* a los *cibercafés* para bloquear páginas extranjeras indeseables, cierra estos establecimientos o trata de averiguar el perfil de los usuarios demandando a los cibercafés el registro del nombre, la ocupación y la hora de acceso de los usuarios. También impone filtros y saca de los *chateos* temas que puedan excederse más allá de lo que el gobierno considera aceptable, como discusiones políticas, pornografía y derechos humanos. Ya envió a la cárcel a quienes fueron extremadamente críticos en temas políticos. Pero es una batalla perdida.<sup>62</sup> La era digital es una forma más de expresión de una sociedad crecientemente autónoma del poder político.

Las telecomunicaciones encuentran otra vía de penetración en el explosivo auge de los teléfonos móviles. En 2003 su uso alcanza a los ciento cincuenta millones de personas, apenas un 12% de la población, esto es, un porcentaje mucho menor que en Europa, donde alcanza el 60%. Pero la tendencia proyectada para China es que podría llegar a cubrir al 90% de la población. Y no es una utopía, puesto que menos de un cuarto de las familias que viven en el campo dispone de teléfono fijo. Por cierto, las perspectivas para las compañías locales y extranjeras son extraordinarias. *Vodafone* ya tiene una participación en *China Mobile*. Y compañías como *Nokia*, *Siemens* y *Ericsson* disponen de plantas en China, donde compiten con una veintena de fabricantes locales.

---

<sup>61</sup> Para los ambiciosos proyectos de interconexión con el mundo que significará este evento, véase la página del Comité Organizador de Beijing para los Juegos Olímpicos, en [www1.beijing-2008.org/new\\_olympicolympicorganization.htm](http://www1.beijing-2008.org/new_olympicolympicorganization.htm).

<sup>62</sup> Véase un extracto de regulación pionera de control de Internet aprobada ya por el Consejo de Estado en diciembre de 1997. En Schell, Orville y Shambaugh, David (eds.), op. cit. pp. 257-259.

## Visiones globales. Conclusión

La posición de algunos sinólogos sobre el futuro de la posición de China en el sistema internacional es exageradamente pesimista hoy, si se parte del supuesto de la escasa integración al sistema internacional en que estaba China a mediados de la década pasada. Si a ello sumáramos el revisionismo histórico tradicional, se concluía que ningún otro país planteaba un desafío comparable a los regímenes internacionales existentes.<sup>63</sup>

Sin embargo, cabe preguntarse si el énfasis chino en los logros materiales –que desde la época de Deng parece ser el criterio legitimador central de las políticas– permitirá sostener políticas nacionales de tipo revisionista y expansionista. Y la respuesta, exceptuando la reclamación de soberanía sobre Taiwán, es negativa.

Ello resultaría sólo concebible bajo una hipótesis de expansionismo comercial que, en todo caso, se diferenciaría del imperialismo económico tradicional en la medida que presentara marcados rasgos transnacionales. El ingreso chino a la OMC no excluye futuros conflictos, pero por ahora apunta a una progresiva integración a la economía en proceso de globalización.

En este sentido, es más dudoso que este impulso pudiera sostener un revisionismo geopolítico que, a su vez, sustentara una postura político estratégica y militar confrontacional. Ello requeriría, en todo caso, que permaneciera incólume la tradicional capacidad del Estado chino de imponer y legitimar frente a las fuerzas sociales y económicas un conjunto de metas colectivas que incluyeran tales objetivos de reivindicación nacional. Esto, además, demandaría mantener una política de movilización que incluyera un fuerte componente nacionalista. Lieberthal advierte que se trata de un interrogante central para los estudiosos de la política china contemporánea y no, como en el pasado, de un supuesto.<sup>64</sup>

El cuestionamiento de una tendencia confrontacional se refuerza al considerar la tendencia al aumento del peso relativo en los altos niveles de formulación de políticas de individuos más preparados, conocedores del sistema internacional, de orientaciones más cosmopolitas y, por tanto, menos frustrados con el *statu quo* internacional y con menos ideologías que sus antecesores. Los actores de estas características ponen mucho más énfasis en objetivos diplomático económicos de tipo nuevo, como el ya mencionado ingreso de China a la OMC, porque son conscientes de las grandes ventajas de tales pasos para el avance del proceso de reformas y, por ende, del desarrollo del país. Teóricamente, sólo una contundente derrota de las facciones políticas a las que pertenecen tales actores po-

---

<sup>63</sup> *Íd.* p. 105. Kent Calder, argumentando desde una perspectiva regional, sostiene que en el noreste asiático existe un “arco de crisis” que comprende desde el estrecho de Taiwán hasta las costas de Rusia, zona en la que interactúan múltiples factores de riesgo estratégico militar, económico (especialmente energético), etc., en un contexto histórico de grandes enfrentamientos sin que, por otra parte, se hayan creado instancias de prevención y control de enfrentamientos eventuales; Calder, Kent. *Asia's Deadly Triangle*. Londres: Nicholas Breadley. 1997, en especial, cap. 2. Una visión claramente optimista y centrada en los alcances futuros de la apertura que el país experimentó durante la última generación, Spence, Jonathan. “In Search of the New China”. En *Fortune*. 10 de noviembre de 1999. Versión digital en [www.next-city.com/ProbeInternational/ThreeGorges/newsarchive/nov1099.html](http://www.next-city.com/ProbeInternational/ThreeGorges/newsarchive/nov1099.html).

<sup>64</sup> Lieberthal, *op. cit.* p. 313.

dría llevar a un retroceso importante en la modernización de las orientaciones de la política exterior china y ese escenario es una regresión que hoy parece lejana.

Desde una perspectiva estratégica, el 11 de septiembre supuso un alivio para Beijing, que ve un notorio relajamiento de la creciente presión norteamericana de la década de los noventa. La China que se ve hoy está muy centrada en sus problemas internos, no en vano el gran desafío futuro será asimilar las consecuencias socioeconómicas de su ingreso en la OMC. En el otro extremo del arco ideológico maoísta, Beijing no pone en tela de juicio el *statu quo* internacional. Al contrario, desea sumarse a él y lo aprovecha en forma de préstamos y programas de ayuda de instituciones y organismos internacionales. El hecho de que Japón, los Estados Unidos y Corea del Sur sean sus principales socios comerciales y fuentes de un variadísimo *know how* indica claramente el sentido de la estrategia de inserción mundial, donde se incluye también la apuesta del sector empresarial taiwanés por el continente chino.

Por añadidura, desde mediados de la década de los noventa, Beijing se decanta de manera creciente por el multilateralismo con sus vecinos del sudeste asiático, englobados en ASEAN, y del norte de Asia, incluidos en la OCS. Por otra parte, crisis de repercusiones globales que China por sí sola no puede resolver y que le significarían una merma en su flujo comercial, como una reaparición del SARS, de cualquier otra epidemia o la escalada final de la larvada crisis de Corea del Norte indican que su poder es relativo y la hacen depender aún más de su relación con el exterior. Todos los factores anteriores representan un debilitamiento de la soberanía, fenómeno mundial con una globalización en toda regla impensable e imprevisible en 1978.

## Bibliografía

- Ong, Aihwa y Nonini, Donald. *The Cultural Politics of Modern Chinese Transnationalism*. Nueva York: Routledge. 1997.
- Barné, Geremie R. "To Screw Foreigners is Patriotic: China's Avant-Garde Nationalists". En Unger, Jonathan (ed.). *Chinese Nationalism*. Nueva York: M. E. Sharpe. 1996.
- Calder, Kent. *Asia's Deadly Triangle*. Londres: Nicholas Breadley. 1997.
- Goodman, David S. G. y Segal, Gerald. *China without Deng*. Sidney: Tom Thompson, 1995.
- Evans, Richard. *Deng Xiaoping and the Making of Modern China*, ed. rev. Londres: Penguin. 1997.
- Jenner, W. F. "The Political Prospects for China. Some Thoughts about the Next Ten Years", conferencia sobre China. ISEN: Buenos Aires. 1998.
- Kim, Samuel. "China as a Great Power". En Schell, Orville y Shambaugh, David (eds.). *The China Reader. The Reform Era*. Nueva York: Vintage. 1999.
- Kuan Yew, Lee. *From Third World to First. The Singapore Story, 1965-2000*. Singapur: Singapore Press Holdings, Times Editions. 2000.
- Lieberthal, Kennet. *Governing China. From Revolution through Reform*. Nueva York: W. W. Norton. 1995.
- Mei-hui Yang, Mayfair. *Gifts, Favours and Banquets. The Art of Social Relationships in China*. Nueva York: Cornell University Press. 1994.
- Nathan, Andrew; Link, Perry y Liang, Zhang. *The Tiananmen Papers*. Londres: Little, Brown & Company. 2001.
- Naughton, Barry. "The Foreign Policy Implications of China's Economic Development Strategy". En Robinson, Thomas W. y Shambaugh, David (eds.). *Chinese Foreign Policy. Theory and Practice*. Oxford: Clarendon Press. 1997.
- Pye, Lucien. "An Introductory Profile: Deng Xiaoping and China's Political Culture". En *The China Quarterly* N° 134. 1993.
- Rawski, Thomas. "What's Happening to China's GDP Statistics?". En *China Economic Review* Vol. 12, N° 4. Diciembre de 2001. Edición digital en [www.pitt.edu/~tgrawski/papers2001/gdp912f.pdf](http://www.pitt.edu/~tgrawski/papers2001/gdp912f.pdf).
- Suisheng, Zhao. "Chinese Nationalism and Its International Orientations". En *Political Science Quarterly*. Primavera de 2000 pp. 23-24.
- UNDP. "Millennium Development Goals: A Compact among nations to end human poverty". En *Human Development Report 2003*, [www.undp.org/hdr2003/pdf/hdr03\\_overview.pdf](http://www.undp.org/hdr2003/pdf/hdr03_overview.pdf).



# China miembro de la OMC: proyecciones internas y en la economía internacional

PAMELA ARÓSTICA

## Resumen

El presente artículo examina la última etapa de un programa de reformas relativamente conservador y que derivó en lo que en la actualidad se acepta como una “transformación económica sin precedentes históricos”, mejorando de manera espectacular el estándar de vida de una quinta parte de la población mundial en menos de una generación. Acorde con lo anterior, primero se aborda el proceso de negociaciones que condujeron al ingreso de China a la omc y, en segundo término, los desafíos que encierran las reformas políticas y económicas implementadas en el último tiempo, tendientes a la modernización de China en el marco de su acceso a la omc; para concluir con el análisis de los efectos de esta modernización económica y administrativa en el sistema político de China y los dilemas que enfrentan sus dirigentes en la actualidad, abocados a la difícil labor de mantener la cohesión política y social necesarias para alcanzar un lugar relevante en un nuevo escenario en el comercio mundial.

## Abstract

The present article examines the last chapter of a reform program, conservative in a way, that has extended for a quarter of century and has caused what is well known as an “historical unprecedented economical transformation”, improving spectacularly the standard of living of the fifth part of the world population in less than a generation.

Therefore, first we see the negotiations process that allowed China been accepted

in the wto. Then, the identification of the challenges that the lately implemented political and economical reforms involved, oriented to China's modernization in order to enter wto; to conclude with an analysis of the economical and administrative modernization of China's political system and the dilemmas that its ruling class is in face of, trying to keep social and political cohesion so it can be achieved a relevant position in the new global scenery.

## Introducción

China, una de las civilizaciones más antiguas en el mundo, se perfila como la principal potencia económica emergente en el umbral del siglo XXI, veinticinco años después de que sus dirigentes políticos iniciaran profundas reformas en el sistema económico.

Los analistas coinciden en afirmar que China es un actor central en Asia Pacífico y, tanto en la región como en la economía global, se están produciendo transformaciones con la irrupción del gigante asiático, simbolizada en su acceso a la OMC.

Para comprender la complejidad y dimensión del proceso de cambios de la China de hoy, es relevante considerar el proceso de reformas que finalmente condujeron a su ingreso a la OMC, el cual marca un hito y supone un vuelco en el comercio a escala mundial<sup>1</sup> y es, a la vez y sin duda, sinónimo del gran paso de las reformas liberales en materia económica, puestas en marcha por las autoridades locales.

La modernización económica china es un desafío que se basa en dos preceptos fundamentales. Primero, en el imperativo histórico nacionalista de igualar a las potencias occidentales y de alcanzar lo que los líderes chinos, en virtud de sus logros históricos y de su preeminencia, consideran como la "legítima posición" del país a la vanguardia de los países más avanzados del mundo. El segundo imperativo se manifiesta en los esfuerzos actuales y anteriores de aspirar a un modelo de desarrollo propio y característico, coherente con el llamado carácter nacional chino o *quoqing*.<sup>2</sup>

El balance de los últimos veinticinco años deja en evidencia, primero, que la participación de China en la economía y el comercio internacional ha tenido un notable incremento a partir de 1980, década en la que se inició el proceso de reformas y apertura; tendencia a la cual se suma una importancia geopolítica creciente en el mundo y en la región asiática. En segundo lugar, también resulta evidente que mientras países fundamentales en el devenir de la región aplazaron las profundas reformas que necesitan sus economías, la reforma casi permanente de la economía china le ha dado un peso progresivo a su mercado.

---

<sup>1</sup> Panitchpakdi, Supachai & Clifford, Mark L. *China and the WTO. Changing China, Changing World Trade*. Singapur: Wiley & Sons. 2002 pp. 189-197.

<sup>2</sup> Fisac, Taciana y Tsang, Steve (eds.). *China en transición. Sociedad, cultura, política y economía*. Barcelona: Bellaterra. 2000. Biblioteca de China Contemporánea.

## 1. El camino hacia la OMC

En 1947, China fue uno de los veintitrés países fundadores del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), estatus que perdería poco después como consecuencia del desconcierto generado por la guerra civil entre comunistas y nacionalistas, dejando de pertenecer sin haber sido nunca excluida de manera formal.<sup>3</sup>

Tras casi treinta años de planificación centralizada y aislamiento, el programa de reforma económica de Deng Xiaoping propició el clima adecuado para que se realizaran los primeros contactos extraoficiales para facilitar su retorno al GATT. China fue admitida en las reuniones y su participación conduciría, en la primera mitad de los años ochenta, a la adhesión a dos importantes acuerdos multilaterales: el Acuerdo Internacional sobre el Comercio de Textiles y el Acuerdo de Multifibras (MFA).

El 10 de julio de 1986, el gobierno de Pekín solicitó de manera formal su ingreso a la organización multilateral. Si bien se permitió su participación en las negociaciones de la Ronda de Uruguay, también se estableció en 1987 un *grupo de trabajo* específico para este efecto, centrandó su trabajo en forma exclusiva en el régimen que aplicaba China al comercio con mercancías. La progresiva liberalización comercial china, derivada de la apertura reformista, se evaluó de forma positiva y las negociaciones quedaron programadas para culminar a fines de 1989. Sin embargo, las reacciones y medidas económicas que surgen por los sucesos acaecidos el 4 de junio de 1989 en la plaza Tiananmen retrasaron el diseño original, al que no se retomaría hasta 1992 cuando Leon Brittain –entonces comisario europeo para Asuntos Comerciales– viajó a China y ratificó el apoyo de la UE para su ingreso, candidatura que ya contaba con el pleno respaldo del gobierno japonés.

Es interesante destacar que una parte sustancial del proceso de adhesión de China se tradujo en negociaciones bilaterales entre este país y los miembros de la OMC. Aunque el centro de atención de las negociaciones bilaterales y multilaterales fueron algunas esferas concretas de la política comercial de China –por ejemplo, la lista de compromisos de acceso a los mercados de mercancías y la lista de compromisos específicos en la esfera de los servicios–, el grupo de trabajo al interior del GATT (y posteriormente en la OMC) tuvo la responsabilidad de mantener y supervisar el desarrollo de las negociaciones y asegurarse de se examinaran las políticas comerciales de China en todos sus aspectos.<sup>4</sup>

En la decimocuarta reunión del grupo de trabajo del GATT, en mayo de 1993, China se comprometió entre otros puntos a: (1) restringir el uso de las cuotas de importación para productos agrícolas y adecuar su aplicación a los usos aceptados internacionalmente; (2) unificar su tasa de cambio; (3) remover los controles internos sobre los precios; (4) reducir los controles sobre la importación de maquinaria y de productos elec-

---

<sup>3</sup> *El Exportador*. Madrid. Septiembre de 1998.

<sup>4</sup> OMC, *Comunicados de Prensa*. 17 de septiembre de 2001.

trónicos; y (5) adherir a las normas internacionalmente aceptadas en materia de cuarentena animal y vegetal.<sup>5</sup>

También se acordó que en la medida en que China ampliara el trato nacional a las inversiones extranjeras, se abriría la participación del capital extranjero en los sistemas de comercio interno e internacional, considerado un sector sensible para los negociadores chinos dado que el sector financiero y el de servicios estaba regido por un monopolio del Estado. En 1995, una vez creada la OMC, China renovó su interés y el gobierno local cambió su demanda de reintegración al GATT por una solicitud formal de ingreso a dicha organización. En este año, el grupo de trabajo sobre el estatuto de China amplió su ámbito para incluir el comercio de servicios, nuevas normas sobre las medidas arancelarias y normas referentes a los derechos de propiedad intelectual.

Sin embargo Washington, consciente del atractivo del mercado chino y presionada por grupos laborales y de derechos humanos contrarios al régimen de Pekín, supeditó el avance de las negociaciones a la apertura en los sectores considerados sensibles, como la agricultura, las telecomunicaciones o los seguros, demanda que tropezó con fuertes barreras burocráticas y con el escaso entusiasmo del entonces primer ministro, Li Peng.

Poco después, un nuevo suceso interrumpiría las conversaciones. El gobierno chino reaccionó ante el viaje de Lee Teng-hui –líder taiwanés– a la Universidad de Cornell en 1995 y manifestó su descontento por la concesión de la visa para la visita mediante la realización de maniobras y ejercicios militares en el estrecho de Formosa. Esta actitud impediría nuevos progresos en las negociaciones con Washington, situación que se prolongó hasta 1998, cuando una serie de encuentros bilaterales señalaron el principio de las negociaciones que durarían trece años.

Las concesiones realizadas, tanto por el presidente Bill Clinton como por el mandatario chino Jiang Zemin, en sus respectivos viajes oficiales y reforzadas por un encuentro adicional realizado durante la Reunión Anual de los Líderes del Foro de APEC realizada en 1999 en Auckland, llevaron a buen término los esfuerzos de los equipos ministeriales desembocando en la firma del acuerdo el 15 de noviembre de 1999, que abriría el acceso definitivo de China a la OMC. En forma paralela, las negociaciones con la UE se prolongaron, a pesar del interés que ésta manifestó por acelerarlas y al cambio de actitud norteamericana. China, por su parte, fue adaptando su normativa comercial a los requisitos de la OMC y reduciendo sus aranceles hasta un nivel promedio de 17%.

No obstante, subsistieron algunas dificultades. Estados Unidos estaba empeñado en resolver su elevado déficit comercial con China, mientras las autoridades chinas aducían que muchas de sus regiones estaban aún en situación de subdesarrollo y que en ese contexto una liberalización más profunda y rápida podría tener consecuencias sociales muy negativas. Por otro lado, entre los empresarios occidentales, sobre todo en sectores como la banca y los servicios, las expectativas no eran del todo positivas en tanto perduraban re-

---

<sup>5</sup> Cesarin y Subercaseux. *El mercado de la República Popular China*. Santiago. 1999 p. 34.

gulaciones excesivas y se mantenían barreras (en particular no arancelarias, NTB) de acceso al mercado chino.

El 24 de mayo de 2000, el Congreso de Estados Unidos aprobó la ley que normalizó las relaciones comerciales con China por medio del Estatuto Permanente de Relaciones Comerciales Normales (conocido por sus siglas en inglés, PNTR) que puso fin a más de veinte años de negociaciones para renovar las cláusulas que rigen el comercio entre ambos países. El acuerdo se consideró como uno de los hechos más importantes en materia de política exterior de la administración Clinton. La puesta en marcha del Estatuto Permanente de Relaciones Comerciales Normales permitió a Washington cumplir con los compromisos adquiridos con Pekín el 15 de noviembre de 1999, en ocasión de la firma del acuerdo comercial que hizo posible salvar el último escollo en el largo camino recorrido por China para lograr su acceso a la OMC. Con dicho acuerdo, el presidente Clinton se comprometió a hacer permanente el estatuto comercial y a apoyar la adhesión de China a la organización.<sup>6</sup>

En el supuesto de no lograr la aprobación del Estatuto Permanente de Relaciones Comerciales Normales, las empresas norteamericanas habrían experimentado una desventaja significativa en su competitividad y en su posición privilegiada en el mercado con mayor potencial del mundo. Se preveía que China se incorporaría igualmente a la OMC, pero Estados Unidos no podría beneficiarse de las mismas ventajas arancelarias y facilidades de acceso que la UE y Japón. Para evitar ese riesgo, las grandes multinacionales norteamericanas con intereses en China, como *General Motors*, *Microsoft* y *Boeing*, entre otras, adoptaron como estrategia el financiamiento de diversas campañas a favor, sobre todo en días previos a la votación en el Congreso de Estados Unidos.

En tanto, el acuerdo entre China y la UE se selló el 19 de mayo de 2000. Sin embargo, también las negociaciones entre China y este bloque fueron arduas, al sostener este último la necesidad de establecer formalmente plazos en los que se aplicarían las reformas negociadas y la transición hacia un sistema más abierto. Estas negociaciones dieron lugar a acuerdos respecto de: (1) la fijación de fases de transición durante las cuales la UE asistiría a China en la implementación de las normas y reformas legislativas; (2) el acuerdo acerca de mantener el estatus de economía en desarrollo al momento de su ingreso; y (3) el otorgamiento por parte de la UE de facilidades durante un período de transición, iniciativa a la que se opuso Estados Unidos.

En el marco de la “aproximación flexible” aplicada en las negociaciones, la UE también aspiraba a que China aceptara un período de transición, aplicable a ciertas áreas estratégicas, durante el cual se implementarían medidas sobre reducciones tarifarias, el dismantelamiento del monopolio del comercio exterior, la derogación de las cuotas de importación, la eliminación del sistema de subsidios industriales y la aplicación de los sistemas de protección a la propiedad intelectual de uso internacional.

---

<sup>6</sup> Acuerdo de especial relevancia, comparable a la decisión del presidente Richard Nixon de establecer relaciones bilaterales con la China maoísta de 1972.

Por otra parte, la compleja trayectoria del proceso negociador con Estados Unidos se vio amenazada por factores políticos que pusieron en peligro los avances realizados, como el bombardeo por parte de las fuerzas de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) a la embajada de China en Belgrado, las reiteradas acusaciones de espionaje a Pekín, las sospechas sobre sus ventas de armamento nuclear a Pakistán y las tensiones con Taiwán.

En términos generales, existía una visión pesimista que centraba su crítica en el ámbito político, cuestionando el posible efecto positivo del Estatuto Permanente de Relaciones Comerciales Normales sobre las libertades económicas y políticas, que contrastaba con la visión optimista de los partidarios de la aprobación definitiva de la normalización comercial, basados en que esta nueva sociedad acentuaría el crecimiento y el desarrollo socioeconómico chino, con la consiguiente mejora para el bienestar de su población. Dentro de la corriente pesimista, algunas federaciones sindicales norteamericanas se opusieron al acuerdo y alegaron, entre otros motivos, perjuicios en términos de empleo y agravamiento del déficit comercial bilateral, además de formular diversas consideraciones críticas sobre el estado de los derechos humanos en China. Los sindicatos avizoraban la aparición de efectos perjudiciales que afectarían tanto a la fuerza laboral estadounidense como a la china. De acuerdo a sus estimaciones, la mayor penetración de productos chinos elaborados a bajo costo provocaría la pérdida de más de ochocientos mil puestos de trabajo en Estados Unidos.<sup>7</sup> Por otra parte, estimaban que el relajamiento de las exigencias de Estados Unidos conduciría a un empeoramiento de las condiciones laborales chinas y a la intensificación de prácticas como la participación no remunerada de reclusos de centros penitenciarios en la producción de manufacturas destinadas a la exportación.<sup>8</sup>

Sin embargo, estas premisas no son fáciles de justificar en una economía como la norteamericana, con una baja tasa de desempleo y cuyo sector productivo, especializado en productos de alta tecnología, es poco probable que pueda verse afectada por una mayor presencia de manufacturas chinas de bajo valor agregado. Más bien se daría un efecto contrario: la mayor fluidez comercial y el mejor acceso al mercado chino supondrían un impulso a la creación de empleo en sectores cruciales para la economía de Estados Unidos.<sup>9</sup>

El mismo criterio se puede aplicar a los gigantes de las telecomunicaciones y de la informática quienes, gracias al creciente aumento del ingreso *per cápita* en China, esperaban alcanzar cifras de ventas relevantes en el suministro de telefonía móvil y de ordena-

---

<sup>7</sup> *Política Exterior* N° 76. Madrid. Julio-agosto de 2000 p.124.

<sup>8</sup> Se debe indicar que la OMC prohíbe expresamente el comercio de productos elaborados por reclusos. En relación a los recelos de los sindicatos norteamericanos sobre el impacto del *dumping social*, los acuerdos firmados garantizaban un período transitorio de quince años para la mutua adaptación de los socios comerciales, con lo que no se debía esperar efectos adversos anticipados.

<sup>9</sup> A modo de ejemplo, se encuentra el sector de la construcción aeronáutica norteamericana, que identifica a China como su principal mercado para los próximos veinte años.

dores personales. Además, la rebaja acordada en los aranceles que gravaban las exportaciones de *software* estadounidense facilitaría la reducción de las reiteradas violaciones de los derechos de propiedad intelectual producto de la piratería.

También se identificaba a otro sector más, que se vería especialmente favorecido con la adopción del Estatuto Permanente de Relaciones Comerciales Normales: la agricultura. Dadas las mejores condiciones de acceso al mercado agrario chino, convertido en gran importador de productos del sector alimentos, se auguraban un incremento anual sin precedentes en las ventas exteriores de los agricultores norteamericanos para los próximos años.

En síntesis, los argumentos principales para desconfiar en otorgar el apoyo para el acceso de China a la OMC se sustentaban en: (1) las perspectivas de expansión de la economía china (8% promedio de crecimiento para el PIB hasta el año 2000 y entre 7,5% y 8% hasta el año 2010); (2) su manifiesto destino como potencia política, económica y militar de primer orden en el siglo XXI; (3) las dudas sobre la capacidad de las economías desarrolladas de controlar el impacto que tendría sobre el comercio internacional su acceso a la organización multilateral; (4) las incertidumbres de que, aun asumiendo China sus compromisos, los cumpliera en forma efectiva; (5) los temores que genera en las economías desarrolladas la perspectiva de que China lidere o asuma la representación de las economías en desarrollo, por medio de la formación de “alianzas o coaliciones antihegemónicas” dentro de la OMC; y (6) la capacidad del gobierno central chino de cumplir con los compromisos asumidos internacionalmente, en un contexto en el que son crecientes las divergencias entre sus intereses y los de los estados provinciales.<sup>10</sup>

Sin embargo, en el debate sobre las posibles repercusiones que tendría el acceso de China a la OMC en las economías de sus principales socios comerciales hubo un factor de gran relevancia que no estuvo presente: tanto la UE como Estados Unidos reflejaron, a lo largo de la negociación para sus respectivos acuerdos bilaterales, una gran preocupación por garantizar la expansión de su cuota exportadora en el mercado chino, siendo evidente el vínculo natural que surge entre el crecimiento chino y su capacidad importadora. En otras palabras, las exportaciones norteamericanas y europeas serían igualmente incentivadas en la medida que creciera la economía china y, por ende, se produjera una mejora sustantiva en su capacidad adquisitiva futura.

Al orientar el debate en la perspectiva de un horizonte de largo plazo, el punto de inflexión radica en la capacidad de sostener en el tiempo la tasa de crecimiento de la China reformista, es decir, la importancia del acceso de China a la OMC no descansa en una mera cuestión estadística sino en el alcance de los efectos que su incorporación pueda tener sobre la reestructuración de su economía en la próxima década. De hecho, habría que considerar que el esperado estímulo comercial generado vía reducciones arancelarias es un

---

<sup>10</sup> Cesarin y Subercaseux, *op. cit.* p. 36.

recurso próximo al agotamiento en la medida en que, a lo largo del dilatado período de negociaciones, los planes de liberalización sucesivos del gobierno chino con el propósito de amoldar las prácticas comerciales a las exigencias de la OMC, han eliminado la mayor parte de las barreras arancelarias.

A modo de ejemplo, se puede indicar que desde el año 1996, China redujo su arancel promedio del 46% al 17%. Al acceder a la OMC dicha cifra descenderá al 10%, una vez concluido el período transitorio del año 2005. Esta tendencia señala claramente que las sucesivas negociaciones efectuadas antes de su ingreso a la OMC derivaron en concesiones efectuadas por China, alentadas en parte por el cambio de dirigencia política y su progresivo ajuste a las normas del régimen multilateral de comercio.

## 2. Desafíos y dilemas que plantea la incorporación de China a la OMC

La creciente participación de China en el comercio internacional reclamaba su presencia en el organismo heredero del GATT, la OMC. Sumado al escenario actual de la economía mundial enmarcada en la globalización –contexto que dificulta la prosperidad de los países al margen del sistema mundial– en un entorno económico de fuerte interdependencia y en el que los recursos naturales, la tecnología y el mercado de cada país son elementos insuficientes para garantizar el adecuado desarrollo de sus estructuras económicas y el bienestar de su población.

Por ello, el gobierno de Pekín reclamó su derecho a incorporarse al grupo de los 134 países que forman la principal organización comercial multilateral. Llegado ese punto, se abrieron debates que también cuestionaban las ventajas que el ingreso a la OMC podría deparar a China, ventajas que iban más allá de los beneficios económicos que se obtendrían. Desde una perspectiva política, la incorporación a la OMC consolidaría su protagonismo en el plano internacional, tras su aplaudida actuación por sofocar el contagio de la crisis asiática, gracias a la política de estabilidad cambiaria practicada por sus autoridades monetarias y a pesar de las pérdidas que supuso para la exportación. Además de su peso político notorio, reflejado en el puesto permanente que ocupa en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, China vería ampliada su esfera de influencia en la toma de decisiones que rigen al comercio mundial.<sup>11</sup>

Desde una perspectiva económica, la integración de China a la OMC impulsaría el ritmo de sus reformas y terminaría por consolidar el peculiar tránsito a lo largo de más de veinte años de reforma económica, desde la planificación centralizada del maoísmo hacia la denominada economía socialista de mercado. La mayor liberalización que se desprendería de la estricta aplicación de los preceptos de la OMC conduciría a un aumento de las tran-

---

<sup>11</sup> Mar, Pamela y Richter, Frank-Jurgen. *China. Enabling a New Era of Changes*. Singapur: World Economic Forum, Wiley & Sons. 2003 p. 114.

sacciones internacionales que, a su vez, tendría efectos beneficiosos dado que la armonización de las prácticas comerciales chinas implicaría una mayor liberalización fiscal, cambiaria, monetaria, empresarial y de precios. El funcionamiento más eficiente del sistema económico permitiría nuevos avances en su desarrollo económico con una especial incidencia en su vertiente más tecnológica, al disfrutar de un mejor acceso a la misma, imprescindible para reforzar su dominio cada vez mayor de los flujos comerciales de la región.

Desde el punto de vista regional, la integración comercial e inversora entre China, Taipei Chino, Hong Kong y Macao mejoraría si los intercambios se regulasen bajo las mismas normas comerciales y, por ende, podría incluso potenciar la reunificación del territorio soberano chino a través del principio acuñado por Deng Xiaoping de “un país, dos sistemas”.

Sin embargo, también existen temores frente a los costos sociales que la liberalización provocaría en los sectores más débiles del sistema, en un entorno de por sí severo tras la puesta en marcha del programa privatizador. Las visiones más pesimistas alertan sobre los nocivos efectos secundarios que el acuerdo tendría sobre la estabilidad social en China.

Desde la perspectiva de las autoridades chinas, una mayor liberalización podría tener consecuencias nefastas para dos sectores concretos: las grandes plantas siderúrgicas y mecánicas del noreste del país, reminiscencias del pasado maoísta, y el hasta ahora muy protegido sector agrario –base política del PCC y garante de la supervivencia del 70% de la población–, cuya competitividad se estima en un tercio inferior a la de los productos agrarios europeos y norteamericanos con condiciones de acceso más ventajosas al mercado chino. En este sentido, la dinámica declinante del sector agrícola la expone frente a la competencia externa, dado que debe cumplir los compromisos adquiridos sobre rebajas arancelarias y eliminación de barreras comerciales asumidas en las negociaciones para acceder a la OMC; sin duda, este sector se constituye en un *zapato chino* para las autoridades del gigante asiático, quienes se enfrentan al desafío de diseñar nuevas alternativas que tiendan a moderar el impacto sobre el empleo, los niveles de producción y la rentabilidad de los productores.<sup>12</sup>

Las autoridades chinas destacaron la “decidida voluntad” de profundizar las reformas económicas y su compromiso para dar una mayor apertura de mercado. A lo largo de la negociación, China hizo concesiones relevantes para reconquistar su acceso pleno al sistema mundial de comercio, que podrían implicar dilemas a enfrentar en el corto y mediano plazo. A modo de ejemplo, Beijing se comprometió a eliminar todos los subsidios a las exportaciones agrícolas, algo que la UE y Japón se niegan, incluso, a considerar. En esta línea, China recortará un 8,5% el apoyo a la agricultura, por debajo del techo de 10% permitido a los países en desarrollo. De todas formas, la lectura respecto del acceso de China a la OMC por parte de las autoridades chinas refleja una visión optimista e indica que,

---

<sup>12</sup> *Xinhua*. Beijing. Diciembre de 2002.

tras el ingreso a la OMC, el comercio exterior y la inversión extranjera han logrado sus mejores registros en años, en un escenario mundial de estancamiento.

En una entrevista al ministro de Comercio Exterior y de Cooperación Económica de China, durante la víspera del primer aniversario del ingreso de China a la OMC, señaló que como nuevo miembro de la OMC durante esta etapa su país vivió el mejor desempeño dentro del organismo de comercio multilateral.<sup>13</sup> Antes, en documentos publicados por el Ministerio de Comercio Exterior (marzo de 2002), anunciaba que el nivel arancelario de más de cinco mil posiciones se rebajó desde 15,3% a 12%, por aplicación de los compromisos adquiridos en la OMC, precisando los aranceles promedios para productos industriales (11,6%), productos agrícolas (15,8%), productos del sector pesquero (14,3%), petróleo y derivados (6,1%), papel y productos derivados (8,9%), textiles y vestimenta (17,4%), productos químicos (7,9%) y productos electrónicos (10,7%). En esa oportunidad, también destacó que se habían eliminado las licencias y cuotas para los granos, la lana, el algodón y los fertilizantes y señaló que China respetará los acuerdos alcanzados para su adhesión a la OMC y que, en consecuencia, el nivel arancelario chino debería alcanzar una cifra de 10% en el año 2005.<sup>14</sup>

Frente al optimismo reflejado en el discurso de las autoridades de la República Popular China subyace, en el proceso de modernización chino, el *dilema histórico* de cómo retener el control central a fin de evitar la temida escasez, al tiempo que se promueve la vitalidad económica y social. En el período premoderno este problema se abordó con la búsqueda de un equilibrio entre centralización y descentralización. Este dilema se manifestó de nuevo en las oleadas sucesivas de centralización y descentralización que se dieron durante el período maoísta y en la etapa posterior se visualizó en términos de la posición entre planificación y mercado. Como el control central se fue debilitando durante la transición hacia el mercado, los líderes tuvieron que crear nuevas instituciones orientadas al mercado e instrumentos indirectos de control macroeconómico. En parte, el objetivo no es fácil de lograr en razón de la resistencia de parte de la dirigencia política china a abandonar aquello que se percibe como la fuente de control sobre la economía y la sociedad: la propiedad estatal de los activos productivos estratégicos y las empresas estatales. La causa principal de la inestabilidad macroeconómica son las empresas estatales, aun en proceso de reforma, así como también el impedimento principal para reformar las instituciones financieras.

En ese contexto, los dirigentes chinos se enfrentan a dilemas políticos difíciles. Reconocen claramente que el imperativo económico de la reforma de las empresas estatales es una condición necesaria para un crecimiento alto, sostenible y estable en el largo plazo pero, a la vez, la reforma de las empresas estatales y la transición hacia un sistema de mercado completo supone una pérdida progresiva del control económico.

---

<sup>13</sup> Ministerio de Comercio Exterior de China. Moftec, [www.moftec.gov.cn/moftec](http://www.moftec.gov.cn/moftec). Marzo de 2002.

<sup>14</sup> Brahm, Laurence J. *Zhu Rongji & The Transformation of Modern China*, Singapur: Wiley & Sons. 2002.

A veinticinco años de la primera ola de reformas económicas, la transición política tiene una serie de dimensiones. La primera de ellas es la sucesión a favor de un nuevo grupo de líderes, ninguno de los cuales fue miembro fundador de la RPC y quienes, por consiguiente, no gozan de prestigio o la autoridad de sus predecesores. Hay que tomar en cuenta, además, que los líderes actuales funcionan como una coalición, en circunstancias que los gobiernos de coalición no han sido probados en China, país en el que se halla profundamente enraizada la tradición de gobierno basada en el concepto de un único “hombre fuerte”.<sup>15</sup>

Los líderes chinos anunciaron un programa de privatización de medianas y pequeñas empresas estatales. Las grandes empresas estatales también podrían ser parcialmente privatizadas con la venta de acciones minoritarias al público. Pero es incierto que la privatización a gran escala tenga lugar en el futuro cercano. Después de todo, la reforma empresarial ha sido prioritaria durante veinte años en la agenda política pero se realizaron escasos progresos sustanciales. El imperativo político condiciona los avances en esta dirección.

Una segunda dimensión de la transición política es la redistribución del poder político que conlleva una redistribución y creación de poder económico. La reforma económica iniciada en 1978 operó cambios estructurales y sistémicos fundamentales, los que se hacen evidentes no sólo en la disminución del poder administrativo del Estado sino en el papel y el poder relativo de los diferentes agentes económicos, sobre todo en las relaciones entre el Estado y la sociedad. En este sentido, se detectan dos cambios, menos evidentes y poco destacados en los análisis que se hacen usualmente: primero, el creciente poder económico de la familia, en especial debido a su rol de principal de fuente de ahorro en la economía. El segundo es la emergencia; por primera vez desde 1949, de un sector empresarial, compuesto por empresas no estatales (empresas rurales, empresas por acciones y compañías extranjeras) y por empresas estatales recientemente reestructuradas orientadas al mercado. Estos dos sectores representan un interés sectorial autónomo que, en virtud de su creciente control sobre los recursos y las actividades económicas empiezan a actuar como un freno que contrarresta las prerrogativas del poder estatal.<sup>16</sup>

En tercer lugar, las reformas crearon una economía dual o “dos Chinas”. Una China es la de las regiones dinámicas, cosmopolitas y más prósperas de la costa; otra China es la de las regiones rurales menos desarrolladas del interior, rezagadas en el ámbito social, sanitario y educativo. Es difícil evitar concluir que aquellos enclaves de una sociedad industrial moderna, con todas las ventajas económicas y sociales que se les confiera, se crean en un mar de atraso en el cual la población puede quedar fácilmente atrapada en círculos viciosos de pobreza. Históricamente, el proceso de creación del mercado tendió a acentuar

---

<sup>15</sup> Massonnet, Philippe. *The New China. Money, Sex, and Power*. Boston: Tuttle. 2000.

<sup>16</sup> OMC. *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de China*, conferencia ministerial, cuarto período de sesiones. Doha. Noviembre de 2001.

las disparidades de ingresos entre las regiones. La eliminación del grueso de las disparidades regionales bien podría requerir de la intervención del Estado, para asegurar una mejor redistribución de los recursos entre regiones y sectores.

En esencia, el desafío más crítico que enfrentan los dirigentes chinos es determinar hasta qué punto el proceso que conduce hacia el mercado podría afectar a la integridad del Estado. La etapa inicial produjo una aguda diferenciación económica regional, pero la diferenciación no necesariamente es una fragmentación y la mayoría de los dirigentes chinos de los niveles central y local reconocen que las perspectivas económicas regionales podrían debilitarse por las barreras al comercio interno y el caos social y político que la fragmentación supondría.

Hasta ahora la reforma en China ha sido un juego de suma positiva, donde todos los jugadores claves, sobre todo empresas estatales y no estatales, unidades domésticas, etc., ganaron aunque sea de manera desigual. Sin embargo, las especulaciones sobre la posible fragmentación de China desestiman su intenso nacionalismo y unidad cultural. Las reformas posteriores, junto a la reforma de las empresas estatales y del sector financiero en particular, requerirán de cuidadosas pero sustanciales medidas, técnicamente diseñadas.

Bajo una perspectiva histórica, se requiere un cambio de mentalidad de los dirigentes, es necesaria la creencia y confianza en que los mecanismos del mercado provean al gobierno de instrumentos de control más efectivos y menos distorsivos que las órdenes administrativas. Requiere una conciencia de que hay medios de intervención y control estatal alternativos y superiores, orientados al mercado, diferentes a la propiedad estatal. Esto no implica necesariamente el abandono de las políticas regionales e industriales sino que significa ubicar y hacer operar estas políticas en el seno de un régimen competitivo de mercado.

### **3. El acceso a la OMC, su impacto y los compromisos adquiridos por China**

En buena medida, las expectativas más pesimistas se disiparon frente al impacto del ingreso chino a la OMC. Los acuerdos bilaterales alcanzados con Estados Unidos y con la UE generaron grandes expectativas, en especial en el sector automotriz y en el agrícola, debido a las reducciones arancelarias de los automóviles desde el 80% hasta el 25% y de los productos agrarios desde un abanico del 20% al 40% hasta el 10% y 12%.<sup>17</sup> Así mismo, la integración de China a la OMC implicó una mejora en las condiciones para la inversión extranjera en su territorio, aumentando sensiblemente su participación en mercados protegidos como las telecomunicaciones o el suministro energético. También es posible sostener que la sofisticada tercerización de las economías occidentales encontró en China un mercado atractivo para la banca, las compañías de seguros y el establecimiento de redes de distribución.

Sin menoscabo de los beneficios esperados y de las expectativas naturales que forja-

---

<sup>17</sup> *Política Exterior* Nº 76. Madrid. Julio-agosto de 2000 p. 128.

ron los grandes grupos empresariales existe, sobre el éxito del proyecto, la incógnita sobre el futuro económico de China. A este respecto existen análisis de muy variados enfoques, que van desde el catastrofismo radical que augura la involución de la reforma y la desintegración territorial, hasta el optimismo extremo, que ve en China la potencia que liderará la economía mundial al concluir la primera década del nuevo siglo.

A pesar de los grandes logros alcanzados, China todavía es una economía en vías de desarrollo. A mediados de los años noventa, su renta *per cápita* era tan solo equivalente al 11% de la estadounidense, al 13% de la japonesa, al 25% de la coreana y al 40% de la tailandesa.<sup>18</sup>

Los países en una situación de atraso económico relativo, como China, situados todavía lejos de su frontera tecnológica, tendrán un potencial de crecimiento importante en la medida en que sean capaces de movilizar con eficiencia el capital físico y humano, adaptar la tecnología extranjera a su radio de factores productivos y aprovechar las ventajas derivadas de la especialización como consecuencia de su mayor integración en la economía mundial.

China demostró su capacidad para realizar estas maniobras durante el período reformista y no existen indicios que permitan predecir la desaparición de dicha capacidad en el futuro inmediato. De este modo, es lógico esperar, en las próximas décadas, la continuidad del proceso de convergencia que la economía está experimentando, pero sería poco acertado suponer que las elevadas tasas de crecimiento económico de dos dígitos del pasado se puedan mantener en un futuro cercano.

#### Proyecciones de la economía china: 2003-2005

Indicadores	2003	2004	2005
Crecimiento del PIB	7,7	7,8	7,6
PIB per cápita (dólares a tipo de cambio de mercado)	1.090	1.180	1.290
Crecimiento del consumo privado (%)	6	6,5	7
Crecimiento de la inversión (%)	12	12	11,6
Crecimiento de las exportaciones (%)	11	8,2	9
Crecimiento de las importaciones (%)	13,2	15	14
Balanza en cuenta corriente (mil millones de dólares)	0,7	0,3	0,2
Inflación (promedio, %)	1,2	2	2,5
Desempleo (%)	5	4,8	5
Tipo de cambio Renminbi (Rmb) -o Yuan- dólares (promedio)	8,3	8,3	8,3

Fuente: Dirección de Promoción de Exportaciones-ProChile. Cómo Exportar a China. Santiago. 2002 p.5.

<sup>18</sup> OMC. *Adhesión de la Republica Popular China. Decisión de 10 de noviembre de 2001*. Noviembre de 2001.

Como resultado de las negociaciones, China asumió una serie de compromisos importantes de apertura y liberalización de su régimen, con el fin de integrarse mejor en la economía mundial y ofrecer al comercio exterior y a la inversión extranjera un entorno más previsible, en conformidad con las normas de la OMC.

Entre los compromisos asumidos, cabe mencionar los siguientes: (1) China otorgará a todos los miembros de la OMC un trato no discriminatorio. Todos los particulares y las empresas –incluidas las empresas con capital extranjero y las no registradas en China– recibirán un trato no menos favorable que el otorgado a las empresas chinas en lo que respecta al derecho a realizar actividades comerciales; (2) China eliminará la práctica de fijar precios duales, así como las diferencias en el trato otorgado a las mercancías producidas para la venta en el mercado interno y las producidas para exportación; (3) no se utilizarán controles de precios para ofrecer protección a las industrias o a los proveedores de servicios nacionales; (4) China aplicará el acuerdo sobre la OMC de forma efectiva y uniforme, para lo cual revisará las leyes internas vigentes y promulgará leyes nuevas en total conformidad con dicho acuerdo; (5) en un plazo de tres años, contados a partir de la adhesión, todas las empresas tendrán derecho a importar y exportar todo tipo de mercancías y comerciar con ellas en todo el territorio aduanero, salvo limitadas excepciones; (6) China no mantendrá ni introducirá ninguna subvención a la exportación de productos agropecuarios.<sup>19</sup>

China se reservó el derecho de mantener un comercio de Estado exclusivo de productos tales como cereales, tabaco, combustibles y minerales, y de mantener algunas restricciones al transporte y a la distribución de mercancías dentro del territorio nacional, pero muchas de las restricciones a las que actualmente están sometidas las empresas extranjeras en China serán eliminadas o suavizadas de manera considerable una vez transcurrido el período de adaptación gradual de tres años. En otras áreas, como la protección de los derechos de propiedad intelectual, China aplicará de manera plena el acuerdo sobre los ADPI (aspectos de los derechos de propiedad intelectual (IPR) relacionados con el comercio) desde la fecha de adhesión.

Durante un plazo de doce años contados a partir de la fecha de la adhesión, habrá un mecanismo transitorio de salvaguardia especial, que se pondrá en marcha cuando las importaciones de productos de origen chino causen o amenacen causar una desorganización del mercado que afecte a los productores nacionales de otros miembros de la OMC.

Por otro lado, deberán ser eliminadas de manera gradual en los términos y plazos convenidos en forma mutua (que se especifican en un anexo del Protocolo de Adhesión), las prohibiciones, restricciones cuantitativas y otras medidas que mantengan otros países miembro contra las importaciones procedentes de China de forma incompatible con el acuerdo sobre la OMC.

En cuanto a bienes transables, la conclusión de las negociaciones supone el compro-

---

<sup>19</sup> *El Mundo*, [www.elmundo.es](http://www.elmundo.es). Madrid. 16 de septiembre de 2001.

miso de China de eliminar en forma gradual los obstáculos al comercio y ampliar el acceso a su mercado de las mercancías procedentes de otros países. Una vez que se haya dado cumplimiento a todos los compromisos asumidos, el arancel promedio consolidado para los productos agropecuarios se reducirá al 15%. En el caso de los productos industriales, el arancel promedio consolidado se reducirá al 8,9%, aplicándose los tipos más elevados a las películas fotográficas y a los automóviles. Algunos aranceles serán eliminados y otros reducidos, en su mayoría a más tardar en el año 2004, pero en ningún caso después del 2010.

Un sector sensible para América Latina merece un párrafo especial. Para los productos *textiles*, la adhesión China automáticamente la convirtió en parte del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido siendo titular de derechos y obligaciones correspondientes. Lo mismo que en el caso de los demás miembros de la OMC, se pondrá término a los contingentes aplicados a los textiles el 31 de diciembre de 2004, pero se mantendrá un mecanismo de salvaguardia hasta fines de 2008, que permitirá a los miembros de la OMC adoptar medidas para reducir las importaciones en caso que las exportaciones de productos textiles chinos provoquen una “desorganización del mercado”.

En el sector *servicios*, específicamente *telecomunicaciones*, tras la adhesión de China, los proveedores de servicios extranjeros estarán autorizados a establecer empresas de capital mixto y no someterse a restricciones cuantitativas y prestar servicios en varias ciudades. La inversión extranjera en las empresas de capital mixto no será superior al 25%. Se estableció que tras la adhesión, en el plazo de un año se debía ampliar estas áreas para incluir la prestación de servicios en otras ciudades con participación extranjera no superior al 35%. Al cabo de tres años, la inversión extranjera no podrá ser superior al 49%. Pasados cinco años, deberán eliminarse las restricciones geográficas de operación.

En cuanto al *sector financiero* y a la *banca*, a partir de la adhesión, se permite a las instituciones financieras extranjeras prestar servicios en China sin restricciones de acceso a clientela para las operaciones con moneda extranjera. En cuanto a las operaciones con moneda local, en un plazo de dos años contados a partir de la adhesión, las instituciones financieras extranjeras serían autorizadas a prestar servicios a empresas chinas; en tanto, pasados cinco años, éstas podrán prestar servicios a todo tipo de clientes chinos, sean empresas o particulares.

En el sector de los *seguros*, los acuerdos habilitan que las firmas aseguradoras extranjeras operen en ramas distintas de los seguros de vida, establezcan filiales o constituyan empresas de capital mixto con un máximo del 51% de capital extranjero. En un plazo de dos años contados a partir de la adhesión de China, los aseguradores extranjeros que operen en ramas distintas de los seguros de vida podrían establecer filiales con 100% de capital foráneo. A partir de la adhesión, los aseguradores extranjeros que operen en la rama de los seguros de vida podrán tener una participación del 50% en empresas de capital mixto. En cuanto a los riesgos comerciales en gran escala, los seguros y reaseguradores internacionales marítimos, de aviación y de transporte, tras la adhesión china, permitiría el establecimiento de empresas de capital mixto con una participación de capital extranjero no superior al 50%; transcurridos tres años, la participación de capital extranjero podrá llegar al 51%; al cabo de cinco años, las normas habilitarán la existencia de filiales con capital totalmente extranjero.

## Comentarios finales

Las reformas orientadas al mercado posteriores a 1978 tuvieron como propósito revertir los errores cometidos en la era maoísta y pueden interpretarse como la búsqueda de un modelo de desarrollo distintivo chino. Las reformas equivalían a un reconocimiento de que el mecanismo del mercado era superior al orden de la planificación. Al mismo tiempo, manifestaban un rechazo a la aceptación *a priori* del modelo occidental de capitalismo de mercado, basado en la propiedad privada, y quisieron abrir una “tercera vía” distintivamente china. Esta tercera vía se basa en el concepto de “socialismo con características chinas” y se enunció a mediados de los años ochenta como el principio rector de las reformas.

El socialismo con características chinas fue un concepto muy abstracto que se utilizó para legitimar un grado limitado de relaciones de mercado en medio de una estructura de economía planificada y propiedad dominante del Estado. Hasta las más recientes generaciones, esta fórmula descartaba que el objetivo final fuese el establecimiento de un complejo sistema económico de mercado. Pero esta premisa debe distinguirse de los objetivos de la transición en la antigua Unión Soviética y en Europa Oriental, países en que se buscaba reemplazar el sistema socialista por el capitalismo, mediante la vía de una emulación total y la adopción radical del capitalismo occidental.

Esto no sólo suponía la reproducción de los mecanismos de mercado sino también la adopción de las instituciones políticas democráticas. La diferencia fundamental radicó en que China buscó reformar su economía pero no sus instituciones políticas. En el ámbito económico, mientras que la antigua Unión Soviética y los países de Europa Oriental aplicaron una estrategia de inmediata y completa privatización, China aplicó una estrategia de reforma gradual y progresiva dirigida a mejorar el funcionamiento de la economía, rechazando la privatización a gran escala.

De esta manera, desde el principio y en la mayor parte de los últimos veinte años, las intenciones reformistas chinas han sido bastante modestas y conservadoras, en comparación con las otras economías en transición. No fue sino a fines de 1993 cuando los dirigentes chinos finalmente sancionaron el establecimiento de una *economía socialista de mercado* como el último objetivo de la reforma. En realidad, esta fórmula significa una economía en la que el mecanismo dominante es el mercado más que la planificación central. Sin embargo, también significa que la “propiedad pública” (sea propiedad colectiva, estatal o mixta) seguirá siendo dominante. Aquí hallamos otra evidencia del deseo de China de encontrar su propio modelo de desarrollo, su propia “tercera vía”, una economía de mercado caracterizada preferentemente por la propiedad pública y no por la privada.

A pesar de este programa conservador de reformas, algunos analistas afirman que precisamente a raíz de él, China logró un gran éxito económico. Mientras que la antigua Unión Soviética y las economías del este de Europa presenciaron el debilitamiento de su producción y una profunda dislocación social, China registró una de las mayores tasas de crecimiento del mundo.

En 1993, la tasa de crecimiento excedió el 13% anual y convirtió a China en la economía con niveles de crecimiento más rápidos en el mundo; en los últimos años mantuvo

un crecimiento promedio de 9% anual. Para los próximos años, algunos analistas proyectan que, incluso con una moderación en las tasas de crecimiento, China puede convertirse en una de las primeras economías a nivel mundial para el año 2010. Con un ritmo de crecimiento proyectado en un 8% anual para el año 2005, China se consolidó como la sexta economía a nivel mundial, convirtiéndose en el mayor receptor de inversión extranjera.

En la actualidad, como miembro pleno de la OMC, China inauguró un nuevo período en la economía internacional. De acuerdo a algunos análisis, la irrupción de China como nuevo jugador global en el umbral del siglo XXI se constituye en un proceso tan impactante como la Revolución Industrial inglesa o el surgimiento de Estados Unidos como potencia del siglo XX.

En medio de la convulsión producida por el trágico ataque del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, pocos días después, el 15 de septiembre, China y la OMC cerraron en forma definitiva un acuerdo que supone un *vuelco en el comercio a escala mundial*. Su incorporación definitiva, celebrada en la Ronda de Doha (noviembre de 2001), implicó que China puede competir en igualdad de condiciones en el mercado mundial, en tanto para el resto de los países se acelera la apertura de un mercado de más de mil millones de consumidores.

Adaptarse a ese escenario es la única salida posible. La libertad de comercio es un instrumento indispensable para promover el desarrollo *en un mundo de mercados globalizados*. Sin embargo, el éxito de la política de reforma y apertura depende en gran medida de la capacidad para mantener el ritmo de desarrollo económico y, de esta manera, garantizar la estabilidad social. Un crecimiento insuficiente no ofrecería el número de puestos de trabajo necesarios para equilibrar el desempleo producido por la reforma de las empresas estatales, las migraciones de campesinos a las ciudades y el crecimiento de la población.

Al reflexionar sobre el porvenir de China es necesario tener presente el peso de las restricciones que pueden constreñir el desarrollo de su economía, entre las que cabe destacar las siguientes: (1) la compleja privatización y profesionalización empresarial y sus efectos en materia de desempleo e inestabilidad social; (2) la reforma del sector financiero con el objeto de liberarlo de la pesada carga de créditos de dudoso cobro (créditos incobrables o *Non-Performing Loans* -NPLs-), fruto de la planificación central; (3) el fortalecimiento de la política fiscal para garantizar ingresos suficientes que permitan la continuidad de las reformas sin incurrir en déficit presupuestarios excesivos y poder aspirar, así, a la progresiva implantación de un sistema de seguridad social a escala nacional que amortigüe los reveses de la política reformista; y (4) las alarmantes disparidades regionales de renta y desarrollo que existen entre el próspero litoral y la *gran China interior*.

Superar estas dificultades supone una revitalización del proyecto reformista diseñado por Deng Xiaoping en 1978 que, tras alcanzar un gran éxito en el plano macroeconómico, encuentra dificultades en el terreno microeconómico. Así mismo, sería deseable la positiva influencia de un entorno internacional que fomente el crecimiento de los intercambios comerciales e intensifique la transferencia de flujos de capital extranjero a la economía china. En este aspecto, su integración a la OMC contribuye a incrementar los beneficios de la apertura y de la liberalización del sector exterior, importante motor del crecimiento de la economía china.

Para los países latinoamericanos el escenario está planteado. China es la fábrica del mundo donde las multinacionales protagonizan una gran ola de inversiones. Su competitividad, basada en salarios bajos debido a la abundante mano de obra, debe ser capaz de atraer inversiones que involucren capacitación tecnológica, economías de escala y una férrea disciplina social, el gran desafío de las economías en desarrollo. La China de hoy, el cuarto productor industrial del mundo, es el resultado de un esquema que combina iniciativa estatal con apertura al capital privado e internacional. Desde hace veinte años China trabaja de manera paciente en su posicionamiento mundial. Primero con productos a granel y luego con maquilas de bajo valor. En la actualidad, como un *gran dragón*, ambiciona producir tecnología de punta con el respaldo de su productividad, que se ha disparado, y de un ritmo de crecimiento económico que ha duplicado el de los salarios en la última década.

En síntesis, es posible señalar que diferentes estimaciones realizadas por diversos organismos internacionales previeron incrementos cuantificados en casi un punto porcentual en la tasa de crecimiento de la economía china que, a su vez, inducirían a una mayor creación de empleo en un escenario de corto plazo caracterizado por proyecciones de desempleo promedio de 5% para los próximos años. Sin embargo, la situación podría cambiar debido al inevitable proceso de reestructuración y saneamiento de las empresas estatales. En conclusión, a pesar de los beneficios que se percibirían a mediano y largo plazo, los costos se dejarán sentir desde un primer momento, agravando las tensiones internas de un país que, tras treinta años de socialismo, se ve abocado a asumir con celeridad la suspensión de los preceptos básicos del igualitarismo en un medio desprovisto de los mecanismos sociales de protección necesarios.

En medio de estos dilemas, China se proyecta como el mercado potencial más interesante de este siglo y su ingreso a la OMC, luego de quince años de negociaciones por parte de 142 gobiernos miembro, marca un punto de inflexión que, de acuerdo a palabras de uno de los negociadores chinos, es tan sólo *el final del comienzo* de un largo proceso a objeto de que China pueda llevar a cabo y aplicar el acuerdo.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Falta.

## Anexo

Estudio	Efecto de China	Efecto a escala mundial
Walmsley y Hertel (2000)	Bienestar: US\$ 23.7000 millones a US\$ 25.6000 millones. Aumento del PIB: 8,7% a 10,8%	Bienestar: US\$ 35.700 millones a US\$ 38.200 millones
Wang (1997) <sup>1</sup>	Bienestar: US\$ 12.400 millones a US\$ 30.300 millones	Bienestar: US\$ 25.300 millones a US\$ 56.700 millones
Zhai y Li (2000)	Bienestar: 1,2 del PIB. Aumento del PIB: 1,5%	
Walmsley y otros (2001)	Bienestar: US\$ 3.900 millones a US\$ 10.500 millones	Bienestar: US\$ 20.500 millones a US\$ 25.700 millones
Ianchochivina y Martin (2001)	Bienestar: US\$ 28.600 millones. Aumento del PIB: 2,2%	Bienestar: US\$ 56.100 millones. Aumento del PIB: 0,2%

*Nota:* <sup>1</sup> Incluye el efecto del ingreso de la provincia china de Taiwán en la OMC.

*Fuente:* FMI. Revista Finanzas y Desarrollo. Septiembre de 2002.

## Bibliografía

- Becker, Jasper. *The Chinese*. Londres: John Murray. 2000.
- Brahm, Laurence J. *Zhu Rongji & The Transformation of Modern China*, Singapur: Wiley & Sons. 2002.
- Chan, John L. *China Streetsmart*, Singapur: Pearson Prentice Hall. 2003.
- Chang, Gordon G. *The Coming Collapse of China*. Gran Bretaña: Arrow. 2002.
- Fisac, Taciana y Tsang, Steve (eds.). *China en transición. Sociedad, cultura, política y economía*. Barcelona: Bellaterra. Biblioteca de China Contemporánea. 2000.
- King Fairbank, John. *China, una nueva historia*. Santiago: Andrés Bello. 1996.
- Mar, Pamela y Richter, Frank-Jurgen. *China. Enabling a New Era of Changes*. Singapur: World Economic Forum, Wiley & Sons. 2003.
- Mar, Pamela & Richter, Frank-Jurgen. *Recreating Asia. Visions for a New Century*. Singapur: World Economic Forum, Wiley & Sons. 2002.
- Massonnet, Philippe. *The New China. Money, Sex, and Power*. Boston: Tuttle. 2000.
- Panitchpakdi, Supachai y Clifford, Mark L. *China and the WTO. Chnaging China Changing World Trade*. Singapur: Wiley & Sons. 2002.
- Sheff, David. *Culture and Conflict in China's Business Revolution: China Dawn*. Nueva York: Harper Business. 2002.
- Starr, John Bryan. *Understanding China*. Londres: Profile. 2001.
- Studwell, Joe. *The China Dream*. Gran Bretaña: Profile. 2002.
- Walter, Carl y Fraser, Howie. *Privatizing China. The Stock Markets and Their Role in Corporate Reform*. Singapur: Wiley & Sons. 2003.
- Woetzel, Jonathan R. *Capitalist China. Strategies for a Revolutionized Economy*. Singapur: Wiley & Sons. 2003.

# El proyecto chino para el milenio: nuevas oportunidades de interlocución

PAULO A. PEREYRA PINTO

## Resumen

El presente trabajo analiza el proyecto chino para el nuevo milenio y su influencia en el sudeste de Asia y el mundo en general. En particular, destaca como la creciente influencia china en el mundo responde en gran medida a la fuerza de su cultura (*soft power*). Los posibles impactos no solamente son apreciables en Asia sino también en América Latina. En este orden, el autor propone identificar los desafíos y las oportunidades de la nueva configuración del poder mundial con centro en China y cómo esta dinámica afectará a Brasil a fin de realizar el diseño de políticas que permita obtener los mayores beneficios posibles.

## Abstract

This paper analyzes the Chinese Project for this century and its growing influence in South East Asia and the whole world. The driving force of Chinese rising influences is its cultural heritage developed by centuries (soft power). In this sense, the author propose pay attention to challenges and opportunities for Latin American countries mainly for Brazil, in order to draw public policies and take measures to maximizes benefits given this new international scenario.

## Introducción

Este trabajo responde a la invitación de la Red de Centros de Estudio de Asia y del Pacífico en América Latina y el Caribe para participar del conjunto de estudios sobre la creciente importancia adquirida por China, a partir de su proceso de modernización iniciado en 1978, en la definición de estrategias latinoamericanas de inserción internacional.

En mi condición de diplomático trataré de evitar la práctica de la mera elaboración de “subsidijs” o de “exposiciones de motivos” con gran énfasis en cortesías bilaterales que con frecuencia limitan los trabajos que presentamos en Cancillería. Frente al cuadro de desafíos y oportunidades que ofrece la reciente evolución china, procuraré sugerir modalidades propias, flexibles y creativas para la aproximación al área de influencia político cultural china, en lo que atañe a Brasil.

En el inicio, buscaré efectuar un ejercicio de reflexión sobre las líneas generales del proyecto chino de nación para el milenio que se inicia. En ese esfuerzo, examinaré la influencia político cultural que la reciente modernización china ejerce en el sudeste asiático, donde existen grandes comunidades de “chinos de ultramar”. También se considerará el impacto del reciente progreso de la RPC en Asia-Pacífico. Apenas pretendo examinar los aspectos cualitativos de esas relaciones interasiáticas con énfasis en la influencia cultural.

No forma parte del objetivo de este trabajo un análisis detallado de las profundas alteraciones cuantitativas que el proceso de modernización de la RPC produce en la economía de Asia-Pacífico. Así, no proveeré datos numéricos fácilmente disponibles, por cierto, en numerosas fuentes estadísticas; ni serán tratadas tampoco las relaciones de China con Rusia, Japón, la península coreana, Asia central y sudoccidental y el subcontinente indio.

También quiero señalar que cuando se habla de influencia político cultural china se tienen en cuenta los efectos de esa herencia histórica en la acción de la “sociedad civil”, como facilitadora del proceso actual de cooperación entre China y el sudeste asiático. No se consideran, por lo tanto, iniciativas de “políticas de Estado”.

### 1. Un “sentido de unidad”

La premisa básica de este ejercicio de reflexión es que existirían, a principios del siglo XXI, las condiciones para materializar un “sueño” chino de unidad, independencia y prosperidad. Este proyecto nacional estaba claramente presente en la afirmación de Mao Zedong cuando, en 1949, anunció que “el pueblo chino se levantó”, refiriéndose con ello a un proyecto de nación que abarcaba más que una propuesta de inserción de la República Popular instaurada en China, en un escenario internacional atravesado de referentes de valores extraños a la civilización china. Se trataba de una afirmación cultural, seguida por una exhortación a que se “sacudiese el mundo” después de los últimos cien años de dominación extranjera.

A este propósito se puede verificar que la victoria de Mao se debió de manera pri-

mordial al apoyo de la población rural, la que imprimió una visión impregnada por sus propios valores a las metas de gobierno de la República Popular que iniciaba su existencia. Como resultado, la base de sustentación del Partido Comunista Chino siempre fue mucho más amplia que las de los partidos comunistas de Europa oriental, incluida la ex Unión Soviética.

A partir de 1978, en el inicio del proyecto de modernización chino, el PC comenzó a introducir mejoras en el nivel de vida de China, en oposición al estancamiento económico del antiguo bloque liderado por la URSS.

A propósito de esto, se registran nociones como la de “economía socialista de mercado” presentada como objetivo del proceso de reformas de China iniciado en la década de 1970 y representan la tentativa de obtener un equilibrio entre los valores de igualdad –socialistas– y de eficiencia –mercado–. Es decir, permitir el enriquecimiento de las personas teniendo siempre en vista la prosperidad común como una meta socialista a ser alcanzada, pero tomando precauciones en el sentido de evitar posibles desniveles entre sectores sociales diferenciados.

Hasta mediados del siglo XIX, cuando se inició la intervención europea en Extremo Oriente, China desempeñó un papel político dominante por haber sido el centro radiante de civilización en el sudeste asiático en virtud de su desarrollo cultural y su sofisticada capacidad de gobierno. Por ello, los vecinos del sur se veían atraídos en diferentes grados a la esfera de influencia china, en busca de fuentes de inspiración y legitimidad política. En reciprocidad, el imperio chino establecía vínculos especiales con aquellas naciones.

La mayoría de los países de sudeste asiático comparte, por lo tanto, un pasado que los introdujo en mayor o menor escala en la esfera de influencia político cultural china. Hoy, esta herencia podrá contribuir a trazar un perfil de bloque político con intereses recíprocos y de mega proporciones que incluya a China y a países situados al sur de sus fronteras. Este proceso de cooperación viene marcado por el resurgimiento de antiguos hábitos y formas de comportamiento que se vuelven factores de unión e incluso de progreso en el área, cuyo resultado es una agenda propia de intereses comunes.

Entre esos valores pueden identificarse la disciplina social, el énfasis en la participación comunitaria, la importancia de las relaciones personales, el carácter prioritario de la educación, la expectativa de liderazgo gubernamental, la aversión al individualismo, la perspectiva de largo plazo, la propensión a evitar conflictos legales, la preocupación constante por la armonía, la unidad familiar y el sentido del deber.

Cabe señalar que las ideas relativas a la armonía y a la preponderancia de lo social sobre lo individual, a pesar de ser utópicas, siempre estuvieron presentes en la filosofía china a través de los siglos, como un ideario de las sociedades esencialmente agrarias.

### *1.1 El factor cultural*

El estudio de la influencia de la cultura como factor de aglutinamiento en nuestros días, perspectiva sugerida en este trabajo, ha sido ampliamente adoptado por pen-

sadores de renombre. El libro de Francis Fukuyama<sup>1</sup> defiende, por ejemplo y entre otras, la idea de que las naciones dependerían cada vez más de su sociedad civil para hacerse competitivas; es decir, de la capacidad de las personas de trabajar juntas con vistas a objetivos comunes, en grupos y organizaciones sustentadas en hábitos culturales antiguos: la reciprocidad, las obligaciones morales, los deberes hacia la comunidad y, sobre todo, la “confianza”.

Manuel Castells –en el seminario “Brasil y las tendencias económicas y políticas contemporáneas”, Brasilia, 1994–<sup>2</sup> afirmó que “en momentos en que la economía mundial se rige por flujos financieros, tecnológicos, comerciales y de valores canalizados por ‘redes independientes’, la conexión directa –o red– representada por los crecientes vínculos entre china y el sudeste asiático adquiere una importancia fundamental”.

En *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Samuel P. Huntington<sup>3</sup> también destaca la importancia de la cultura en el “comportamiento nacional” –si bien con propósitos opuestos a los de este trabajo, en la medida en que identifica tendencias a la confrontación entre civilizaciones–. A su entender, con el final de la bipolaridad ideológica mundial característica del período de la Guerra Fría, los pueblos en búsqueda del fortalecimiento de su identidad serán llevados a situaciones de conflicto. Sobre todo, el choque se daría entre las civilizaciones de un Occidente declinante y el Oriente emergente en que sobresaldrían el Islam y el confucianismo.

Joel Kotkin, en *Tribes. How Race, Religion and Identity Determine Success in the New Global Economy*,<sup>4</sup> alega que la desaparición del factor aglutinante de las ideologías de predominio durante la Guerra Fría y la globalización de la economía producirán la aparición de “tribus globales”; es decir, grupos culturales cuyos miembros, si bien dispersos geográficamente, mantendrán vínculos empresariales y redes culturales a través del mundo, compartiendo un fuerte sentido de valores y orígenes comunes. Una *global tribe* china, a su entender, ha sido ampliamente responsable del proceso de desarrollo económico de la RPC desde la década de 1970. Más aún, esa gran tribu china podría determinar el futuro de un proyecto chino y englobar una multiplicidad de estados asiáticos.

En *Megatendencias Asia*,<sup>5</sup> John Naisbitt llega a afirmar que “el dominio económico de Japón llegó a su cima, y su posición en Asia y en el mundo se encuentra en una larga curva descendente. El poder del estado-nación japonés está dejando lugar a la colaboración dinámica de la red de chinos. Y las consideraciones sobre China y los chinos en el exterior conducen la toma de decisiones en Asia, a medida que China se vuelve fundamental para la región del Pacífico. Pero es la red de chinos en el exterior la que dominará la región, no China”.

---

<sup>1</sup> Fukuyama, Francis. *Confianza. Las virtudes y la creación de prosperidad*. Río de Janeiro: Rocco. 1996.

<sup>2</sup> “Brasil y las tendencias económicas y políticas contemporáneas, seminario. Brasilia: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG). 2 y 3 de diciembre de 1994. 1995 p. 15.

<sup>3</sup> Nueva York: Simon & Schuster. 1966.

<sup>4</sup> Nueva York: Random House. 1993.

<sup>5</sup> Río de Janeiro: Campus. 1997.

### 3. Una estrategia de aproximación para Brasil

Conforme lo mencionado al comienzo, el fin de este trabajo también es identificar desafíos y oportunidades ofrecidas por la reciente evolución china para una nueva estrategia brasilera de aproximación. Es tema de importancia para Brasil por las razones siguientes (entre otras):

- a) por la influencia que la aparición de un bloque político de intereses recíprocos y de mega proporciones –como el representado por China y el sudeste asiático– ejercerá en el ritmo de integración y cooperación Asia-Pacífico, una de las mayores economías del planeta;
- b) por el hecho de que los lazos culturales puedan ser un factor determinante en la expansión de fronteras económicas en el área en cuestión, en oposición al ejercicio de la fuerza como garantía de esferas hegemónicas, como ocurrió de forma frecuente en esa parte del mundo desde la llegada de los occidentales;
- c) por la posibilidad de que la RPC se convierta en la primera potencia económica mundial hacia 2020 –al reintegrar a Hong Kong desde el 1 de julio de 1997 y al incorporar de forma gradual a Taiwán a su sistema productivo–;
- d) por la existencia, por una parte, de intereses brasileños ya consolidados con la RPC y, por otra, por la expectativa de que, en su emergencia, la economía china pueda presentar sectores que compitan cada vez más con nuestro comercio exterior;
- e) por el deseo de Brasil de crear vínculos especiales con los países miembros de la ASEAN; y
- f) por las manifestaciones del presidente Luiz Inácio Lula da Silva en cuanto a que China continuará siendo “socio estratégico” y prioritario de Brasil durante su gobierno.

Sin embargo, cabe advertir en cuanto a la gran fascinación que el proceso de modernización chino despierta en los observadores occidentales. Así, llegan a crear parámetros de comparación fantasiosos y exageraciones para explicar las transformaciones en curso.

China es objeto permanente de noticias y análisis sobre las debilidades y puntos fuertes de su proceso de crecimiento económico, políticas interna y exterior y modernización militar, entre otros asuntos. Es natural que exista tal interés por un país de dimensiones continentales y más de dos mil millones de habitantes, que realiza el gran esfuerzo de superar a la vez la pobreza y el sistema comunista.

La mayoría de las informaciones así disponibles están, con frecuencia, acompañadas por incertidumbres en cuanto al futuro chino, referentes a la estabilidad interna, el frente a amenazas de fragmentación, tanto en la era posDeng como en el traspaso del poder de Jiang Zeming a Hu Jintao; la seguridad china frente al colapso del antiguo bloque soviético; la preservación de la economía socialista de mercado después de la reincorporación de Hong Kong y la amenaza expansionista de la RPC para el equilibrio del poder en

Asia-Pacífico. En contrapartida, se registran con igual regularidad expectativas excesivamente optimistas en cuanto a que China llegue a ser en el corto plazo, bien el próximo poder económico mundial, bien la potencia militar capaz de rivalizar con Estados Unidos.

A propósito de esto, recordemos que la creencia en un “milagro económico asiático”, durante la década de 1980 y mediados de la siguiente, proporcionaba la sensación de existencia de oportunidades de inversiones ilimitadas en el sudeste del continente.

La regionalización de la producción, se aseguraba por entonces, evolucionaba en la medida en que la interacción de nuevas tendencias como la reducción en los costos de movilidad de los factores de producción y las economías de escala exigidas por procesos productivos cada vez más sofisticados, produjeron el surgimiento de los llamados “tigres” o “nuevas economías industrializadas”. Los efectos de tales reajustes serían evidentes en la aparición de formas de relación innovadoras, que incluirían diferentes tipos de sociedades entre Japón, nuevas economías industrializadas en el sudeste asiático y partes de China.

De acuerdo con esta línea de pensamiento, la emergencia de ciertos países y/o agrupamientos regionales no se debería a experiencias aisladas sino que sería un fenómeno integrado que proyectaría sobre el área como un todo los beneficios de la acumulación de capital y de la experiencia modernizadora resultante de la aplicación de nuevos conocimientos científicos y tecnológicos en la práctica.

Entre tanto, se produjo la crisis financiera regional, iniciada con el colapso del *baht* –moneda de Tailandia, uno de los “tigres” en formación– a partir de 1997. Desde ese momento cobraron mayor importancia los comentarios y análisis sobre los efectos de la corrupción, los incendios forestales, el tráfico de drogas y la trata de blancas y la piratería, entre otros males que estarían asolando aquellos países asiáticos. Ya no existiría aquel paradigma<sup>6</sup> tan claro que permitiría un análisis tan favorable del área en cuestión.

Se pasó a reconocer en la región una dinámica propia con un fortalecimiento de la ciudadanía y agenda de intereses dispersa –ya no más ordenada por la hegemonía de cuestiones económicas resultantes de modelos y razonamientos dictados desde afuera del continente asiático–. En ese contexto, cada problema obedecería a una lógica autónoma y podría involucrar actores y organismos que no trabajarían de manera necesaria obedeciendo a razones de Estado.

La estabilidad y el progreso en Asia-Pacífico pasaron a ser entendidos –por algunos sectores de opinión– cada vez más como dependientes de procesos de cooperación que garantizaran la negociación entre sus diferentes culturas. En ese contexto, se despertó un creciente interés por los vínculos históricos entre China y el sudeste asiático.

Esto, porque la mayoría de países del sudeste asiático comparte un pasado que los inscribió, en mayor o menor escala, en la esfera de influencia de dos grandes civilizaciones: la china y la hindú, que interactuaron con culturas locales a través de los siglos. Así,

---

<sup>6</sup> Entendido como una constelación de creencias, valores y técnicas compartidas por los miembros de una determinada sociedad o grupo social.

el budismo, el Islam y el confucianismo dejaron marcas profundas que continúan diferenciando o aproximando a las personas.

A este mosaico de herencias culturales se sumó en forma más reciente el colonialismo europeo, que impuso por la fuerza nuevos valores y nuevas normas de organización y conducta. Al final de la Segunda Guerra Mundial, los Estados recién independizados de la región fueron divididos por la rivalidad ideológica de las superpotencias entre los que servirían como vitrina de la economía de mercado y los que seguirían el sistema de planificación estatal centralizado.

Con la multipolaridad resultante del fin de la Guerra Fría hubo un retroceso de las esferas de dominio de Washington y Moscú; en el sudeste asiático esto se tradujo en un resurgimiento de las antiguas influencias político culturales como la china. Hoy, cuando se discuten los efectos de la presencia avasalladora de la cultura de masas resultante de la globalización, los países del área buscan marcos de referencia en su propia región, que les permitan afirmar valores, ideas y creencias consolidadas a través de una historia compartida en una geografía determinada.

En esa perspectiva, puede verificarse que en el sudeste asiático se encuentra en gestación un conjunto de cambios –que afectan apenas la economía– a través de la reorganización frecuente de sus ventajas comparativas, transformaciones técnico industriales de sus formas de producción y alteraciones en la organización de la sociedad. Y todo ello, mientras se preservan los valores culturales que, de generación en generación, garantizan una base de sustentación del modelo que se consolida.

Este panorama hace que algunos estudiosos, como León Vandermeersch,<sup>7</sup> sostengan la tesis de que existe una base cultural que avala el fenómeno del dinamismo de los países objeto de este estudio. Esto porque, a pesar de su diversidad en términos de extensión geográfica, población, niveles de desarrollo, sistema político y experiencia colonial, algunos países del sudeste asiático tienen en común el conjunto de valores heredados del período de influencia cultural china.

El presente trabajo, como ya se ha dicho, no se ocupará de los aspectos económicos del proceso de integración regional en Asia-Pacífico sino del nuevo perfil político cultural de las formas de cooperación en el área que es objeto de estudio. En esta perspectiva, consideramos que los agrupamientos regionales no sólo se formaron por la remoción de las barreras arancelarias sino, y principalmente, por movimientos que tienden a la cooperación entre sociedades y a la armonización de reglas como base de la reorganización productiva y eventualmente social.

---

<sup>7</sup> “Le nouveau Confucianisme”. En *Le Débat* N° 66. Septiembre-octubre de 1991.

### 3.1 La integración como factor de expansión

Respecto del mencionado proyecto chino para el milenio que comienza, la tesis que se defiende en este trabajo es que se busca la construcción de sucesivos *building blocks* a partir de la integración del propio sistema económico de China, lo que produciría un marco político regional con fuerte influencia del ordenamiento histórico por el que, durante siglos, parte del área hoy situada entre Myanmar y Vietnam estuvo inserta en el gran arco de Estados vinculados al imperio del centro.

En la primera etapa de esa construcción de bloques, inmediata a la desaparición de Mao Zedong, se integró el propio sistema económico chino. En seguida, se permitió la apertura de ciudades costeras al comercio internacional, con la creación de áreas económicas especiales, donde convivieron prácticas de economía de mercado con un sistema planificado de manera central pero amplio. Los bloques siguientes surgieron a lo largo del río Yangtzé hasta llegar a Shangai, donde se situaría la “cabeza del dragón”.

En forma gradual se consolidaron Hong Kong y Macao en el sistema productivo de la RPC. La creciente integración económica –y en el futuro, política– de Taiwán será el paso siguiente. La expansión de la frontera económica china en dirección al sudeste asiático será la fase posterior, que se facilitará por la existencia en el sur de China de una red de individuos con un origen étnico común, llamado “chinos de ultramar”, que tienen como referencia una misma identidad cultural.

Así, se llegaría de forma gradual a una futura confluencia entre el área de influencia tradicional de la cultura china y una nueva frontera económica de la RPC. Ésta se daría por un fenómeno de *cross fertilization*,<sup>8</sup> caracterizado por el intercambio de referenciales de valores entre las áreas consideradas como situadas en la periferia del imperio del centro y la RPC.

Así mismo, el conjunto de transformaciones en curso sugiere la emergencia de un nuevo paradigma regional. Por un lado, la existencia de una base cultural china serviría de plataforma de sustento para un proceso de cooperación con el sudeste asiático; mientras que por otro:

- los países exitosos como “vidriera del capitalismo en el sudeste asiático” –a ejemplo de Singapur– indicarán los caminos para el perfeccionamiento de la “economía socialista de mercado”, con características chinas, buscado por el programa de modernización de la RPC;
- la persistencia de Vietnam en mantener su sistema de planificación central, al tiempo que adopta “prácticas de economía de mercado”, refuerza la propuesta

---

<sup>8</sup> “Interaction or interchange, as between two or more cultures, fields of activity or knowledge, or the like, that is mutually beneficial and productive”. En *Random House Dictionary*.

china de preservar la vertiente “socialista” entre las medidas que son puestas a prueba en el programa de modernización de la RPC; y

- el constante esfuerzo compondor, en el sentido de mantener la armonía y la convivencia pacífica entre las poblaciones de origen chino y las de fe islámica, en Malasia e Indonesia sirve de inspiración para un ejercicio semejante a promoverse en la región central de la RPC, tanto en la provincia de Xinjiang –donde habita una significativa cantidad de musulmanes– como por la necesidad de relacionarse con nuevas repúblicas, como en la del Tadjikistán, donde predomina la misma religión.

La tesis que de este proceso está en curso sostiene que cuando se habla de influencia político cultural china, se tienen en cuenta los efectos de la herencia histórica en el accionar de las sociedades civiles como facilitadora del proceso de cooperación entre China y el sudeste asiático. Por tanto, no se consideran las iniciativas de “políticas de Estado”, porque tanto en China como en el sudeste asiático, el concepto de Estado en la práctica parte de la perspectiva de que el centro de todo es la figura del dirigente local, desvinculada de un espacio geográfico definido. Además, la concepción china atribuyó siempre una importancia fundamental a los lazos de sangre como marco de referencia para la soberanía del emperador. Las fronteras se definían en términos de población, sin tomar en cuenta los límites territoriales.

La importancia de reflexionar sobre el tema se debe a la influencia que la emergencia de un bloque político de intereses recíprocos y de mega proporciones –como el representado por China y el sudeste asiático– ejercerá en el ritmo de la integración y cooperación en el Asia-Pacífico, uno de los laboratorios de la modernidad planetaria. Además, existe la posibilidad de que los lazos culturales lleguen a ser un factor determinante en la expansión de las fronteras económicas del área, en oposición al ejercicio de la fuerza como garantía de hegemonía, tal y como sucede en forma frecuente en otras partes del mundo.

### *3.2 Nuevos actores y paradigmas*

Respecto de la creciente integración china en el Asia-Pacífico,<sup>9</sup> y de acuerdo con la mayoría de los análisis disponibles, estarían en curso algunos procesos basados en un supuesto consenso regional –pero en la práctica, generados en centros situados fuera del área– que permitirán la construcción de estructuras políticas y económicas según los pa-

---

<sup>9</sup> Cuando se habla de Asia-Pacífico –como factor de dinamismo económico– se habla del conjunto formado por Japón, los cuatro “tigres asiáticos” –Singapur, Corea del Sur, Hong Kong y Taiwán y los países de ASEAN– Brunei, Camboya, Singapur, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Tailandia y Vietnam. Una parte creciente del territorio chino, a lo largo de su costa sobre el Pacífico, está siendo incorporada a dicho conjunto.

rámetros occidentales, con el fin de asegurar tanto el crecimiento sustentable del área como a mantenerla vinculada a las normas del libre mercado y la democracia liberal.

También se advierte una dinámica mucho más rica que, al partir de la acelerada integración económica, ha hecho surgir una agenda propia que busca solucionar las cuestiones de seguridad y estudia las transformaciones sociales y políticas.

En esa perspectiva, y para una mejor relación de empatía con esta mega región, se hace necesario analizar tendencias, nuevos actores y paradigmas que maduran en la medida en que estas sociedades enfrentan el desafío de crear un marco de referencia a nivel regional que les permita revertir el fenómeno de la globalización. Fenómeno que reorganiza los sistemas político y económico mundiales, profundiza e internacionaliza la producción, impone una cultura uniforme de rasgos occidentales y determina las formas de inserción de las diferentes regiones del planeta.

Por ejemplo, se crean nuevas modalidades de paz opuestas a las estructuras de confrontación existentes durante el período de bipolaridad mundial. Así, surgen articulaciones complejas que incluyen actores regionales y externos, conexiones entre economías, sectores financieros y sistemas de valores.

De esta manera, el concepto regional de seguridad dejó de reducirse a factores como los de la defensa del territorio, la disuasión militar y la competencia entre alianzas. Y los países del área pasaron a asociar “seguridad” con la capacidad de cada nación y de la región como un todo, tanto de promover el desarrollo económico como de resistir la agresión externa.

En el marco de esta evolución, se efectúan una serie de esfuerzos en el sentido de introducir *confidence buildings measures* en el sudeste asiático, para evitar posibilidades de conflicto, así como para proporcionar canales permanentes de diálogo para la discusión inter y extra regional de temas políticos, económicos y militares. Entre estas medidas, se incluyen:

- a) la adopción de un concepto abarcador y uniforme de seguridad entre todos los países de la región que garantice una inclusión proporcional de los factores políticos, económicos, sociales, culturales y militares;
- b) la consolidación y expansión de la cooperación en el área militar, que incluya ejercicios conjuntos, intercambio de visitas y programas de entrenamiento;
- c) la promoción de una mayor transparencia en la compraventa de armamentos, no sólo para evitar errores de percepción sino para promover mejores condiciones para una política industrial militar coordinada en la región; y

---

<sup>9</sup> Cuando se habla de Asia-Pacífico –como factor de dinamismo económico– se habla del conjunto formado por Japón, los cuatro “tigres asiáticos” –Singapur, Corea del Sur, Hong Kong y Taiwán y los países de ASEAN– Brunei, Camboya, Singapur, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Tailandia y Vietnam. Una parte creciente del territorio chino, a lo largo de su costa sobre el Pacífico, está siendo incorporada a dicho conjunto.

- d) la instauración de “procesos de diálogo” como el *ASEAN Regional Forum*<sup>10</sup> que reúne a los ministros de Asuntos Extranjeros de los diez países miembros de ASEAN, a los de Estados Unidos, la UE, Canadá, Japón, Australia, Nueva Zelanda y Corea del Sur, y a los de Rusia, China, India, Mongolia y Papúa Nueva Guinea.

También existe entre los miembros de ASEAN una conciencia creciente de que en el proceso de transformaciones en curso, que resulta del fenómeno de crecimiento económico acelerado, la seguridad de cada país depende básicamente de los mecanismos de que éste disponga para canalizar las reivindicaciones políticas de las clases sociales emergentes.

También se advierte que el interés académico en la evolución de los regímenes políticos en Asia-Pacífico se intensificó desde el fin de la Guerra Fría. Entre las nuevas cuestiones formuladas en forma reciente se encuentra la posibilidad de que el fenómeno universal de las caídas de los autoritarismos en el continente asiático, en donde las experiencias históricas muchas veces milenarias produjeron la emergencia de formaciones sociales organizadas de formas bastantes originales, vaya a producir un mismo tipo de patrón democrático en términos occidentales.

En esa misma perspectiva se encuentra el debate sobre el desarrollo del sistema capitalista y las prácticas de economía de mercado en países de crecimiento acelerado, donde las personalidades fuertes o los partidos políticos de larga permanencia en el poder, llevaron al Estado a desempeñar un papel preponderante en el funcionamiento de las fuerzas de mercado.

Además, la integración económica regional tal vez no resulte a través de la mera réplica de las normas de la economía de mercado y de gobierno de cuño anglosajón, como efecto de la expansión del *production sharing*, de la libre circulación de los actores económicos globales y de la mundialización de los valores de organización política occidentales. Una alternativa a examinar sería la posibilidad de que prevaleciese la sumatoria de intereses compartidos por diferentes “redes asiáticas” –formada cada una por chinos, indios, malayos, japoneses y otros– que después de la consolidación de ese proceso de “convergencia de civilizaciones” negociarían en forma gradual una agenda común con la vertiente norteamericana de la cuenca del Pacífico e, inmediatamente, con otras partes del mundo.

En ese contexto, cabe destacar el papel de fuerza motriz desempeñado por los chinos de ultramar diseminados por el Asia-Pacífico. Gracias a esos actores económicos se crearon marcos de referencia que incluyen valores, ideas y creencias consolidadas a través de una historia compartida en una geografía determinada. También se establecieron lazos a partir del hecho de hablar un mismo dialecto, pertenecer a una misma familia o ser originarios de un mismo poblado, provincia o región. La relación de confianza que estas con-

---

<sup>10</sup> La ASEAN incluye Brunei, Camboya, Singapur, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Tailandia y Vietnam.

diciones confieren a las transacciones comerciales y financieras en esta parte del mundo supera a la capacidad de coerción de muchas leyes occidentales.

Así, emerge un área de intereses recíprocos y de mega proporciones que ejercerá una influencia determinante en el ritmo de integración y cooperación de una “gran China” que, según algunos, podrá incluir en un futuro no sólo Hong Kong, Macao y Taiwán sino también a los *overseas chinese* situados en los países vecinos del sudeste asiático.

Con todo, existe la posibilidad de que se forme un grupo económico gigantesco en la cuenca del Pacífico, constituido por los países miembro de ASEAN más China, Japón y Corea del Sur –denominado ASEAN + 3– que, por primera vez, no contempla la vertiente norteamericana del Pacífico ni a los países “blancos” de Oceanía. Debe destacarse que tal estructura económica regional en construcción, que incluiría 1,7 mil millones de personas con un PNB estimado en US\$ 1,7 billones, implicaría la consolidación de intereses recíprocos diferentes de los que actualmente se establece en la agenda de APEC.<sup>11</sup>

En este foro se discutirían principalmente los instrumentos para replicar en esta parte del mundo formas de gobierno y de organización de mercado vigentes en Occidente, con el objetivo de garantizar la libre circulación de los principales actores económicos mundiales.

Por contrapartida, una dinámica propia de esta región ayudaría al surgimiento de esquemas innovadores de competición y complementariedad entre los participantes de ASEAN + 3; y, en esa perspectiva, esos mecanismos propios servirían de cimiento para la estabilidad política y social.

Esta evolución podría darse en la búsqueda de la preservación de valores culturales como garantía de base de sustentación a partir del resurgimiento de antiguos hábitos y normas de comportamiento, las que permitirían que las diferentes sociedades del área recuperaran la capacidad de percibir el medio en que viven como parte de la protección de sus aspiraciones e intereses colectivos.

En la práctica, el grupo ASEAN + 3 podría constituirse en un bloque político de intereses recíprocos y de mega proporciones establecido a partir de la comprensión entre diferentes culturas regionales y resultando en mecanismos de cooperación capaces de provocar transformaciones en la estructura social de los países incluidos.

#### **4. Brasil: propuestas de interlocución**

En contrapartida a estos temas que componen, entre otros, una agenda común al Asia-Pacífico –al incluir a China– es posible sugerir algunas propuestas brasileras origi-

---

<sup>11</sup> APEC se fundó en noviembre de 1989 en Australia, sus patrocinadores la presentaron como un camino hacia el consenso en la cuenca del Pacífico con vistas a una política económica que asegurase el crecimiento sustentable de la región. En la práctica, refleja los objetivos de Estados Unidos en el sentido de mantener la economía del área vinculada a la norteamericana –una especie de versión previa a la Iniciativa de las Américas que en 1994 propuso algo semejante en nuestro continente–.

nales, las que podrían convertirse en nuevas formas de diálogo con aquel área o ser capaces de valorizar al país como actor global con identidad propia. Se trata de cuestiones de carácter estratégico, que contienen la exploración de oportunidades para una transformación estructural de la sociedad, la economía y las formas de inserción internacional de Brasil.

En ese contexto, conviene aclarar que la visión estratégica brasileña actual se compone de reflexiones y acciones de naturaleza multidisciplinaria con una mirada a largo plazo sobre el futuro del país. Difiere de la definición clásica, que tenía connotaciones exclusivamente casi militares y pasó a abarcar también cuestiones relativas a los más diversos campos de interés de la sociedad.

Por esto, pensamos en este mapa de transformaciones estructurales de la sociedad, la economía y las formas de inserción de aquella parte del mundo, que implican pedir prestadas las imágenes al nostálgico profesor René Armand Dreifuss: “reestructuración productiva, reorganización político institucional, reformulación vivencial y reconfiguración cultural y social”.<sup>12</sup> Es decir, que cabe buscar nuevas vías de diálogo en las áreas comerciales, científico tecnológicas y culturales, por los efectos de la globalización en Asia-Pacífico.

En ese sentido, se advierten transformaciones en los modos de producción, impulsados por corporaciones financieras que estipulan formas innovadoras de trabajo, reformulando los procedimientos de gestión y provocando cambios en la propiedad y el control de los medios de producción. También se reflejan en la forma de vida y de organización social, al producir un tejido de relaciones en torno a los comportamientos, a los nuevos productos y servicios y también a las formas de dominación, las prácticas de gobierno y de representación.<sup>13</sup>

Así, puede verificarse que Singapur posee hoy, por razones históricas específicas, una relación privilegiada comercial con el mercado chino y fue citada por Deng Xiaoping como modelo de gestión a ser emulado. Desde esa perspectiva, se construyó un *Singapore-Suzhou Township*, que pretendía crear un área de alta tecnología en esa ciudad del noreste de China próxima a Shanghai. Se trataba de un nuevo concepto de exportación de servicios que casi no incluía la transferencia de fábricas en busca de costos más bajos. Se quería instalar en Suzhou el modelo socioeconómico exitoso en Singapur<sup>14</sup> (una especie de capitalismo “logrado”, con características chinas).

Lo importante es que tal proceso de cooperación podría indicar que aquel área china donde viven cerca de doscientos millones de personas, con el mayor poder adquisitivo del país, tendería a obedecer patrones de consumo y necesidad de servicios similares a los hoy existen en Singapur. De allí la necesidad de que esa ciudad-Estado sea considerada

---

<sup>12</sup> Dreifuss, René Armand. *A época das perplejidades*. Vozes.

<sup>13</sup> Resumen de citas de René Dreifuss, *op. cit.*

<sup>14</sup> Pinto, Paulo A. Pereira. *China y el sudeste asiático*. United Federation of Russian Sambo (UFRS). 2000.

área prioritaria para la promoción comercial, no sólo para el sudeste asiático, donde es bien conocida su vocación natural de centro de decisiones para grandes proyectos de infraestructura regional sino también como llave de acceso al vasto mercado chino.

Por su parte, Malasia e Indonesia son algo así como laboratorios de experimentación para la convivencia entre una mayoría de población islámica y un razonable número de personas de origen chino. Ese escenario se replica en la parte occidental de China, donde existen nuevas repúblicas musulmanas emancipadas de la ex URSS.

Además, esos dos países del sudeste asiático presentan perfiles agroindustriales bastante próximos al brasilero. Por eso, en lugar de diluir recursos para proyectos de pequeña relevancia, importantes sólo para algún que otro integrante de ASEAN, podría ser más eficaz considerar en primer término la manera en que las formas de integración entre los referidos grupos culturales se reflejarán en las estructuras económicas en formación en el área objeto de estudio.

A partir de esos parámetros, el modelo de cooperación que se establecerá con Kuala Lumpur o Yakarta podría adoptarse como marco de referencia para una estrategia de intercambio científico tecnológico con el sudeste asiático como un todo, e incluso con parte de China, porque sus patrones de producción se asemejan al malayo e indonesio.

En cuanto a la divulgación cultural –sabemos por razones del pasado colonial español–, Filipinas sería el país, de los que fueron objeto de este estudio, que presenta mayores afinidades con Brasil. Con una visión prospectiva de la dinámica propia del Asia-Pacífico, se observa que el archipiélago en cuestión posee espacios donde conviven influencias chinas e ibéricas.

Las iniciativas de divulgación cultural que pueden emprenderse en Manila podrían servir, por lo tanto, como indicadores para programas que –adaptados– se presenten también tanto en las naciones vecinas como en las ciudades chinas más abiertas al contacto con el exterior. Se destaca que, como derivación del proceso de modernización de la RPC, existe una creciente demanda de actividades recreativas, entre las que se encuentran espectáculos artísticos e intercambio deportivo, lo que sin duda representa otro sector a incentivar.

Por último, deseo reiterar la posibilidad de una estrategia de promoción comercial para China que incluya nuestra presencia consolidada en Taipei. Como se sabe, Taiwán invirtió cerca de cien mil millones de dólares en el continente y el comercio a través del estrecho es de alrededor de US\$ 58.000 millones. Hay estimaciones de que sólo en Shanghai residen unos cien mil taiwaneses. Con la capacidad de reorganización permanente de sus ventajas competitivas, la industria local transfirió fábricas y tecnología a la RPC buscando mantener el foco gerencial de R&D y las decisiones de inversión en Taiwán.

En ese proceso, es posible constatar que, por un lado, se trasladan las demandas de productos brasileños –el año pasado, cuando se realizaron estudios de mercado sobre hierro en bruto y productos siderúrgicos y se advirtió que disminuye su importación por Taiwán, pero que al permanecer en la isla la decisión de dónde comprar los insumos para fábricas ya instaladas en China se tornan cada vez mayores las compras del sector a Brasil–. Por otro, se intensifican las oportunidades para la formación de sociedades entre empresas brasileñas y taiwanesas con vistas a la penetración en el mercado chino, siendo los formoseños quines desempeñarían la intermediación.

A partir de este análisis sobre posibles formas de aproximación en el Asia-Pacífico, podrían ponderarse propuestas brasileñas originales.

En textos ya publicados sobre desafíos y oportunidades para el fortalecimiento de las relaciones bilaterales y la promoción de la imagen de Brasil, se señaló que los países asiáticos desarrollan ejercicios de reflexión en busca de proyectos regionales que reflejen una agenda propia atinente a cuestiones del campo de la seguridad y de las transformaciones económicas, sociales, culturales y políticas. En esos sectores existen, como se sabe, propuestas brasileñas originales que podrían convertirse en un nuevo temario para el diálogo en el área. Entre ellas:

- la sociedad global de información, donde Brasil ya detenta una razonable base tecnológico industrial en telecomunicaciones e informática, además de experiencia significativa en su aplicación en algunos sectores. En vista de la dimensión estratégica del asunto, podría ser oportuno proponerlo como tema de debate con las capitales asiáticas; éstas se enfrentan con idénticas cuestiones respecto del desafío de la formulación de nuevas estrategias nacionales que consideren el desarrollo de tecnologías de punta;
- el ordenamiento territorial, entendido hoy como expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica. Se trata, por tanto, de una estrategia de desarrollo cuya finalidad última es la plena apropiación por el país de su propio territorio, en condiciones sustentables desde la economía y la ecología; así como en temas correlativos de fundamental importancia como la corrección de las disparidades regionales y la integración nacional. Pocos países se encuentran tan capacitados como Brasil para la implementación de su ordenamiento territorial y el correcto uso de la herramienta principal para ese logro, que es la zonificación ecológica económica. Es decir, podría ser posible la incorporación de la experiencia adquirida en el ordenamiento territorial de Brasil y la posibilidad de su transferencia a los países asiáticos como una contribución a la formulación de una agenda común;
- la política de defensa nacional de Brasil, que representa un importante avance conceptual por reflejar una concepción integrada de autodefensa frente a las amenazas externas que engloba tanto consideraciones militares como civiles. Como se sabe, la innovación principal es la afirmación de que es necesaria la formulación de una política de defensa sustentable en la que haya un correlato inequívoco entre la seguridad del Estado y el bienestar de la sociedad. Tales conceptos coinciden con discusiones en curso en los centros de estudio del Asia-Pacífico, como se observó en Taipei.

Así, se advierte la necesidad de la creación de un marco que posibilite encuentros regulares entre intelectuales asiáticos y brasileños, a fin de que se conozcan mejor los intereses comunes a cada una de estas partes del mundo. Por un lado, ese intercambio permitiría nuestro conocimiento de la agenda que se discute en el ámbito del creciente proceso de cooperación entre China y el sudeste asiático; y, por otro, proporcionaría a esos países

una visión de las propuestas brasileñas originales. En suma, constituiría una vía complementaria de aproximación y diálogo.

En ese sentido se realizó, por ejemplo, la primera misión académica brasileña al Asia-Pacífico, que en septiembre de 1994 visitó en Singapur, Pekín y Hong Kong diversas instituciones de estudios estratégicos dedicadas a la política internacional, la seguridad, la integración y la cooperación económica.

En muchos casos, este tipo de centros –en especial en los países miembros de ASEAN– asesoran política y económicamente a sus gobiernos. Las relaciones con instituciones del género pueden tener, por lo tanto, un efecto multiplicador que no debe ser subestimado. Por su intermedio, es posible establecer un valioso canal complementario para el diálogo con los dirigentes locales, se facilita la identificación de intereses comunes en el escenario internacional, se favorecen nuevas formas de cooperación científico tecnológica y, probablemente, emprendimientos económicos conjuntos.

## 5. Oportunidades y desafíos: las tensiones en el estrecho

En cuanto a los desafíos y las oportunidades ofrecidos por la reciente evolución china, cabe registrar también que la disputa entre Pekín y Taipei por la soberanía sobre la isla de Formosa trasciende la mera curiosidad en cuanto a la esencia del debate entre la posición de la RPC –hacer prevalecer la idea de “un país, dos sistemas”– y la de Taiwán –“un país, dos gobiernos”–.

Las implicancias de este debate resultan ser temas relevantes en la agenda de países cuya amistad es objeto de rivalidad entre los antiguos combatientes de la Guerra Civil –el Partido Comunista Chino y el Kuomintang–; o bien se sitúan en áreas de interés para la acción diplomática brasileña como América Central y África.

En lo esencial, la RPC reivindica el reconocimiento internacional como la única China en función de la amplitud de sus relaciones diplomáticas, que no se reducen a los veintisiete pequeños países que mantienen embajada en Taipei. Basándose en ese amplio apoyo, los chinos enfatizan la inviolabilidad de su soberanía, así como invocan el principio de no intervención en sus asuntos internos, entre los que incluyen la cuestión formoseña.

Por su parte, a partir de 1991 Taiwán dejó de reivindicar la condición de sede del gobierno de China como un todo, pasando a postular la fórmula de *double recognition*. Las autoridades locales intentan legitimar la convivencia entre ambas naciones tanto a partir de su creciente integración en la economía internacional como por la adopción de formas de gobierno aceptadas como democráticas en Occidente.

Así, es posible identificar tres tópicos principales en torno a los que se desarrolla el debate: el énfasis en la legitimidad, la cuestión de la soberanía *vs.* la independencia y la competencia entre los principios de no intervención y de autodeterminación.

Respecto de la legitimidad, ambas partes la reivindican y alegan cada una que su respectiva postura estaría adecuada a las percepciones modernas. China apunta a su participación en la ONU y al reconocimiento generalizado de su gobierno como fundamentos que, a su parecer, serían útiles para defender los intereses de los países en desarrollo fren-

te a la amenaza de que el proceso de globalización de la economía, de las formas de gobierno y de los valores podrían poner en riesgo el principio de soberanía de los países.

Taiwán alega que la RPC estaría a contramano de la historia, en la medida en que se rehusaría a aceptar las “realidades del mundo Posguerra Fría”, donde la “amenaza de la utilización de la fuerza como forma de resolución de las divergencias ideológicas estaría superada” y “se consolidarían nuevas formas de cooperación”. Democracia, libertad de expresión y economía de mercado serían, entonces, los factores determinantes de los “países vencedores de la bipolarización capitalismo *vs.* socialismo”. Y, por lo tanto, el modelo taiwanés debería servir de inspiración para las naciones deseosas de modernizarse.

En cuanto a la oposición entre soberanía nacional e interdependencia, Pekín se basa fuertemente en los llamados “cinco principios de convivencia pacífica” que sustentan su política exterior. Al reivindicar el respeto absoluto a su soberanía sobre Taiwán y sostener la necesidad de la misma postura en relación a otros estados, la RPC hace de éste uno de los fundamentos de un nuevo orden internacional. Los chinos aplican esta política en África, por ejemplo, donde mantienen vigorosamente el apoyo a la soberanía e independencia de cada país, condenan las intervenciones externas y sostienen el derecho de cada nación de elegir el propio sistema político y económico.

En contrapartida, Taiwán se postula como actor a ser reconocido en un mundo crecientemente globalizado, donde –parece creer– “el Estado tradicional reduciría su importancia”. Al tiempo que aparece luchando en forma feroz, incluso con sus amplios recursos financieros para mantener y expandir sus vínculos diplomáticos, Taipei busca también integrar organizaciones internacionales reservadas a los Estados, como la ONU y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Cada vez que fracasa en sus objetivos, retorna a argumentar que la ausencia de relaciones oficiales en nada impide su participación en el nuevo orden internacional político y económico.

Respecto de la no intervención *vs.* autodeterminación, China no se preocupa por la opinión internacional sobre la legitimidad del proceso de reunificación de la isla, a la que considera rebelde. Como se sabe, Pekín reiteró que no renunciará al uso de la fuerza en caso de que Formosa llegase al extremo de declararse independiente. Esta postura es resultado del ya mencionado énfasis en la afirmación de que se trata de un problema de política interna de un estado independiente. Cualquier opinión externa es, pues, considerada como ingerencia en asuntos domésticos.

Taipei, por su parte, procura introducir el concepto de autodeterminación como legítimo obstáculo a la reintegración en el marco impulsado por Pekín. Según lo divulgaron de manera amplia, los taiwaneses utilizarían el término “autodeterminación” no como sinónimo de “independencia” sino que se trataría de un concepto más amplio, que garantizase una especie de poder de veto al *timing*, la naturaleza y los términos de futura inserción de la isla en una “entidad política china mayor”. En su perspectiva, Taiwán disfrutaría de una indiscutible personería internacional en virtud de su existencia política legitimizada en elecciones libres.

Conforme lo antes mencionado, ambos conjuntos de propuestas tienen implicancias para Brasil, en la medida en que se incluyen en la agenda de países en donde existen intereses importantes para nuestro accionar diplomático. Taiwán utiliza su diplomacia fi-

nanciera –según fue ampliamente divulgado por la prensa internacional– para contribuir en la formación de un área económica en América Central y el Caribe, a cambio del reconocimiento diplomático a un gobierno soberano en Taipei. Y junto con el aporte de capital se transfieren también conjuntos de valores que fortalecen las tendencias del actual proceso de globalización, en el sentido en que el mundo estaría pronto a asumir las mismas formas de producción y gobierno.

Por su parte, la RPC produce un discurso que contradice de manera frontal la visión de los formoseños, en cuanto contribuye a una postura política de fortalecimiento de las soberanías nacionales como elemento importante para un nuevo orden mundial.

La cuestión de la reunificación de Taiwán ofrece, entonces, oportunidades y desafíos para el diálogo brasileño con diferentes interlocutores. Por un lado, el debate sobre el futuro de la isla proporciona opciones que favorecen la relación estratégica de largo plazo con China, favorable a un nuevo orden mundial que no se limite a someterse al fenómeno avasallante de la globalización. Por otro, presenta posibilidades de establecer emprendimientos económicos de tiempo y alcance limitados con los taiwaneses, en forma de intercambios comerciales y captación de inversiones.

## 6. Un nuevo escenario para las relaciones con ALC

Los recientes acontecimientos internacionales influyeron en la creciente importancia adquirida por China –a partir del proceso de modernización que iniciara en 1978– para la definición de estrategias latinoamericanas de inserción internacional.

Cabe reiterar aquí la necesidad de que nuestro diálogo con Asia-Pacífico sea favorecida tanto por un mejor conocimiento de los mecanismos de composición política que influyen en la convivencia y negociación entre sus diferentes culturas, como por nuestra acreditación a través de la presentación de propuestas de desarrollo originales y con una identidad cultural propia.

Los atentados del 11 septiembre de 2001, las guerras contra los talibanes e Irak y la crisis producida por la neumonía asiática (también llamada SARS) renovaron el interés por la reflexión sobre la agenda del Asia-Pacífico y el relevamiento de tendencias y actores capaces de contribuir a las estrategias de aproximación de esta parte del mundo.

Se observa que hasta los devastadores acontecimientos del 11 de septiembre 2001, la posibilidad de replicar en Asia-Pacífico las formas de gobierno y de organización de mercado vigentes en la orilla norteamericana de aquel océano formaban parte esencial de las convicciones de quienes creen que la globalización de la economía con su *production sharing* llevará a la perpetuación del ordenamiento internacional en los marcos deseados por Occidente.

A partir del ataque contra el *World Trade Center* se puso el énfasis en la posibilidad de conflictos entre civilizaciones en la medida en que se efectuaran represalias norteamericanas contra los terroristas y los países que los albergaran o que fuesen capaces de cometer tales actos a juicio de Washington. Coaliciones de diversos formatos e intereses prevalecerían en sucesivas etapas.

Así quedaron olvidadas, al menos en forma temporal, las rivalidades entre Estados Unidos y la RPC, que desde el inicio del actual gobierno norteamericano transformaron una relación que tenía carácter estratégico durante la administración Clinton, en una de competencia con Pekín. Desvinculados de la confrontación principal –entre América del Norte y Oriente Medio y el sur de Asia–, los países asiáticos de la vertiente del Pacífico se hallaron más cómodos para ejercitar su propia cooperación regional y concentrarse en su propia agenda.

Tanto la lucha contra el terrorismo como la crisis de la neumonía asiática permiten reforzar los argumentos que tanto se defendieron en este texto, en el sentido de que estaría en curso la emergencia de un nuevo paradigma en Asia-Pacífico, marcado por el resurgimiento de antiguos hábitos y normas de comportamiento que volverían a ser factores de unión, al posibilitar que personas de origen común recuperen la capacidad de percibir al medio en que viven como protector de sus aspiraciones e intereses individuales y colectivos.

En aquel marco, cobran importancia las articulaciones de personas con un pasado histórico, obligaciones morales y deberes comunes, que no pueden permanecer indiferentes ni a las amenazas terroristas, ni a los efectos de la epidemia que asoló parte del continente chino y del Asia-Pacífico. La situación disparó iniciativas conjuntas entre chinos residentes en el continente y en Taiwán en el combate, el control y la prevención de la enfermedad. Esto barrería con obstáculos actualmente existentes en el estrecho en lo que se refiere a seguridad, política y economía. Así, tal y como el SARS no respetó fronteras ficticias dentro de una misma nación china, los muros imaginarios del estrecho de Taiwán –herencia de la Guerra Fría– podrían ser derribados por el accionar de la sociedad civil frente a la adversidad compartida.

La crisis actual podría, entonces, representar un impulso imprevisto que facilitara, tanto la aproximación de Taiwán a China, como a otras áreas afectadas por la enfermedad en el continente asiático.

En esa perspectiva, ambos procesos –la distensión entre Washington y Pekín y la toma de conciencia acerca de la necesidad de un control sanitario regional contra enfermedades regionales como el SARS– contribuirían al resurgimiento de los antiguos hábitos y las normas tradicionales de comportamiento que posibilitarían que las pasadas sociedades civiles del área recuperasen la capacidad de percibir al medio en que viven como protector de sus aspiraciones e intereses individuales y colectivos.

También se trata de recuperar la capacidad de negociación entre civilizaciones que convivieron durante siglos al sur de China, sin que el poderoso vecino meridional ejerciese el dominio económico o la conquista territorial –a excepción de Vietnam– con el uso de la fuerza.

De esa manera, en la medida en que la actual inestabilidad mundial lleve al área a buscar un marco de equilibrio regional propio, las nuevas formas de cooperación e integración con fuertes bases en los valores culturales heredados del período de preeminencia china contribuirán a mantener el dinamismo del Asia-Pacífico.

## Conclusiones

Tradicionalmente, la influencia china al sur de sus fronteras se expresó por su incontestable superioridad en términos de organización política y social de producción de normas éticas y procederes ejecutados en forma ejemplar por los propios chinos en la convivencia entre las naciones. Por lo cual, áreas que hoy incluirían Hong Kong, Macao, Taiwán y el sudeste asiático, tuvieron la percepción constante de una potencia regional a tomarse en cuenta, pero no temida en forma permanente.

Así, estos mecanismos muy particulares podrían servir de cimiento para la estabilidad futura de las sociedades del Asia-Pacífico. Y éstas no se limitarían a réplicas de las prácticas de la economía de mercado, de cuño anglosajón, que permitieran la expansión de *production sharing*, producto de la libre circulación de los actores económicos mundiales, para el establecimiento de las formas de gobierno adoptadas por el vencedor de la Guerra Fría.

Además, existe la posibilidad de que los lazos culturales puedan llegar a ser, por un lado, factor determinante en la expansión de las fronteras económicas del área; y, por otro, sirvan como fórmula de cooperación a aplicarse para la solución de problemas de gobernabilidad en diferentes regiones del Asia-Pacífico.

De confirmarse la tendencia, el hecho de que Asia-Pacífico se haya abstenido de un mayor protagonismo en los hechos post 11 de septiembre podría, en la práctica, contribuir a la creación de un bloque político con intereses recíprocos y mega proporciones, sustentado en sus lazos culturales en esta parte del mundo.

Su desarrollo se daría en sentido opuesto al ejercicio de la fuerza como garantía de esferas de hegemonía, lo que acontece en otras regiones durante los últimos dos años después de los atentados terroristas antes citados. Así, se establecería una nueva polaridad ideológica mundial.

## Bibliografia

- Dreifuss, René Armand. *A época das perplejidades*. Vozes. 1996.
- Fukuyama, Francis. *Confiança*. Rio de Janeiro: Rocco. 1996.
- Huntington, Samuel P. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Nueva York: Simon & Schuster. 1996.
- Kotkin, Joel. *Tribes: How Race, Religion, and Identity Determine Success in the New Global Economy*. Nueva York: Random House. 1993.
- Naisbitt, John. *Megatendências Ásia*. Rio de Janeiro: Campus. 1997.
- Pinto, Paulo Antônio Pereira, *A China e o Sudeste Asiático*. UFRS. 2000.
- Vandermeersch, Léon. "Le Nouveau Confucionisme". En *Le Débat* N° 66. Septiembre-octubre 1991.



# La República Popular China: hacia la compatibilización entre la seguridad energética y los equilibrios estratégicos regionales

MARTÍN PÉREZ LE-FORT

## Resumen

Este capítulo está orientado a establecer cómo se vinculan las necesidades energéticas chinas, su seguridad energética y la seguridad energética regional, con el contexto estratégico y de seguridad en el este de Asia, tratando de determinar cómo este vínculo moldea la estrategia china en el área de la energía. En este análisis, se establece que el incremento de la competencia estratégica entre Estados Unidos y China podría provocar que la política de seguridad energética de este último país profundice visiones con mayor acento en la geoestrategia y la seguridad nacional. En este sentido, el fortalecimiento de una política exterior multilateral por parte de China y su involucramiento en la cooperación energética regional generan expectativas positivas respecto de la evolución de dichas políticas, aunque esta tendencia es aún germinal. Esta dualidad sólo podría cambiar a partir de una relación sino norteamericana más constructiva con respecto al ámbito regional.

## Abstract

This chapter is oriented to establish how are linked the chinese energy needs, its energy security, and the regional energy security with both the strategic and security context in East Asia, trying to determine how these ties mould the chinese strategy in the energy area. In this analysis is established that the increase of the strategic competition between both USA and China, could provoke a tendency in the China's energy security policy towards visions with more accent in both geostrategy and national security. In this

sense, the strengthening of a multilateralist foreign policy in China, and its involving in the regional energy cooperation, generate positive expectancies about the evolution of these policies, although this tendency is still germinal. This duality only could change from a more constructive sino-american relationship in relation to the regional scope.

## Introducción

Para el año 2010, Asia será el mayor consumidor de energía primaria del mundo. Asia ya importa el 60% de su petróleo desde el Medio Oriente y esa dependencia tiende a incrementarse. Los países asiáticos vieron este problema en términos estratégicos por largo tiempo y esto podría aumentar la posibilidad de conflictos en las disputas presentes en la región.<sup>1</sup> Entre estos países, la República Popular China genera una serie de interrogantes, tanto en el impacto del desarrollo económico sobre sus necesidades energéticas, como en la actitud que tomará dicho país en los conflictos limítrofes que involucren recursos energéticos.

Durante la década de los años noventa, China transitó desde la autosuficiencia energética hasta llegar a ser un importador neto de petróleo desde el año 1993, sobre todo como resultado de su acelerado proceso de desarrollo económico producto del proceso de reforma económica iniciado a fines de los años setenta. Este proceso, además de incrementar el interés por aumentar la producción nacional, acentuó la necesidad de garantizar un entorno de seguridad regional estable que garantizara su libre flujo. El sostenido incremento de la demanda de energía ha tenido efecto en cómo China enfrentó su seguridad energética, es decir, cómo garantizar la continua disponibilidad de energía, en variadas formas, en suficientes cantidades y a precios razonables.<sup>2</sup>

La necesidad de un abastecimiento regular desde los países productores, de incrementar la exploración costa afuera, de abrirse a la exploración e inversión extranjera en este campo, de mejorar los vínculos con los países productores e invertir en ellos, entre otros aspectos, se llevó a cabo de forma sistemática por el gobierno chino. Sin embargo, este proceso no está exento de dificultades, ya que la dinámica de los equilibrios estratégicos regionales, sobre todo en función de la competencia estratégica sino norteamericana, el problema de Taiwán, las disputas con Japón, los contenciosos por las islas Spratly con varios países del sudeste asiático y los factores secundarios, como la amenaza del terrorismo en la provincia china de Xinjiang,<sup>3</sup> entre otros aspectos, ubican a China frente a algunos

---

<sup>1</sup> Manning, Robert A. "The Asian Energy Predicament". En *Survival* Vol. 42, N° 3. Otoño de 2000 p. 73.

<sup>2</sup> Khatib, Hisham. "Energy Security". En Goldemberg, José (ed.). *World Energy Assessment: Energy and the Challenge of Sustainability*. United Nations Development Program (UNDP), United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA) y World Energy Council (WEC). Cap. IV p.112.

<sup>3</sup> Burles, Mark. "Chinese Policy Toward Russia and the Central Asian Republics", edición electrónica. RAND Corporation. 1999 pp. 5-11.

obstáculos que podrían poner a prueba su capacidad de garantizar su propio suministro energético en una crisis eventual. En este orden, abordaremos cómo se vinculan las necesidades energéticas chinas, su seguridad energética y la seguridad energética regional, con el contexto estratégico y de seguridad del este de Asia, buscando establecer cómo este vínculo moldea la estrategia china en el campo de la energía.

## 1. Las estructuras de producción y generación energética

China posee una base de producción energética doméstica con una fuerte incidencia del carbón con un 55% de la producción total y, en menor medida, petróleo con un 20%; gas natural, 10%; energía proveniente de recursos hídricos, 10%; y nuclear, 5%. Como dijimos, la necesidad energética china se incrementa en forma regular y se espera que, para el año 2020, el 60% de su petróleo y el 30% del gas natural sean importados.<sup>4</sup> Este cambio de contexto hizo que dicho país redefina su perspectiva estratégica en un sentido amplio, tanto en su política energética en función de garantizar el suministro de recursos para su desarrollo, como en su visión respecto de los países productores de petróleo, las vías por las cuales transitan dichos recursos y las regiones sujetas a disputas limítrofes poseedoras de recursos energéticos, entre otros aspectos.

### Participación en la generación de energía por fuentes

Tipo de recurso	%
Carbón	55
Petróleo	20
Gas natural	10
Hidropoder	10
Nuclear	5

*Nota:* Estimación porcentual respecto del total de recursos energéticos para el año 2020.

*Fuente:* Weidou, Ni; Zheng, Li; Yuan, Xue. National Energy Futures Analysis and Energy Security Perspectives in China. Beijing: Tsinghua University. 2000 p. 4.

<sup>4</sup> Andrews-Speed, Philip; Xuanli, Liao y Dannreuther, Roland. "The Strategic Implications of China's energy Needs". En *Adelphi Paper* N° 346. International Institute for Strategic Studies. p. 6.

Las proyecciones de la demanda energética varían pero, en general, hablan de un incremento en aproximadamente 200% entre el año 2000 y el 2020.<sup>5</sup> Cabe notar que a comienzos del período de reforma, China trató de compensar el aumento de la demanda energética a través de un incremento de la producción local de carbón, ya que China ocupa el tercer lugar en el tamaño de sus reservas de carbón y es el primer productor mundial de este recurso.<sup>6</sup> Sin embargo, los avances en este sentido no lograron compensar la tendencia hacia el déficit, que se hizo efectiva a principios de los años noventa.

### *1.1 Producción doméstica de carbón*

China es el mayor productor y consumidor de carbón del mundo. En 1989 llegó a ser el mayor productor y con un fuerte crecimiento, aunque irregular,<sup>7</sup> le permitió alcanzar cifras cercanas al 30% de la producción mundial. Debemos notar que algunas cifras chinas pueden resultar confusas, ya que se refieren a carbón crudo, sucio. Por otra parte, existen algunas dificultades tecnológicas que permiten una tasa de recuperación de material relativamente baja en gran parte del sector.<sup>8</sup> El carbón ocupa cerca del 90% de las reservas de energía convencional de dicho país. Sin embargo, es una industria que enfrenta dificultades en términos de competitividad e impacto medioambiental.<sup>9</sup> La producción de este recurso se incrementó desde 620 Mt (millones de toneladas) en 1980, 1.116,4 Mt en 1992, 1.397 Mt en 1996 y se estima alcanzaría los 1.700 millones en 2010 (véase cuadro)<sup>10</sup>. Un problema que China debe enfrentar es la sobreproducción de este recurso, lo que impulsó al gobierno a implementar políticas tales como la búsqueda de mercados para la exportación (y llegó a ser en 2002 el segundo mayor exportador del mundo) y el cierre de minas (sobre todo, pequeñas).<sup>11</sup> Se espera que en los próximos años la demanda de carbón se incremente y se deba enfrentar un escenario de mayor competencia con más exigencias medioambientales, la reorganización del sector (agrupando las minas en siete corporaciones para el año 2005) y la incorporación, además, de inversión extranjera y de mejoras tecnológicas en el sector.<sup>12</sup>

---

<sup>5</sup> *Ibidem* p. 22.

<sup>6</sup> *Ibidem* p. 21.

<sup>7</sup> Smil, Vaclav. "China's Energy and Resource Uses". En *The China Quarterly* N° 156. Diciembre de 1998 p. 937.

<sup>8</sup> *Ibidem* p. 938.

<sup>9</sup> Wang, Qingyi. "Coal Industry in China: Envolvements and Prospects". En *Comissioned Papers*. Beijing: Tsinghua University, The Nautilus Institute. 2002 p. 1.

<sup>10</sup> *Ibidem* p. 2.

<sup>11</sup> Agencia Estadística del Departamento de Energía de Estados Unidos, *China, Country Analysis Briefs, Energy Information Administration*, <http://www.eia.doe.gov/emu/cabs/china.html>.

<sup>12</sup> Wang, Qingyi, *op. cit.* p. 11 y Agencia Estadística del Departamento de Energía de Estados Unidos, *China, Country Analysis Briefs, Energy Information Administration*, <http://www.eia.doe.gov/emu/cabs/china.html>.

<b>Año</b> <b>(Bt: billones de toneladas)</b>	<b>Producción de carbón natural</b>
1995	1,3
2000	1,4
2010	1,7
2020	2,0-2,1
2050	2,8-3,0

*Nota:* Estimación de la producción de carbón natural.

*Fuente:* Weidou, Ni; Zheng, Li; Yuan, Xue. National Energy Futures Analysis and Energy Security Perspectives in China. Beijing: Tsinghua University. 2000 p. 5.

## ***1.2 Producción doméstica de petróleo***

China fue el tercer mayor consumidor del mundo de petróleo y sus derivados en el año 2002, siguiendo a Estados Unidos y Japón, con una demanda total de 5,26 millones de barriles por día. Sin embargo, se cree que la demanda china superará a la japonesa a partir del año 2003. En 1998, China reorganizó las empresas de gas y petróleo del Estado dentro de dos instancias principales focalizadas en forma regional: la *China National Petroleum Corporation* (CNPC) en el norte y oeste del país y la *China Petrochemical Corporation* (Sinopec) en el sur, aunque manteniendo una inclinación hacia los roles de exploración y producción de gas y petróleo para la CNPC y de refinamiento para Sinopec. A estos organismos, debemos agregar la *China National Offshore Oil Corporation* (CNOOC) que se orienta a la exploración y producción costa afuera (*offshore*) y la creación (1997) de una nueva compañía llamada *China National Star Petroleum*. La supervisión regulatoria de este sector está, desde comienzos del año 2003, a cargo de la *State Energy Administration* (SEA).<sup>13</sup>

China necesita modernizar su infraestructura de transporte y almacenamiento. Los más grandes campos petroleros produjeron por treinta años o más, como lo reflejan los pozos de Daqing en la provincia de Heilongjiang (desde 1958) y Shengli en la provincia de Shandong (desde 1962).<sup>14</sup> La región de Xinjiang, en donde se encuentra la cuenca del Tarim, sería la última frontera en la explotación continental de hidrocarburos con una participación más activa de empresas extranjeras en su exploración.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> *China, Country Analysis Briefs, op. cit.*

<sup>14</sup> Smil, Vaclav, *op. cit.* p. 944.

<sup>15</sup> *Ibidem* p. 942.

La exploración costa afuera sólo aporta alrededor del 10% de la producción total, aunque las disputas limítrofes en el Mar del Sur de China y en el Mar de China Oriental generaron grandes expectativas aún no confirmadas. En el caso de Mar del Sur de China, la exploración de las islas Spratly (Nansha) se inició en 1987 y en 1992 se sumó la empresa norteamericana *Creston Energy Corporation*; otros actores regionales desarrollan procesos similares en dichas islas.<sup>16</sup>

<b>Año</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2015</b>	<b>2020</b>
*Millones de toneladas				
Producción de petróleo*	155-188	155-195	175-225	130-200
Demanda de petróleo*	238-277	210-371	314-437	330-575

*Nota:* Resumen de las estimaciones de producción y demanda de petróleo a partir de cuadros elaborados por Andrews-Speed, Philip; Xuanli, Liao y Dannreuther, Roland. "The Strategic Implications of China's Energy Needs". En *Adelphi Paper* N° 346. International Institute for Strategic Studies. Pp. 25 y 29.

Las fuentes de petróleo exploradas dentro de territorio chino se encuentran en la cuenca de Tarim, localizada en el noroeste del país, en la región autónoma de Xinjiang con unas reservas estimadas de 147 bb. En el inicio, su exploración se limitaba a empresas estatales chinas, pero se abrió a la participación de capital y tecnología extranjera. Cabe señalar que esta región tiene como característica un terreno complejo, con dunas de arena y viento que dificultan las tareas logísticas y de transporte.<sup>17</sup> Las importaciones de petróleo de China provienen sobre todo del Medio Oriente y el sudeste asiático y, en menor medida, de África y otros mercados.

<sup>16</sup> Yann-huei, Song. "United States and Territorial Disputes in the South China Sea: A Study of Ocean Law and Politics". En *Maryland Series in Contemporary Asian Studies* N° 1 Vol. 168. 2002 pp. 19-21.

<sup>17</sup> Salameh, Mamdouh G. "China, Oil and Risk of Regional Conflict". En *Survival* Vol. 37, N° 4. Invierno de 1995-1996 pp. 138-141.

Omán	13,7
Yemen	11,3
Indonesia	10,8
Irán	10,8
Angola	7,9
Arabia Saudita	6,8
Reino Unido	6,0
Noruega	5,5
Vietnam	4,1
Angola	3,7
Otros	19,4

Fuentes principales de petróleo crudo según Weixin, Fan. "China's Oil Trade Hits Record Highs in 1999". En *China Oil, Gas and Petrochemicals* Vol. 8, Nº 3. Febrero de 2000 p. 13.

### *1.3 La producción doméstica de gas*

La exploración sistemática del gas natural en China sólo comenzó en los años noventa.<sup>18</sup> Se espera que la utilización de gas natural de China se incremente desde un 3% en la actualidad a entre un 8% y 10% para el año 2015. China posee recursos de gas en la cuenca del Erdos (provincia de Siciuani), la cuenca del Tarim, Junggar y Qaidam, así como en el Mar del Sur de China. Recientemente se incorporó el campo de gas Chunxiao en la cuenca del Xihu, en la costa cerca de Shanghai. Además, existe un proyecto de gasoducto que vincula la cuenca del Tarim con Shanghai, incorporado en el X Plan Quinquenal 2001-2005.<sup>19</sup>

Como consecuencia del incremento de la demanda de gas, China se encuentra en un proceso de expansión de su infraestructura, ya que en la actualidad dicho recurso sólo ocupa el 3% del consumo total de energía. Las mayores reservas de energía se ubican al norte y oeste de China, lo que implica la necesidad de construcción de nuevos gasoductos. Uno de los proyectos más importantes en construcción vincula la provincia de Xinjiang, también recoge recursos de la cuenca de Ordos (en la región autónoma de Mongolia In-

<sup>18</sup> Andrews-Speed, Philip; Xuanli, Liao y Dannreuther, Roland, *op. cit.* p. 27.

<sup>19</sup> Myers, Amy y Lewis Steven, W. "Beijing's Oil Diplomacy". En *Survival* Vol. 44, Nº 1. Primavera de 2002 pp. 121-122.

terior) y llega a Shanghai. Se espera que este proyecto de 4.200 km<sup>20</sup> esté finalizado para el año 2005 y podría ser la base de futuros vínculos con Asia central. Existe un gasoducto que vincula Ordos y Beijing desde 1997, pero se cree necesaria la construcción de un segundo gasoducto.<sup>21</sup> Otro proyecto podría vincular Irkusk en Rusia con China.

Año	2005	2010	2015	2020
*Millones de toneladas				
Producción de gas*	3-40	10-75	20-100	40-150
Demanda de gas*	52-67	62-121	92-200	103-266

Resumen de las estimaciones de producción y demanda de gas a partir de cuadros elaborados por Andrews-Speed, Philip; Xuanli, Liao y Dannreuther, Roland. "The Strategic Implications of China's Energy Needs". En Adelphi Paper N° 346. International Institute for Strategic Studies. Pp. 26 y 31.

#### *1.4 La producción de energía eléctrica desde fuentes hídricas y nucleares*

Los recursos de hidropoder explotables de China alcanzan los 378,5 GW. Más de sesenta mil pequeñas estaciones de hidropoder se construyeron en China con un fuerte impacto en la economía local y rural. China priorizó el desarrollo de plantas hidroeléctricas. Un ejemplo de ello es la planta de las "tres gargantas" que, con una capacidad de generación de 18,4 GW, se completará en el año 2009. Así mismo, una serie de proyectos gubernamentales incluyen la construcción de plantas hidroeléctricas en el río Amarillo que podrían alcanzar las veinticinco, con una producción de 15,8 GW.

En función de disminuir el impacto ambiental de las plantas a base de carbón, China aceleró la construcción de centrales nucleares en las regiones central y costera. El primer reactor de agua presurizada se instaló en 1992 en Qinshan con una capacidad de 300 MW. En una segunda fase se instalaron dos reactores más con una capacidad de 600 MW cada uno. La tercera fase de Qinshan incluye dos reactores de agua pesada con una capacidad de 700 MW cada uno; dos reactores de 900 MW en Daya Bay en 1999; dos reactores de 100 MW, en Linglao; dos reactores de agua presurizada en Lianyungang con una capacidad de 2.000 MW actualmente están en construcción. Se estima que para el año 2006 habrá una capacidad nuclear que permitirá la producción de 20.000 MW.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Weidou, Ni; Zheng, Li; Yuan, Xue. "National Energy Futures Analysis and Energy Security Perspectives in China". En *Commissioned Paper*. Beijing: Tsinghua University, The Nautilus Institute. 2000 p. 5.

<sup>21</sup> *China, Country Analysis Briefs, op. cit.*

<sup>22</sup> Zhang, Aling; Shi, Lin. "Prospects for and Impacts of Diversifying Fuel use away Coal". En *Commissioned Paper*. Beijing: Tsinghua University, The Nautilus Institute. P. 13.

## 2. La relación con los países exportadores

La vinculación energética de China con el sudeste asiático se incrementó también en términos positivos. Muestra de ello es la intensificación de los esfuerzos de los países de la ASEAN por diversificar sus fuentes energéticas y cooperar con China (además de Japón y Corea del Sur) para garantizar la provisión energética regional con China. En dicha cooperación, el tema de la seguridad energética se hizo cada vez más relevante.<sup>23</sup> También cabe recordar que Indonesia es un proveedor importante de recursos energéticos para China y que esta última mantiene vínculos energéticos con varios países del Medio Oriente, entre los que se cuentan Omán, Yemen, Irán, Emiratos Árabes Unidos y Arabia Saudita.

### *2.1 Exploración e inversión petrolera en el Medio Oriente, Asia central, África y Latinoamérica*

China desarrolló una diplomacia energética muy activa en diversas regiones tales como África (Sudán y Nigeria), Asia central (Kazajistán) y Latinoamérica (Venezuela y Perú), internacionalizando así la industria del petróleo con actividades de exploración y adquisición.<sup>24</sup> La compra en partes iguales del campo petrolero de Noth Twing en Alberta, Canadá, por parte de la CNPC en julio de 1993 dio pie al inicio de la producción de petróleo chino desde ultramar.<sup>25</sup> En septiembre de 1995, la CNPC obtuvo los derechos de explotación del *block* 6 en la cuenca del Muglad en Sudán, que siguió en marzo de 1997 por los *blocks* 1, 2 y 4 de la misma cuenca.<sup>26</sup> En el Medio Oriente, la inversión en el campo petrolero de al-Ahdab en Irak generó algunas expectativas, aunque la invasión norteamericana a dicho país alteró este proceso. Los vínculos con Arabia Saudita se profundizaron a partir de un acuerdo firmado en 1999 (aunque no incluía exploración y desarrollo).<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> *Agence France Presse*, "ASEAN to Work with China, Japan, South Korea for Energy Security". 4 de julio de 2003.

<sup>24</sup> Myers Jaffe, Amy y Lewis, Steven W., *op. cit.* p. 122.

<sup>25</sup> CNPC, [http://www.cnpc.com.cn/english/gsgk/lisyds\\_cnpcls.htm](http://www.cnpc.com.cn/english/gsgk/lisyds_cnpcls.htm).

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> Myers Jaffe, Amy y Lewis Steven, W., *op. cit.* p. 122-124.

País	Proyecto	Año	Inversión (millones de dólares)
Sudán	Blocks 1, 2 y 4	1996	187,37
	Block 6	1997	3,02
	Refinería	1997	56,20
Kazajastán	Arkbinsky	1997	91,33
	Uzen	1997	64,08
Venezuela		1997	82,59
Perú	Blocks 6 y 7	1997	6,14
Irak	al-Ahdab	1997	64,83
Nigeria		1997	26,09
Canadá	JV	1997	1,80
<b>Total</b>			<b>583,63</b>

Cuadro resumido de Myers Jaffe, Amy y Lewis, Steven W. "Beijing's Oil Diplomacy". En *Survival* Vol. 44, N° 1. Primavera de 2002 p. 123.

En octubre de 1997 China obtuvo el 60,3% del *Aktyube Oil Company* de Kazajastán, incluyendo producción y derechos de operación en sus campos petroleros afiliados.<sup>28</sup> China busca ampliar sus vínculos energéticos con Rusia y Asia central, sobre todo, Kazajastán. En el caso de Rusia, se proyecta construir un oleoducto que una el este de Siberia y el oriente de China, con un flujo estimado de cuatrocientos mil barriles diarios (las reservas de Yurubcheno-Takhomskaya), además de existir conversaciones respecto de vínculos con las reservas de gas de Irkusk, Yakutia y el este de Siberia.<sup>29</sup> Respecto de Eurasia, los contactos entre Sinopec y el gobierno de Pakistán en noviembre de 2003 abrieron las puertas para la cooperación de empresas chinas y pakistaníes en el ámbito del petróleo y gas.<sup>30</sup>

Latinoamérica es un exportador neto de recursos energéticos (sobre todo, petróleo y carbón). Por este motivo, China hizo inversiones en Venezuela y Perú. El convenio de asociación sino venezolano para la producción de bitumen (y sus fluidos asociados) entre la empresa *Bitúmenes Orinoco S. A.* (BITOR), filial de *Petróleos de Venezuela S. A.* (PDVSA) y la empresa *China National Oil and Gas Exploration and Development Corporation*

<sup>28</sup> CNPC, *op. cit.*

<sup>29</sup> Myers, Amy y Lewis, Steven W., *op. cit.* pp. 125-126.

<sup>30</sup> SINOPEC, <http://www.sinopec.com.cn/english/en-newsevent/en-news/2624.html>.

(CNODC), filial de la empresa CNPC, es ejemplo de ello. Este convenio se estableció el 6 de diciembre de 2001 y prevé una vigencia de treinta años.<sup>31</sup>

Este acuerdo apunta a la explotación de los recursos de la faja del Orinoco, en donde se encuentran cuantiosas reservas probadas de bitúmenes naturales. El proyecto apunta a diseñar, construir y operar un módulo de producción y emulsificación de bitumen natural para la elaboración de orimulsión (una emulsificación de bitumen natural suspendido en agua en presencia de surfactantes (con tecnología y marca vinculada a filiales de PDVSA). La capacidad nominal aproximada es de 7.250.000 toneladas métricas. Este proyecto incorpora también el transporte, la exportación y la comercialización de la orimulsión producida, todo ello en base a términos que detallará el referido convenio de asociados. Las áreas específicas serán cerro Negro y estados Monagas y Anzoátegui. La participación inicial de las partes es 30% de BITOR y 70% CNODC. El convenio previene el control venezolano (75% del capital social con derecho a voto, entre otros aspectos).<sup>32</sup> Las expectativas fijaban una producción anual de 6,5 millones de toneladas para el año 2004. Antes (1997), CNPC obtuvo derechos de operación en los campos petroleros venezolanos de Intercampo y Caracoles.<sup>33</sup> Por otra parte, CNPC obtuvo en octubre de 1993, los derechos de operación y servicios del *block* 7 en campo petrolero de Talara en Perú y en julio de 1995 se sumó el *block* 6.<sup>34</sup> Las operaciones en este país produjeron 210 toneladas de crudo y 34,27 millones de metros cúbicos de gas natural en 2001.<sup>35</sup>

### 3. La seguridad energética de China

Las necesidades de seguridad energética han incrementado su prioridad en las necesidades estratégicas de China. El rápido crecimiento económico de la RPC, producido durante el período de la reforma, hizo que dicho país haya pasado desde la autosuficiencia a ser un importador neto de recursos energéticos, para convertirse actualmente en el segundo consumidor más grande del mundo después de Estados Unidos. Esto ha alterado el interés por ciertas áreas de la periferia de China, poseedoras de dichos recursos. Ejemplos de ello son el creciente interés por los potenciales recursos energéticos de las islas Nansha (Spratlys) o los recursos provenientes de Asia central.

La creciente dependencia externa altera la política de total independencia, establecida durante el período de Mao y define una nueva relación con el exterior. Dicha política, elaborada luego del descubrimiento del campo de petróleo de Daqing en 1959 y el retiro

---

<sup>31</sup> El referido Convenio de Asociación terminará en la fecha correspondiente al trigésimo aniversario de la fecha de la realización exitosa de la prueba de funcionamiento de la planta de emulsificación de bitumen natural, o a los treinta y tres años contados a partir de la inscripción de la Asociación en el Registro Mercantil, lo que ocurra primero.

<sup>32</sup> Petrolatin, <http://www.petrolatin.com/ci/legislacion/9268140.html>.

<sup>33</sup> CNPC, *op. cit.*

<sup>34</sup> *Ibidem.*

<sup>35</sup> *Ibidem.*

de los asesores soviéticos como parte de la crisis en las relaciones sino soviéticas en la década de los años sesenta. Dicho país llegó a ser autosuficiente a mediados de los años sesenta y comenzó a exportar pequeñas cantidades de este recurso en los setenta.<sup>36</sup>

La perspectiva china respecto de la seguridad energética apunta en principio a maximizar la producción doméstica de gas y petróleo, a invertir en la producción de ultramar y a aumentar los vínculos con los países exportadores. En este sentido, se le está dando a la política de seguridad energética un enfoque estratégico en un sentido amplio, pero dejando en un lugar muy secundario las medidas de mercado, tales como la liberalización del mercado interno o la disminución de la demanda. Por otra parte, recién comienzan a implementarse medidas de respuesta de emergencia a crisis eventuales.<sup>37</sup> La creciente importancia de los suministros energéticos que se transportan desde países del Medio Oriente (entre los que se cuentan Omán, Yemen e Irán) hacia China aumenta la relevancia de las líneas de comunicación marítima que cruzan los estrechos del sudeste asiático hacia el Mar del Sur de China, generando la percepción de que Estados Unidos es la principal amenaza a su seguridad energética,<sup>38</sup> lo que podría hacerla priorizar los vínculos energéticos continentales (Rusia, Kazajastán, etcétera).<sup>39</sup>

El incremento de la demanda de energía ha tenido efecto en cómo China enfrentó su seguridad energética. Este concepto posee múltiples aspectos. Por una parte, una nación puede ser amenazada por interrupciones prolongadas o transitorias de suministros energéticos importados; también, el concepto puede asociarse con la disponibilidad de recursos locales o importados ante el crecimiento de la demanda de energía en función del desarrollo. A lo anterior, se debe agregar el potencial de impacto medioambiental ocasionado por la producción o el transporte de dichos recursos. Además, cabe destacar que los procesos de liberalización y desregulación económica, tanto globales como resultado de la conformación de bloques económicos regionales, han destacado la seguridad en dicha área como una variable clave del proceso de negociaciones. Todo lo anterior afectó el papel de los gobiernos en la elaboración de políticas multidimensionales durante los últimos años.

Las nuevas amenazas asimétricas (como el terrorismo) también afectaron la seguridad en el campo de la energía. Las potenciales actividades terroristas contra refinerías, oleoductos, centrales nucleares, entre otras, reforzaron el interés por el tema en la actualidad. En síntesis, se generó una visión bastante más amplia que la desarrollada en el pasado, con un fuerte contenido geoestratégico y que apunta a la excesiva dependencia de los mayores exportadores de petróleo.<sup>40</sup> Una clasificación de los acontecimientos que pueden afectar a la seguridad energética se puede observar en el cuadro siguiente:

---

<sup>36</sup> Strecker Downs, Erica. "China's Quest for Energy Security", publicación electrónica. RAND Corporation. 2000 p. 12.

<sup>37</sup> Andrews-Speed, Philip; Xuanli, Liao y Dannreuther, Roland, *op. cit.* pp. 42-43.

<sup>38</sup> Strecker Downs, Erica, *op. cit.* p. 44.

<sup>39</sup> *Ibidem* pp. 45-46.

<sup>40</sup> Nye, Joseph. "Energy and Security". En Desse, David y Nye, Joseph (eds.). *Energy and Security*. Cambridge: Ballinger. 1981 cap. 1 pp. 3-22.

Clasificación	Evento
1.- Eventos globales	
a) Discontinuidad de políticas	Reducción de la producción
b) Discontinuidad fundamental	Merma global de la capacidad de producción
c) Interrupción de fuerza mayor	Intranquilidad civil, guerra, bloqueo deliberado de rutas de comercio
d) Interrupción de exportaciones	Recorte de producción por los principales exportadores
e) Interrupción por embargo	Embargo por importadores de un Estado exportador específico
2.- Eventos locales	
a) Interrupción por embargo	Embargo general de un estado importador específico
b) Interrupción por embargo	Embargo de un Estado importador específico por un Estado exportador o de tránsito
c) Interrupción logística	Accidente, incidente o terrorismo, en especial a lo largo de la infraestructura de transporte
d) Interrupción de mercados locales	Por monopolísticos, por presión de grupos o debido a la mala administración gubernamental

Fuente: Andrews-Speed, Philip; Xuanli, Liao y Dannreuther, Roland. "The Strategic Implications of China's Energy Needs". En Adelphi Paper N° 346. 2002 p. 14.

#### 4. La seguridad energética regional

Rusia mantiene reservas comprobadas por sesenta billones de barriles de petróleo, localizados principalmente en Siberia. Además, es el segundo mayor exportador del mundo después de Arabia Saudita, con una producción de 7,65 millones de barriles diarios y una exportación neta de cinco millones de barriles diarios. Así mismo, posee las mayores reservas de gas natural del mundo con 1680 tcf (trillones de pies cúbicos) y es el mayor productor con 20,5 tcf y exportador con 6,1 tcf.<sup>41</sup> Sus reservas de carbón son las segundas del mundo, pero con una producción equivalente a un tercio de la producción china.

La producción de energía eléctrica a base de hidroelectricidad (con 440 plantas termales e hidroeléctricas, en base a carbón y reactores nucleares) tuvo una declinación desde el fin de la Unión Soviética, aunque con un leve repunte en los últimos años. La estrategia energética de Rusia se estableció en 1995 con un alcance hasta el año 2005. Por otra par-

<sup>41</sup> Agencia Estadística del Departamento de Energía de Estados Unidos. *Russia, Country Analysis Briefs, Energy Information Administration*, <http://www.eia.doe.gov/emu/cabs/russia.html>.

te, entre 1999-2000 el Ministerio de Energía desarrolló una nueva versión de dicha estrategia para el período que comprende hasta el año 2020. La visión de seguridad energética de Rusia en términos generales apunta sobre todo a la manutención de la seguridad militar y a desarrollar planes de contingencia bajo condiciones extremas. En otros términos, se orienta hacia la interrupción física y al impacto más que hacia aspectos de mercado. Éstas se orientan hacia la seguridad de la infraestructura, las regulaciones de seguridad técnicas y la creación de *stocks* estratégicos de combustibles. En términos generales, la seguridad energética de Rusia define las siguientes áreas de interés: (1) crecimiento económico y suministro de energía; (2) confiabilidad técnica y tecnológica de energía; (3) seguridad estructural de desarrollo energético; y (4) sustentabilidad ambiental y desarrollo energético.

Corea del Sur importa casi la totalidad de la energía que consume y llega a importar el 97% de dichos recursos, produciendo sólo carbón (antracita) en forma local. Este fue un importante factor en su balance de comercio internacional (y constituyó alrededor del 20% del total de importaciones) y de su seguridad energética. Corea del Sur no posee reservas de petróleo aun cuando éste constituye el 56% de su consumo primario de energía.<sup>42</sup> La mayor parte del petróleo se importa del Medio Oriente (el 73 % del total), sobre todo desde Arabia Saudita. Corea del Sur busca diversificar sus importaciones de gas y petróleo con proyectos de exploración y producción en países latinoamericanos (incluyendo a Argentina, Perú y Venezuela, entre ellos).<sup>43</sup> Sus reservas de petróleo alcanzan para noventa días.<sup>44</sup> El gas se importa principalmente de Malasia, Indonesia y Qatar y, en menor medida, de Brunei y Omán.<sup>45</sup> Se espera un aumento de las importaciones desde el Medio Oriente (Omán y Qatar).<sup>46</sup> El carbón suministra el 20% de sus necesidades energéticas y proviene de Australia, China y Estados Unidos.<sup>47</sup> También se espera que la generación nuclear aumente como consecuencia de la puesta en funcionamiento de doce plantas nuevas antes del año 2015.<sup>48</sup>

Corea del Norte, por su parte, produce energía principalmente en base a dos fuentes: carbón y recursos hídricos. El carbón constituye el 86% del consumo de su energía primaria. Las plantas hidroeléctricas constituyen las dos terceras partes de la electricidad generada y la tercera parte restante proviene de plantas termales en base a carbón. Corea del Norte tiene un sistema de racionamiento de energía (subutilizadas por problemas de transporte de carbón) y carece de reservas de petróleo, aunque la costa occidental puede contener reservas debido a que es una extensión geológica de la bahía china de Bohai. La

---

<sup>42</sup> Agencia Estadística del Departamento de Energía de Estados Unidos. *South Korea, Country Analysis Briefs, Energy Information Administration*, <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/skorea.html>.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> Chung, Woo Jin. *National Energy Futures Analysis and Energy Security Perspectives in the Republic of Korea*. República de Corea: Korea Energy Economics Institute. Pp. 3-4.

<sup>47</sup> *South Korea, Country Analysis Briefs, op. cit.*

<sup>48</sup> *Ibidem*.

mayor parte del petróleo importado ingresa por tren desde territorio chino. Corea del Norte mantiene negociaciones con China y Rusia para la importación de gas desde Irkusk (Rusia) y podría ser una posible ruta para un gasoducto que llegue hasta Corea del Sur.<sup>49</sup>

Japón carece de fuentes significativas de energía y debe importar la gran mayoría de estos recursos desde el exterior (petróleo, gas natural y otras fuentes de energía incluyendo uranio). La dependencia sobre fuentes primarias de energía alcanza el 79%. Las necesidades totales de energía se dividen en petróleo (50%), carbón (17%), energía nuclear (14%), gas natural (14%) energía hidroeléctrica (4%) y fuentes renovables (1,1%).<sup>50</sup> Japón casi no posee reservas de petróleo pero es el segundo mayor consumidor del mundo. No existe un consenso general respecto de la vinculación entre crecimiento económico, la protección del medio ambiente y la seguridad energética que implica buscar un balance necesario entre seguridad, políticas medioambientales y desarrollo económico sustentable.<sup>51</sup> El gobierno japonés estableció las siguientes medidas tendientes a garantizar su seguridad energética:<sup>52</sup>

- a) Mantener e incrementar las medidas de respuesta de emergencia.
- b) Promover y aumentar las relaciones amigables con los países del Medio Oriente y otros países productores de energía a lo largo de las líneas marítimas internacionales.
- c) Promover la diversificación de suministro de energía y fuentes de suministro.
- d) Promover el ahorro de energía, su uso eficiente y el desarrollo de energías alternativas.
- e) Estrategias para establecer la seguridad energética en Asia.
- f) Respuesta a problemas medioambientales.

Desde la crisis del petróleo a mediados de la década de los años setenta, la prioridad de Japón ha sido desarrollar fuentes alternativas de petróleo. Dentro de esto, la energía nuclear tuvo un gran desarrollo. Como resultado, la dependencia del petróleo para la producción de electricidad decayó desde un 70% en 1973 hasta un 15% en 1998, principalmente a través de la sustitución por energía nuclear; se espera que para el año 2010 la energía nuclear represente el 17% del total generado en el país, 45% de la cual se aplicará a satisfacer demanda eléctrica.<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> Agencia Estadística del Departamento de Energía de Estados Unidos. *Japan, Country Analysis Briefs, Energy Information Administration*, <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/japan.html>.

<sup>51</sup> Hashimoto, Kohéi. "Asia's Energy Security and the Role of Japan: A Diplomatic Perspective". En *Japanese Energy Security and Changing Global Energy Markets: An Analysis of Northeast Asian Energy Cooperation and Japan's Evolving Leadership Role in the Region*. Mayo de 2000.

<sup>52</sup> Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón. *Strategy and Approaches of Japan's Energy Diplomacy*. Diciembre de 2002.

<sup>53</sup> Suzuki, Tatsujiro. *Energy Security and the Role of Nuclear Power in Japan*. Central Research Institute of the Electric Power Industry. Pp. 15-16.

Taiwán depende sobre todo del petróleo en su consumo primario con un 51% del total; seguido del carbón con un 32%; energía nuclear, 8%; gas natural, 6% e hidropoder, 2%. Los recursos energéticos de esta isla son muy limitados, por lo que debe importar la mayoría de dichos recursos desde Medio Oriente o África. Para garantizar su seguridad energética, las refinerías de Taiwán mantienen *stocks* para no menos de sesenta días de consumo. China y Taiwán desarrollaron cooperación en el ámbito energético, como lo refleja un acuerdo firmado en 1996 entre la *Chinese Petroleum Corporation* (CPC) de Taiwán y la *National Offshore Oil Corporation* de la RPC para la exploración en el área de la cuenca de Tainan en el estrecho de Formosa. Este acuerdo se ratificó en 1998, la primera fase de exploración culminó en 1999 y se firmó, además, una *joint venture* en mayo de 2002.<sup>54</sup>

Por su parte, la visión de ASEAN busca garantizar la seguridad y sustentabilidad del suministro de energía, la utilización eficiente de los recursos energéticos naturales en la región y el manejo racional de la demanda de energía, con la debida consideración por el medio ambiente; e instituir marcos legales y modalidades de implementación para las redes energéticas transASEAN, las redes eléctricas de ASEAN y los proyectos de gasoductos transASEAN en el marco del Programa de Acción de Mediano Plazo (1995-1999).<sup>55</sup> Dicho plan de acción incluía cooperación en las siguientes áreas: electricidad, petróleo, gas, fuentes de energía nuevas y renovables, conservación y eficiencia energética, entre otros aspectos, estableciendo organismos para mejorar la coordinación en estas áreas. El siguiente Plan de Acción de Hanoi (1998) estableció las orientaciones para el período 1999-2004 y sus orientaciones apuntaban a identificar, formular e implementar proyectos específicos de cooperación energética. Entre las recomendaciones más importantes que se establecieron se cuentan unificar las áreas de energía y medioambiente y la formulación de políticas, así como integrar los programas sobre seguridad energética y petróleo.<sup>56</sup>

En términos de la cooperación regional, ASEAN intensificó los esfuerzos para diversificar sus fuentes de energía y por medio de vínculos estrechos con China, Japón y Corea del Sur, estimular la “seguridad energética” de la región. Debido al incremento en la demanda de combustibles fósiles, ASEAN busca combinar esfuerzos con dichos países para el desarrollo de gas natural, gestión de reservas de petróleo y utilización de fuentes de energía renovable.<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> Agencia Estadística del Departamento de Energía de Estados Unidos. *Taiwan, Country Analysis Briefs, Energy Information Administration*, <http://www.eia.doe.gov/emu/cabs/taiwan.html>.

<sup>55</sup> Balce, Guillermo R.; Zamora, Christopher G. y Malik, Cecilya. “Presentación para el Japan ASEAN Energy Supply Security Planning Workshop 2001”. Bangkok: Amari Hotel. 13 de septiembre de 2001.

<sup>56</sup> En [http://www.aseanenergy.org/publications\\_statistics/apaec\\_1999-2004/apaec.htm](http://www.aseanenergy.org/publications_statistics/apaec_1999-2004/apaec.htm).

<sup>57</sup> *Agence France Presse*, “ASEAN to Work with China, Japan, South Korea for Energy Security”. 4 de julio de 2003.

#### 4. La seguridad energética en APEC

La APEC busca jugar un rol importante en el ámbito de la seguridad energética. La respuesta de APEC reside en la actividad que desarrolla el Grupo de Trabajo de Energía (EWG) instaurado en septiembre de 2000, en función de la volatilidad de los precios del petróleo. En su trabajo inicial, se dio especial énfasis a minimizar el impacto de *shocks* en el suministro de petróleo, proceso que se asoció a una iniciativa norteamericana al respecto. El desarrollo de una serie de talleres posteriores estableció la necesidad de una mirada estratégica al problema, buscando concretar medidas para responder a interrupciones temporales del suministro, así como políticas de largo plazo (pragmáticas y políticamente aceptables) destinadas a reducir las amenazas que enfrenta el suministro de energía en la región. También APEC adhiere al concepto de desarrollo sustentable a través del fortalecimiento de parámetros de seguridad y confiabilidad en el manejo y gestión de la energía disponible.<sup>58</sup>

El impacto de los hechos del 11 de septiembre de 2001 sobre APEC y la subsecuente declaración contra el terrorismo, incrementó el interés en profundizar medidas para fortalecer la seguridad energética.<sup>59</sup> Por eso, entre los años 2001 y 2002 se produjeron una serie de iniciativas al respecto. Se destacan:

- a) Un ejercicio conjunto sobre elaboración de datos respecto del petróleo, desarrollado en 2001 y evaluado en 2002. En él participaron APEC, IEA (Agencia Internacional de Energía); OLADE (Organización Latinoamericana de Energía), OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo), Unión Europea y las Naciones Unidas. Se evaluó como un buen esfuerzo por contribuir a mejorar la transparencia de los mercados del petróleo, lo que derivó en ejercicios posteriores, que también apuntaban a mejorar la calidad de los datos.
- b) Ejercicio de simulación sobre interrupción de las líneas marítimas (2002). Este ejercicio tuvo un amplio alcance con cerca de veinte países participantes, con especialistas en diversas áreas tales como política energética y manejo de crisis, compañías de gas y petróleo (nacionales e internacionales), autoridades marítimas, guardacostas, militares, etc. Las amenazas enfrentadas por el ejercicio fueron accidentes, piratería y terrorismo y el escenario elegido fue el sudeste asiático. De este ejercicio surgieron las siguientes recomendaciones: establecer un sistema para compartir información de emergencia en tiempo real, mejorar las ayudas a la navegación en los estrechos del sudeste asiático, fijar reservas de petróleo estratégicas en Asia e identificar las acciones a seguir de las economías APEC para establecer respuestas apropiadas (por ejemplo, ante actos terroristas).

---

<sup>58</sup> APEC Energy Security Workshop. "Energy Security Initiative". México. 23 de julio de 2002 p. 1.

<sup>59</sup> *Ibidem* p. 2.

- c) Proyecto de compartir información en tiempo real incluyendo el desarrollo de un sistema de red computacional denominado *APEC Emergency Computer Bulletin Board*,
- d) Respuesta de emergencia al suministro de petróleo que contempla fundamentalmente la importancia y el manejo de reservas de petróleo por parte de economías APEC, como una adecuada forma de planificar situaciones de emergencia de corto y largo plazo. Además se evalúa su impacto en el precio del barril y la posibilidad de conformar reservas conjuntas.
- e) La necesidad de mirar la seguridad energética en el largo plazo, considerar la importancia del carbón, gas natural y energía renovable, enfatizar la importancia de la eficiencia y conservación energética, considerar impactos en el medio ambiente, clarificar que la sustentabilidad es un elemento integral de la seguridad energética que no puede ser separada de ella e impulsar el desarrollo de nuevas tecnologías que promuevan fuentes energéticas distintas al petróleo.

En el año 2004 el tema se orientó hacia la sustentabilidad de la seguridad energética. En la sexta reunión de ministros de Energía del APEC (junio de 2004) se hizo hincapié en los problemas que se avecinan: (1) crecimiento de la demanda de energía; (2) incremento de precios; (3) aumento de la dependencia de petróleo importado; y (4) la necesidad de inversiones significativas en infraestructura energética. También se hizo notar el esfuerzo del EWG por establecer medidas para enfrentar las amenazas a la seguridad energética que incluyeron: (1) diseminación y análisis de datos sobre energía, reformas de mercado; (2) mejoras en la eficiencia; y (3) desarrollo de infraestructura. En el diálogo gobierno-sector privado, las discusiones enfatizaron la necesidad de radicar inversión, adecuar regímenes regulatorios, fiscales, legales y definir reglas estables y transparentes en la planificación de proyectos sobre desarrollo energético.

## 5. China y los equilibrios estratégicos regionales

La reforma significó un desplazamiento de la importancia de la política hacia la economía como factor determinante de la política exterior. La necesidad de un contexto interno estable, adecuado a la maximización de crecimiento, acentuó el diseño de una política exterior que garantizara paz y seguridad con el fin de orientar todas sus energías hacia la modernización económica. En este período conviene destacar la pérdida de vigencia del concepto de “triángulo estratégico”, es decir, la relación triangular que contraponía los intereses chinos con el “imperialismo” norteamericano y el “hegemonismo” soviético. Luego del distanciamiento sino norteamericano, el acercamiento sino ruso flexibilizó dicho enfoque, hasta que por último se disolvió con la desaparición de la URSS y China debió reorientar sus opciones estratégicas. Así, China se volvió al Asia-Pacífico en su intento por construir un sistema multipolar que contrapesara el accionar norteamericano.

En la actualidad, el escenario del este de Asia presenta cierta dualidad. Por un lado,

se incrementó la percepción de amenaza en el noreste asiático en función del despliegue en el este de Asia del sistema de defensa de misiles de teatro (TMD) como parte del nuevo sistema de defensa de misiles norteamericano, la potencial declaración de independencia de Taiwán, un potencial rearme de Japón y un incremento de las tensiones en la península de Corea. En dichos ámbitos, Estados Unidos –rival estratégico de China– posee la capacidad de iniciativa en términos estratégicos y de construir escenarios favorables.

En términos relativos, la relación sino norteamericana se encuentra en un buen momento, debido sobre todo al impacto de los atentados del 11 de septiembre,<sup>60</sup> aunque dista mucho de ser óptima. Esta relación, con sus complejidades, períodos de distensión y conflicto, reconfiguró los diversos contextos regionales en los que ambas naciones interactúan. Tal vez el factor que acrecienta la sensibilidad china hacia dicha relación es el peso del nacionalismo en su política exterior, lo que generó ciertas rigideces que limitan en gran medida el margen de maniobra de dicho país. Un ejemplo claro de ello es el conflicto con Taiwán y la potencial crisis ante una eventual declaración de independencia de la isla. Esto se explica porque el proyecto de unificación nacional es un elemento fundamental en la estrategia de legitimación del régimen dirigido por el Partido Comunista Chino. Bajo este prisma, podemos incorporar también el reclamo chino por la mayor parte del Mar del Sur de China bajo argumentos históricos, tema que lo enfrenta a numerosos países miembro de ASEAN, así como también la disputa de las islas Senkakus con Japón.

La percepción norteamericana de un incremento del poder militar de China y el interés por la protección de las líneas marítimas que cruzan el estrecho de Malacca, hicieron que dicho país busque, además de sus bases en el noreste asiático, mejores facilidades en Filipinas, Singapur o en otros países del sudeste asiático. Dichas facilidades no serían necesariamente permanentes, pero al menos permitirían un rápido despliegue de efectivos militares en la región.<sup>61</sup> Este potencial “retorno” norteamericano a la región obedecería, en la práctica, a una estrategia de contención de largo plazo respecto de China que, si bien tiene indicadores más claros en el noreste asiático a través del conflicto de Taiwán, no deja afuera la posibilidad de un incremento de las tensiones respecto de la disputa por las islas Spratlys.

La postura norteamericana dista de ser neutral en la práctica, pero no es aparentemente agresiva. Sin embargo, la sensibilidad de dicha disputa, enmarcada en la competencia por los recursos energéticos que allí existan y por la protección de las rutas de transporte de dichos recursos a través del Mar del Sur de China (Medio Oriente, sudeste asiático, etc.), la tornan en un tema sensible en extremo para China y Estados Unidos. Esto se debe a la percepción dominante en Estados Unidos respecto de que la modernización de las fuerzas armadas chinas puede utilizarse en la región. La potencial independencia de

---

<sup>60</sup> The National Institute for Defense Studies. *East Asian Strategic Review 2003*. Tokio: The Japan Times. 2003 pp. 172-175.

<sup>61</sup> Tangredi, Sam J. *Globalization and Maritime Power*. Washington D. C.: National Defense University Press. 2002 p. 298.

Taiwán constituye el peor escenario que visualizan las autoridades chinas, dadas las dificultades respecto de cómo enfrentar un conflicto militar con la isla. Las consecuencias de una crisis con Taiwán no se restringirían solamente al noreste asiático sino también al sudeste asiático. China realizó esfuerzos para enfrentar esta asimetría desfavorable y los estrategas chinos creen identificar una serie de debilidades militares y políticas norteamericanas (alta dependencia de sistemas de armas y tecnología altamente sofisticada, aversión cultural a enfrentar gran cantidad de bajas, etc.) que facilitarían la hipótesis de ocupación.

El eje de la evaluación china respecto de la perspectiva estratégica norteamericana dista mucho de ser favorable, considerando que el interés norteamericano reside en mantener su posición dominante en el mundo, prevenir que cualquier Estado o grupo de Estados de Eurasia pueda amenazar su posición e intereses y mantener su dominio sobre reglas y regulaciones internacionales e introducir el estilo anglosajón de democracia. En este sentido, busca mantener su posición de liderazgo en los campos económico y tecnológico, a través del dominio de recursos estratégicos por medio de la preponderancia militar sobre sus rivales.<sup>62</sup>

## 5.1 Cambios en la doctrina estratégica de China

Los cambios en la doctrina estratégica china pusieron el acento en cómo abordar las inestabilidades regionales y las disputas territoriales en la periferia sudeste y sudoeste, otorgando al Mar del Sur de China y al estrecho de Formosa una importancia creciente (no abandonando la perspectiva de un conflicto nuclear en el futuro). Para ello China desarrolló una estrategia de defensa nacional orientada a aumentar su capacidad nuclear y mejorar su poder de fuego convencional.<sup>63</sup>

Durante el período que comprende desde mediados de la década del ochenta hasta mitad de los años noventa, comenzó la transición hacia una fuerza militar más moderna y flexible, bajo la hipótesis de un conflicto militar inesperado e intenso a lo largo de las fronteras y territorios marítimos.<sup>64</sup> Uno de los principales cambios en la doctrina estratégica china esbozados a comienzos de la reforma fue la transición desde la “guerra popular prolongada” hacia una “guerra popular bajo condiciones modernas”.<sup>65</sup> Dicho cambio, en lo esencial, significó el tránsito desde una guerra de guerrillas hacia un concepto que in-

---

<sup>62</sup> Jin, Canrong. “Uncertainties Caused by Violation of Tradition”. En *Contemporary International Relations* Vol. 13, N° 9. China Institute of Contemporary International Relations. Septiembre de 2003 p. 52.

<sup>63</sup> You, Ji. “A Test Case for China’s Defence and Foreign Policies”. En *Contemporary Southeast Asia* Vol. 16, N° 4. Marzo de 1995 p. 378.

<sup>64</sup> Godwin, Paul H. B. “From Continent to Periphery: PLA Doctrine, Strategy and Capabilities Towards 2000”. En *The China Quarterly* N° 146. Junio de 1996 p. 464.

<sup>65</sup> Burles, Mark y Shulsky, Abram N. “Patterns in China’s Use of Force: Evidence from History and Doctrinal Writings”, edición electrónica. RAND Corporation. 2000 p. 22.

<sup>66</sup> Nan, Li, “The PLA’s Evolving War fighting Doctrine, Strategy and Tactics, 1985-1995: A Chinese Perspective”. En *The China Quarterly* N° 146. Junio de 1996 p. 443.

corporaba la guerra posicional, el uso de armamento moderno y de fuerzas combinadas, asumiendo la necesidad de defender centros urbanos importantes y visualizando la inevitabilidad de un ataque nuclear a su territorio, lo que cambió la noción de disuasión por la de represalia.<sup>66</sup> En este nuevo escenario, una posible guerra ya no se daría en el interior de China sino más bien en su periferia.<sup>67</sup>

A mediados de los años ochenta se produjo un segundo cambio doctrinario que acentuaba la posibilidad de una guerra local en la periferia de este país. Dicho conflicto tendría un carácter más político que una guerra mayor, las victorias respecto de las derrotas serían difíciles de distinguir y su resolución estaría dada por vías diplomáticas, con objetivos limitados, buscando apoyar iniciativas diplomáticas, intimidar la psicología del enemigo y adquirir recursos económicos. Una guerra local tendería a ser convencional, orientada hacia la alta tecnología y a ser desarrollada en un espacio y tiempo limitados, pudiendo envolver pocas tropas, lo que permitiría gran movilidad y sorpresa, además de una rápida resolución. Luego de la Guerra del Golfo, que causó gran impacto en los estrategas chinos, se sumó el concepto de “guerra limitada bajo condiciones de alta tecnología”, que validó la idea de una guerra limitada y aceleró el proceso de modernización en términos tecnológicos y organizacionales, ya que se hacía patente la debilidad china ante el despliegue de la nueva tecnología militar norteamericana en dicho conflicto.<sup>68</sup>

Un cambio doctrinario con claras consecuencias para el este asiático se dio en la elaboración de una estrategia marítima china hacia el Pacífico.<sup>69</sup> A pesar de haber sido históricamente un poder continental más que marítimo, el desarrollo de una estrategia de desarrollo económico que privilegió el desarrollo de zonas económicas especiales a lo largo de las costas chinas desde fines de los años setenta cambió la “sensibilidad” china hacia el mar, ya que alrededor del 50% de la economía china depende del comercio exterior y el 90% es transportado por vía marítima. La necesidad de implementar una nueva estrategia también obedecía a las necesidades presupuestarias de la Armada. En este sentido, la misión de la Armada del EPL cambió desde el tradicional papel de defensa costera hacia una “defensa activa costa afuera”.

La Armada del EPL delineó tres áreas estratégicas marítimas que China debería ser capaz de controlar en distintas etapas.<sup>70</sup> La primera de ellas incluía el mar Amarillo, enfrentando Corea y Japón, el oeste del Mar de China del este, incluyendo Taiwán y el Mar del Sur de China. Esta área se definía como vital para los intereses nacionales (reclamos territoriales, recursos naturales y defensa costera). Además, se denominaba “primera cadena de islas” e incluía una línea de norte a sur desde las Aleutianas y atravesaba las Kuriles, Japón,

---

<sup>67</sup> *Ibidem* p. 444.

<sup>68</sup> *Ibidem* p. 447.

<sup>69</sup> El arquitecto de la actual estrategia naval china en la década de los años ochenta fue el almirante Liu Huaqing, comandante de la Armada del EPL desde 1982 a 1987 y, luego, vicejefe de la Comisión Militar Central desde 1989 hasta 1997, un puesto de enorme influencia.

<sup>70</sup> Cole Bernard, D. “China’s Maritime Strategy”. En Puska, Susan M. (ed.). *People’s Liberation Army after Next*. Strategic Studies Institute, U. S. Army War College. 2000 pp. 279-297.

las Ryukus, Taiwán, las Filipinas e Indonesia. Se buscaba control sobre esta zona alrededor del año 2000. La segunda área marítima, denominada “segunda cadena de islas”, era una línea comprendida entre las islas Kuriles, a través de Japón, las Bonins, las Marianas y las Carolinas que posibilitaría el control de vastas áreas oceánicas. Esta segunda etapa debería completarse alrededor del año 2020. La tercera etapa de la estrategia marítima describe a la Armada del EPL como una fuerza global o al menos con capacidad de actuar en el Pacífico para el 2050. El cambio doctrinario en el ámbito naval buscaba darle un rol preponderante a la proyección marítima de China. Por otra parte, desde su propia perspectiva, las principales amenazas externas siguen proviniendo del mar. Si bien las necesidades coyunturales son impedir la independencia de Taiwán y prevenir amenazas en su periferia, el claro objetivo de la estrategia marítima china es negar el uso del mar a los norteamericanos y sus aliados en Asia, como Japón, y respaldar sus pretensiones en las disputas limítrofes con los países de la región.<sup>71</sup>

Si bien China incrementó su presupuesto militar, la modernización militar sigue siendo la cuarta prioridad en su proceso de modernización y no hay indicios que nos hagan pensar que estas opciones políticas hayan cambiado o que China quiera entrar en una carrera armamentista con Estados Unidos. Lo que en efecto parece ser claro es que China quiere alejar lo más posible a Estados Unidos de sus costas. Esto se tradujo en que la China debió enfrentar un proceso de desarrollo y adquisición de armamento moderno de forma selectiva, que enfrentó una serie de dificultades. Algunos obstáculos estructurales determinaron que la incorporación de armamento de alta tecnología debía ser gradual, debido a limitaciones administrativas, tecnológicas y presupuestarias, que hicieron orientar los esfuerzos hacia la selección de armamento muy avanzado pero en volúmenes limitados.<sup>72</sup>

### *5.1.1 Impacto en el sudeste asiático*

En el sudeste asiático, los cambios de doctrina estratégica y el consecuente proceso de modernización militar chino se han dado en el contexto de una disminución significativa del papel de Rusia y Estados Unidos en la región, generando un “vacío de poder”. Como consecuencia de ello, se produjo una redefinición de los sistemas de alianzas en la región, en función de la potencial amenaza china, lo que tuvo como principal consecuen-

---

<sup>71</sup> Un concepto clásico en estrategia marítima es el “dominio del mar”, que consiste en la habilidad para usar el mar mientras que al mismo tiempo se niega su uso a un adversario. El concepto de “control del mar” hace referencia a la capacidad de dominar un área oceánica discreta por un período limitado, suficiente para alcanzar metas estratégicas limitadas. El contrapunto del “control del mar” es el de “negación del mar”, es decir, negar a un adversario el uso de un área marítima discreta, sin usarla uno mismo. Dentro de la perspectiva del almirante Liu, no queda claro si las tres distintas etapas estaban definidas en términos de control o negación del mar, ya que sólo se plantean en términos de áreas de interés estratégico.

<sup>72</sup> Cabe señalar que parte importante del equipamiento convencional del EPL es anticuado y sus diseños datan de principios de los años sesenta y setenta, no así su armamento nuclear.

cia la incorporación de los países de Indochina a la ASEAN. Dicha incorporación tiene la obvia consecuencia de aumentar aún más la heterogeneidad de dicha asociación, además de sumar países con un notorio retraso económico respecto de los miembros originales. Pero como trasfondo persiste la necesidad de aumentar la seguridad regional ante un posible incremento de los conflictos con China en el caso de Vietnam, contrapesar la creciente influencia de China en Myanmar, cuyo interés estratégico primordial es conseguir el paso hacia la bahía de Bengala y el mar de Andamán a través de la frontera sudoeste e impedir que India domine el océano Índico.

La heterogeneidad de ASEAN dificulta una apreciación de seguridad común respecto de China. Contribuyen a ello las disputas territoriales dentro de los países de la ASEAN. A esto debemos sumar el hecho de que el conflicto de las Spratly, que involucra a múltiples actores, tiene un alto potencial desestabilizante, debido a los recursos energéticos que posee y su importancia estratégica. Cabe aclarar que Vietnam mantiene disputas territoriales (islas Paracel, golfo de Tonkin) con China pero ya no cuenta con el apoyo militar que le proveía la URSS, lo que torna a China en una amenaza más inminente.

Por otra parte, un hecho indudable es que el Mar del Sur de China no representa su principal prioridad estratégica, la cual está más focalizada en el noreste asiático, lo cual permite un rango de flexibilidad mucho mayor.<sup>73</sup> El problema de la competencia estratégica por recursos energéticos y el control de las rutas marítimas que cruzan el Mar del Sur de China se superpone a los problemas de soberanía. Sin embargo, la competencia estratégica con Estados Unidos posee una mayor relevancia a la hora de explicar qué factores articulan la lógica de cooperación y conflicto de China en la región.

### *5.1.2 Impacto en el noreste asiático*

Tal vez el tema con mayor trascendencia en las relaciones estratégicas regionales es la relación de Japón con China y la presencia militar norteamericana en dicho país. Japón se visualiza como una amenaza de largo plazo por parte de la RPC y existe gran preocupación por su desarrollo militar. Japón revitalizó los acuerdos de seguridad con Estados Unidos, respaldó el TMD y comenzó un amplio programa de modernización naval, con el claro sentido de contrarrestar la creciente capacidad naval china<sup>74</sup> y el renovado nacionalismo chino (teniendo en cuenta la existencia de la disputa por las islas Senkakus). Sin embargo, Japón no percibe la amenaza china como inmediata.

La relación de Japón con China ha variado en el tiempo. Durante la década de los años setenta, las relaciones mejoraron debido a la amenaza que representaba la URSS para China, este proceso de acercamiento concluyó con la firma del Tratado de Paz y Amis-

---

<sup>73</sup> Shee Poon, Kim. "The South China Sea in the China's Strategic Thinking". En *Contemporary Southeast Asia* Vol. 19, Nº 4. Marzo de 1998 p. 385.

<sup>74</sup> Yang, Bojinag. "The Change and Posture in the Security situation in Northeastern Asia". En *Contemporary International Relations* Vol. 13, Nº 5. Mayo de 2003 p. 41.

tad con Japón en 1978. Esto sentó las bases para una relación basada fundamentalmente en el aspecto económico, ya que China necesitaba con urgencia comercio, inversión y tecnología. Además, Japón no representaba una amenaza militar inmediata para China debido a la dependencia militar de Japón respecto de Estados Unidos. Esta sensibilidad cambió al aumentar el rol militar japonés debido a las presiones norteamericanas, lo que produjo un incremento de sus capacidades militares aplicados, por ejemplo, al control marítimo a mil millas de la bahía de Tokio. Además, persisten algunos problemas producto de la sangrienta ocupación japonesa de China y el recuerdo de hechos tales como la masacre de Nanjing.

Con el fin de la Guerra Fría, el acercamiento se profundizó. Este proceso se explica por el aislamiento provocado por Tiananmen y su urgente necesidad de modernización económica china. Por su parte, Japón requería garantizar la estabilidad y el desarrollo de un sistema global de libre comercio con fuerte base asiática. Esto provocó un incremento fuerte en el intercambio comercial. El comercio entre China y Japón alcanzó los US\$ 131.000 millones durante el año 2003 y se espera supere los 150.000 millones en 2005.<sup>75</sup> Japón es el segundo mayor exportador a China después de Estados Unidos y el primer destino de las exportaciones chinas, tras superar a Estados Unidos en 2002. El intercambio con China supone el 16% del comercio exterior japonés frente al 21% con Estados Unidos.<sup>76</sup> La visita del primer ministro japonés Koizumi al templo Yasukuni en 2001 afectó las relaciones, debido a que hay criminales de guerra japoneses sepultados ahí. En 2002, la relación bilateral también se complicó por el incidente del consulado japonés en Shengyang, en el que ciudadanos norcoreanos intentaron obtener asilo y fueron arrestados por la policía china ingresando al consulado.<sup>77</sup>

La disputa por las islas Senkakus (Diaoyutai) en el Mar del Este de China todavía es un elemento de dificultad en las relaciones bilaterales. Los reclamos sobre la jurisdicción marítima de estas islas (actualmente en poder de Japón) se superponen. Aunque las tensiones ya se habían hecho evidentes desde 1969, luego en 1970, se habló más de manera más clara de dicho reclamo.<sup>78</sup> Ya cuando se firmó el tratado de paz en 1978, hubo incursiones de naves pesqueras chinas haciendo notar el reclamo por su soberanía como parte de China. En 1979 se realizaron propuestas chinas de explotación conjunta de recursos petroleros alrededor de estas islas, además de sugerir negociaciones ante cualquier problema que se presentara, haciendo disminuir en el discurso su importancia estratégica.<sup>79</sup>

La RPC posee históricos intereses estratégicos en la península de Corea. Dicho país buscó dar estabilidad a esta región a través de una influencia callada e indirecta, tratando

---

<sup>75</sup> *Diario del Pueblo*, [http://english.peopledaily.com.cn/200308/18/eng20030818\\_122485.shtml](http://english.peopledaily.com.cn/200308/18/eng20030818_122485.shtml).

<sup>76</sup> JETRO, *White Paper*, Tokio. 2004.

<sup>77</sup> The International Institute for Strategic Studies. *Strategic Survey*. Londres: Oxford University Press. 2003 pp. 263-266.

<sup>78</sup> Justin, Greg y Harris, Stuart. *Japan and Greater China*. Honolulu: University of Hawaii Press. 2001 p. 100.

<sup>79</sup> *Ibidem* pp. 101-102.

de mantener lazos positivos con las dos Coreas. A pesar del interés chino por el programa nuclear de Corea del Norte, China parece más interesada en las actitudes norteamericanas y cómo éstas afectan la estabilidad subregional. La búsqueda de un rol de apoyo en la relación entre ambas Coreas y las mejoras en sus propias relaciones bilaterales aparecen como objetivos primordiales para dar estabilidad a esta región.<sup>80</sup>

La relación de apoyo chino al gobierno de Corea del Norte fue permanente desde la intervención china en el conflicto de Corea en octubre de 1950. La política china en el período de la reforma 1978-1992 transitó desde una política de respaldo a Corea del Norte, una política de facto respecto de ambas Coreas, hasta el reconocimiento de ambos Estados. China mantiene elementos de presión sobre Corea del Norte, ya que el 30% del comercio de dicho país se dirige a China (grano, carbón, etc.). Sin embargo, su influencia se vio limitada por la dura posición norcoreana y el papel que Corea del Sur desempeña como socio comercial e inversor externo en China. No obstante, el Tratado de Amistad, Cooperación y Mutua Asistencia entre China y Corea del Norte de 1961 obliga a China a respaldar a Corea del Norte en una crisis. China se ha mostrado ambigua al respecto.<sup>81</sup>

Las conversaciones de “seis partes” (China, Estados Unidos, Corea del Norte, Corea del Sur, Japón y Rusia) ampliaron las expectativas de una solución pacífica del conflicto. La posición oficial de china respalda una desnuclearización de la península coreana como algo deseable y meta común de todas las partes.<sup>82</sup>

La Federación Rusa, por su parte, disminuyó su presencia en la región y logró establecer relaciones bastante amistosas con la RPC, solucionando disputas limítrofes y transformándose en su principal proveedor de armamento. La propuesta rusa de una “asociación estratégica” sino rusa dio pasos positivos hacia el mantenimiento de algunas posturas comunes en la búsqueda del multipolarismo, dicha asociación dista mucho de ser una realidad y no es del todo claro que la RPC la visualice como una apuesta de largo plazo. Los esfuerzos de la Federación Rusa por establecer una asociación estratégica bilateral amplían el marco del posible impacto de las futuras conductas de China en la región,<sup>83</sup> ante la posibilidad de reconstruir el tradicional “triángulo estratégico” que definió las relaciones de Estados Unidos, la URSS y China Popular durante la Guerra Fría, pero bajo bases diametralmente opuestas. La premisa básica sugerida es que la construcción de medidas de confianza mutua y desmilitarización entre ambos países puede ser la base de la futura

---

<sup>80</sup> Pollack, Jonathan D. “China and a Changing North Korea: Issues, Uncertainties, and Implications”, documento preparado para la Conference on North Korea’s Engagement-Perspectives, Outlook, and Implications. Washington, D. C.: The Federal Research Division, Library of Congress and the National Intelligence Council. 23 de febrero de 2001.

<sup>81</sup> Kim, Samuel S. “The Making of China’s Korea Policy in the Era of Reform”. En Lampton, David M. (ed.). *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978-2000*. Stanford: Stanford University Press. 2001 pp. 371-408.

<sup>82</sup> Wang Yi, Xinhua News Agency. *People’s Daily, CCTV, CRI and China Daily*, <http://www.fmprc.gov.cn/eng/gjw/gjrdwt/t25372.htm>. 28 de agosto de 2003.

<sup>83</sup> Anderson, Jennifer. “The Limits of Sino-Russian Strategic Partnership”. En *Adelphi Paper* N° 315. International Institute for Strategic Studies. 1998 pp. 14-24.

arquitectura de seguridad del Asia-Pacífico, ya que es impensable garantizar la seguridad regional sin el activo involucramiento sino ruso. Los acuerdos entre Jiang Zemin y Putin –firmados en Moscú el 16 de julio del 2001–, aunque no constituyen una alianza militar, reflejan objetivos comunes sobre seguridad. Por otra parte, la necesidad de integración económica y las amenazas originadas en el fundamentalismo y el separatismo étnico han sido las bases fundantes de la iniciativa de cooperación multilateral denominada Organización de Cooperación de Shanghai, surgida a partir del “Grupo de Shanghai” (Federación Rusa, RPC, Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán).

El proceso se inició como un acuerdo en 1996 entre cinco Estados (“Grupo de Shanghai”), con fronteras comunes y en la búsqueda de establecer un clima de confianza mutua, centrado en propuestas exclusivamente militares, que se amplió en reuniones anuales sucesivas. En ellas, se alcanzaron consensos sobre cooperación económica, inversiones, tecnologías para proyectos conjuntos y salvaguardas con garantías estatales; de seguridad regional para enfrentar amenazas comunes como el separatismo étnico, los radicalismos religiosos y el contrabando de drogas y armas, entre otros; otro punto fue la necesidad de respaldar las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y así evitar el unipolarismo y las intervenciones militares no autorizadas por éste. La formalización de este ámbito de cooperación, a través del establecimiento de la Organización de Cooperación de Shanghai en el año 2001, afianzó las relaciones de China con el resto de los Estados miembro, sirve para ampliar el apoyo a la reivindicación china sobre Taiwán, aplicar soluciones al terrorismo en la provincia de Xinjiang y distender las relaciones sino rusas mediante el diálogo directo sobre la acción de distintos poderes en Asia central.<sup>84</sup>

### *5.1.3 El conflicto con Taiwán*

China enfrenta un gran dilema en su relación con Taiwán que se basa en su estrategia de reunificación. Su carácter dual apunta, por una parte, a ofrecer cierto grado de autonomía a través de la fórmula “un país, dos sistemas” y, por la otra, a amenazar con el uso de la fuerza ante cualquier intento de declarar la independencia. Para tener éxito en dicha estrategia debe inducir a las autoridades de Taiwán a involucrarse en un proceso de negociación con plazos definidos y en el cual no se reconozca de manera explícita la existencia de Taiwán como un Estado distinto; por otra parte, debe hacer creíble la amenaza militar, es decir, demostrar su capacidad y voluntad de invadir la isla en el caso de que esto sea necesario. Los dos elementos de esta estrategia enfrentan enormes dificultades, a lo que debemos sumar el rol preponderante de Estados Unidos en la región y su capacidad

---

<sup>84</sup> Pérez Le-Fort, Martín; Chacón, Alejandra y Toro, Agustín. “El Grupo de los 5 de Shanghai”. En *Política y Estrategia* N° 86. Santiago: ANEPE. Enero-abril de 2002 p. 77-97.

de activar o desactivar el conflicto a través de múltiples medios (venta de armamento, apoyo político, etcétera).<sup>85</sup>

El interés de China apunta a volcar sus energías en su propio desarrollo económico y no en el escalamiento de un conflicto con resultados impredecibles, que pueden llegar incluso a la guerra y a un conflicto abierto con Estados Unidos. Sin embargo, una eventual independencia de Taiwán dejaría muy pocas alternativas a China, ya que el proyecto de unificación nacional es un elemento fundamental en los esfuerzos de legitimación del régimen dirigido por el Partido Comunista Chino.<sup>86</sup>

Un punto que conviene aclarar es que China define a Taiwán como una provincia rebelde y, por lo tanto, como parte de su política interna; pero para fines meramente analíticos, vincularemos dicha relación como un elemento particular de su política exterior o vinculada de manera estrecha a ésta. La Constitución de la República Popular China establece en forma clara el valor de la unidad nacional a través de frases tales como: “Taiwán es parte del sagrado territorio de la República Popular China”.<sup>87</sup> China define a Taiwán como una provincia rebelde ocupada desde 1949 por las fuerzas del Kuomintang con apoyo norteamericano y demostró mantener su disposición como parte de China “a cualquier costo”.

A fines de los años noventa, las presiones de China iban destinadas a evitar la llegada al poder de los partidos proindependentistas con una plataforma que incluía la reforma de la Constitución, la renuncia al principio de “una sola China” y una activa política de reconocimiento internacional.<sup>88</sup> En forma paralela al proceso de pragmatismo y la flexibilización en las relaciones bilaterales se inició un proceso de interdependencia económica. La profundización de este proceso puede retroalimentar una mayor flexibilización de las relaciones ante la necesidad de alcanzar una mayor prosperidad económica común, al hacer tal vez inevitable la unificación política. El ingreso de ambos países a la OMC (China a fines de 2001 y Taiwán –como Taipei chino– a comienzos de 2002) favoreció esta tendencia. En este contexto, una crisis en el estrecho de Formosa tendría un impacto enorme en la seguridad energética de China y afectaría los esfuerzos germinales por desarrollar una cooperación energética con la isla.

---

<sup>85</sup> Pérez Le-Fort, Martín; Chacón Alejandra y Toro, Agustín. “La República Popular China y el conflicto con Taiwán: un estrecho margen de maniobra”. En *Revista Estudios Internacionales* Año XXXIV, N° 133. Enero-marzo de 2001 pp. 71-72.

<sup>86</sup> *Ibidem* p. 72.

<sup>87</sup> *Constitución de la República Popular China*. Beijing: Ediciones en Lenguas Extranjeras. 1983 p. 9.

<sup>88</sup> Luego de la victoria de Chen Sui Bian, y ante las fuertes presiones chinas, éste se apresuró a indicar que no declararía la independencia y no haría cambios constitucionales o un referéndum dirigidos hacia ese objetivo. Además, se suma el hecho de que no era un gobierno lo suficientemente fuerte para llevar esto a cabo, ya que no poseía mayoría en el parlamento. En la práctica, el gobierno de Taiwán buscó reconocimiento internacional con escaso éxito. Sin embargo, en este período, insistió en la necesidad de negociar con China sin precondiciones.

## Conclusiones

Como vimos, China mantendrá en el largo plazo una fuerte dependencia energética respecto del carbón, aunque enfrentando dificultades en términos de la necesidad de una mayor competitividad, necesaria para enfrentar su incorporación a la OMC. Además, deberá enfrentar mayores exigencias medioambientales y la necesidad de una reorganización del sector, agrupando las minas en torno a un grupo reducido de corporaciones. A ello se deberá sumar la necesidad de una mayor inversión extranjera y mejoras tecnológicas al sector que incorporen una producción más limpia.

Si aceptamos la evaluación que China pasará de ser el segundo consumidor de petróleo mundial para el año 2003 y que más de la mitad de su petróleo y la tercera parte del gas será importado para el 2020, nos encontramos con un escenario poco alentador y con una situación que requiere medidas urgentes. El gobierno chino adoptó una política de reorganización administrativa de ese sector también, pero focalizándola regionalmente. A ello se sumaron los esfuerzos de exploración y explotación costa afuera, con muchas expectativas aunque con un aporte de sólo el 10% de la producción total. En este sentido, las esperanzas puestas en Mar del Sur de China aún no dieron frutos. Por otra parte, la expansión de la producción local, sobre todo desde la cuenca del Tarim, no lograría compensar el déficit. La opción por incrementar la producción de energía desde fuentes hídricas y nucleares mantendrá aún una baja incidencia.

Una alternativa de acción obvia ante la imposibilidad de enfrentar el déficit con producción interna es mejorar la relación con los países productores y establecer medidas similares a las políticas de seguridad energética de otros actores tales como Estados Unidos o la Unión Europea, en el sentido de la búsqueda de una diversificación de los países que lo proveen de recursos energéticos. En la actualidad, estos provienen principalmente desde el Medio Oriente (de algunos Estados considerados “parias” por el gobierno norteamericano) y el sudeste asiático y la tendencia se orienta hacia una ampliación de los vínculos energéticos con Rusia y Kazajastán. En esta iniciativa aparece también involucrada cierta opción geoestratégica, ya que podría implicar más costos pero una mayor seguridad. Una opción complementaria para China ha sido adoptar un programa de inversión externa en el sector energético en países tan variados como Sudán, Kazajastán, Venezuela, Perú, Canadá, Irak y Nigeria.

La visión de seguridad energética china tiene un fuerte acento en la maximización de la producción doméstica de combustibles fósiles, invertir en la producción de ultramar y aumentar los vínculos con los países exportadores. Por otra parte, es evidente que las medidas de desregulación de mercado parecen no ser alternativas políticamente aceptables aún, aunque resulta curioso no visualizar medidas orientadas a disminuir el consumo. Las medidas para enfrentar crisis temporales, tales como la acumulación de reservas estratégicas y otras medidas de respuesta de emergencia, parecen ser la opción natural en la etapa siguiente.

Si vinculamos estas necesidades y opciones de seguridad energética con el contexto regional, nos encontramos una relación constructiva con un sudeste asiático incorporado a ASEAN, organismo impulsor de la integración energética regional y que estableció medi-

das de esta índole desde la década de los años noventa. La opción regional de ASEAN de consensuar políticas que propendan a la obtención de seguridad, sustentabilidad y utilización eficiente de los recursos energéticos naturales tiene gran similitud con las políticas que en este ámbito realiza Japón, a lo que se suma un fuerte impulso por la construcción de redes energéticas transASEAN. Debido al incremento de la demanda de combustibles fósiles, ASEAN intenta aunar esfuerzos con dichos países en la búsqueda de una mayor seguridad energética, articulada en torno al desarrollo de gas natural, las reservas de petróleo y la energía renovable

En el noreste asiático, el escenario es más heterogéneo. Rusia estableció una política de seguridad energética similar en muchos aspectos a la de China, pero constituyéndose en un proveedor de recursos energéticos de primer orden y con una fuerte tendencia a incrementar los lazos energéticos regionales. La península coreana presenta ciertos contrastes entre Corea del Sur, que importa casi la totalidad de la energía que consume, y Corea del Norte, con una producción energética basada sobre todo en una ineficiente utilización del carbón. En este sentido, Rusia puede jugar algún rol en la situación de la península, ya que existen negociaciones para el tránsito de gas desde Rusia, al pasar por China e involucrar a ambas Coreas, lo que podría facilitar una mayor integración energética entre ambas. Por su parte, Japón carece de fuentes significativas de recursos energéticos y debe importar la gran mayoría de estos recursos desde el exterior, aunque estableció una política muy equilibrada de seguridad energética buscando un adecuado equilibrio entre crecimiento económico, protección del medio ambiente y dicha seguridad energética. Su sensibilidad a una eventual crisis en el Mar de Sur de China que afecte el transporte proveniente del Medio Oriente la obliga a jugar un rol muy activo en la búsqueda de la estabilidad regional.

En el contexto de APEC se hizo patente la necesidad de abordar este tema de forma estratégica a través del consenso de medidas de corto plazo ante crisis eventuales y largo plazo (pragmáticas y políticamente aceptables), destinadas a responder a las amplias amenazas que enfrenta el suministro de energía de la región. Hay un claro consenso en APEC respecto de la importancia de incorporar la sustentabilidad como eje de la seguridad energética, reflejando la visión japonesa y de ASEAN, además de la norteamericana aunque con una evidente diferencia de acentos con respecto a esta última. La amenaza del terrorismo involucró a APEC en medidas de seguridad energética más tradicionales, aunque no resulta tan clara su preponderancia en el largo plazo.

En síntesis, nos encontramos con dos tipos de políticas de seguridad energética. Una que apunta a visiones estratégicas asociadas a maximizar la seguridad nacional en la que se encuentran China y Rusia y, otra, que apunta a la necesaria vinculación entre desarrollo económico, sustentabilidad en un sentido amplio y seguridad energética, y que establece como prioritarias la desregulación de los mercados y la orientación a la disminución del consumo. Las medidas de protección de la infraestructura continúan como un elemento común y el concepto que cobra mayor fuerza, no sólo a nivel regional, es la diversificación de las fuentes de recursos energéticos.

Los esfuerzos por fortalecer los lazos energéticos continentales (Rusia y Asia central) permitirían, en el largo plazo, disminuir la dependencia de los recursos provenientes del

Medio Oriente y la sensibilidad respecto de las amenazas de su transporte por vía marítima. Los recursos provenientes de Rusia o Kazajastán estarían menos amenazados por una eventual crisis con Estados Unidos. Por otra parte, es consistente con la diversificación de sus fuentes de recursos energéticos ante eventuales crisis de alguno de los proveedores de dichos recursos.

Las crecientes necesidades energéticas de China incrementaron la importancia para dicho país de contextos regionales tales como el Mar del Sur de China, al desarrollar un mayor grado de asertividad, con el fin de obtener y/o garantizar el flujo energético para su desarrollo económico. En un sentido amplio, el interés estratégico militar dirigido hacia cómo abordar las inestabilidades regionales y disputas territoriales en la periferia sudeste y sudoeste, que otorgó a dicho mar una importancia creciente, tiene un vínculo importante con la seguridad energética de China.

El incremento de la competencia estratégica entre Estados Unidos y China podría provocar una orientación de la seguridad energética china hacia visiones con mayor acento geoestratégico y de seguridad nacional. En este sentido, el fortalecimiento de visiones multilaterales, con grandes expectativas respecto de la integración económica regional tales como APEC o una mayor integración en las instancias de ASEAN, permitirían disminuir este riesgo. Sin embargo, la opción entre geoestrategia y geoeconomía, desde el punto de vista chino, parecería estar muy lejos de ser resuelta y la preferencia hacia la primera parece primar en muchas de sus decisiones. Esto sólo podría cambiar a partir de una relación sino norteamericana más constructiva.

## Bibliografía

- Agence France Presse*, “ASEAN to Work with China, Japan, South Korea for Energy Security”. 4 de julio de 2003.
- Agence France Presse*, “ASEAN to Work with China, Japan, South Korea for Energy Security”. 4 de julio de 2003.
- Agencia Estadística del Departamento de Energía de los Estados Unidos, *China, Country Analysis Briefs, Energy Information Administration*, <http://www.eia.doe.gov/emu/cabs/china.html>.
- Agencia Estadística del Departamento de Energía de los Estados Unidos. *Japan, Country Analysis Briefs, Energy Information Administration*, <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/japan.html>.
- Agencia Estadística del Departamento de Energía de los Estados Unidos. *North Korea, Country Analysis Briefs, Energy Information Administration*, <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/nkorea.html>.
- Agencia Estadística del Departamento de Energía de los Estados Unidos. *Russia, Country Analysis Briefs, Energy Information Administration*, <http://www.eia.doe.gov/emu/cabs/russia.html>.
- Agencia Estadística del Departamento de Energía de los Estados Unidos. *South Korea, Country Analysis Briefs, Energy Information Administration*, <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/skorea.html>.
- Agencia Estadística del Departamento de Energía de los Estados Unidos. *Taiwan, Country Analysis Briefs, Energy Information Administration*, <http://www.eia.doe.gov/emu/cabs/taiwan.html>.
- Anderson, Jennifer. “The Limits of Sino-Russian Strategic Partnership”. En *Adelphi Paper* N° 315. International Institute for Strategic Studies. 1998.
- Andrews-Speed, Philip; Xuanli, Liao y Dannreuther, Roland. “The Strategic Implications of China’s energy Needs”. En *Adelphi Paper* N° 346. International Institute for Strategic Studies.
- APEC Energy Security Workshop. “Energy Security Initiative”. México. 23 de julio de 2002.
- ASEAN Energy, [http://www.aseanenergy.org/publications\\_statistics/apaec\\_1999-2004/apaec.html](http://www.aseanenergy.org/publications_statistics/apaec_1999-2004/apaec.html).
- Balce, Guillermo R.; Zamora, Christopher G. y Malik, Cecilya. “Presentación para el Japan asean Energy Supply Security Planning Workshop 2001”. Bangkok: Amari Hotel. 13 de septiembre de 2001.
- Burles, Mark y Shulsky, Abram N. “Patterns in China’s Use of Force: Evidence from History and Doctrinal Writings”, edición electrónica. RAND Corporation. 2000.
- Burles, Mark. “Chinese Policy Toward Russia and the Central Asian Republics”, edición electrónica. RAND Corporation. 1999.
- Chung, Woo Jin. *National Energy Futures Analysis and Energy Security Perspectives in the Republic of Korea*. República de Corea: Korea Energy Economics Institute.
- CNPC, [http://www.cnpc.com.cn/english/gsgk/lisyds\\_cnpcls.htm](http://www.cnpc.com.cn/english/gsgk/lisyds_cnpcls.htm).
- Cole Bernard, D. “China’s Maritime Strategy”. En Puska, Susan M. (ed.). *People’s Liberation Army after Next*. Strategic Studies Institute, U. S. Army War College. 2000.

- Constitución de la República Popular China*. Beijing: Ediciones en Lenguas Extranjeras. 1983.
- Diario del Pueblo*, [http://english.peopledaily.com.cn/200308/18/eng20030818\\_122485.shtml](http://english.peopledaily.com.cn/200308/18/eng20030818_122485.shtml).
- Godwin, Paul H. B. "From Continent to Periphery: PLA Doctrine, Strategy and Capabilities Towards 2000". En *The China Quarterly* N° 146. Junio de 1996.
- Hashimoto, Kohei. "Asia's Energy Security and the Role of Japan: A Diplomatic Perspective". En *Japanese Energy Security and Changing Global Energy Markets: An Analysis of Northeast Asian Energy Cooperation and Japan's Evolving Leadership Role in the Region*. Mayo de 2000.
- Hook, Glenn D.; Gilson, Julie; Hughes, Cristopher W. y Dobson, Hugo. *Japan's International Relations. Politics, Economics and Security*. Londres: Routledge. 2001.
- Justin, Greg y Harris, Stuart. *Japan and Greater China*. Honolulu: University of Hawaii Press. 2001.
- Jin, Canrong. "Uncertainties Caused by Violation of Tradition". En *Contemporary International Relations* Vol. 13, N° 9. China Institute of Contemporary International Relations. Septiembre de 2003.
- Khatib, Hisham. "Energy Security". En Goldemberg, José (ed.). *World Energy Assessment: Energy and the Challenge of Sustainability*. UNDP, UNDESA y WEC. Cap. IV.
- Kim, Samuel S. "The Making of China's Korea Policy in the Era of Reform". En Lampton, David M. (ed.). *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978-2000*. Stanford: Stanford University Press. 2001.
- Manning, Robert A. "The Asian Energy Predicament". En *Survival* Vol. 42, N° 3. Otoño de 2000.
- Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón. *Strategy and Approaches of Japan's Energy Diplomacy*. Diciembre de 2002.
- Myers, Amy y Lewis Steven, W. "Beijing's Oil Diplomacy". En *Survival* Vol. 44, N° 1. Primavera de 2002.
- Nan, Li, "The PLA's Evolving War fighting Doctrine, Strategy and Tactics, 1985-1995: A Chinese Perspective". En *The China Quarterly* N° 146. Junio de 1996.
- Nye, Joseph. "Energy and Security". En Desse, David y Nye, Joseph (eds.). *Energy and Security*. Cambridge: Ballinger. 1981.
- Pérez Le-Fort, Martín; Chacón Alejandra y Toro, Agustín. "La República Popular China y el conflicto con Taiwán: un estrecho margen de maniobra". En *Revista Estudios Internacionales* Año XXXIV, N° 133. Enero-marzo de 2001.
- Pérez Le-Fort, Martín; Chacón, Alejandra y Toro, Agustín. "El Grupo de los 5 de Shanghai". En *Política y Estrategia* N° 86. Santiago: ANEPE. Enero-abril de 2002.
- Petrolatin, <http://www.petrolatin.com/ci/legislacion/9268140.html>.
- Pollack, Jonathan D. "China and a Changing North Korea: Issues, Uncertainties, and Implications", documento preparado para la Conference on North Korea's Engagement-Perspectives, Outlook, and Implications. Washington, D. C.: The Federal Research Division, Library of Congress and the National Intelligence Council. 23 de febrero de 2001.

- Salameh, Mamdouh G. "China, Oil and Risk of Regional Conflict". En *Survival* Vol. 37, N° 4. Invierno de 1995-1996.
- Shee Poon, Kim. "The South China Sea in the China's Strategic Thinking". En *Contemporary Southeast Asia* Vol. 19, N° 4. Marzo de 1998.
- SINOPEC, <http://www.sinopec.com.cn/english/en-newsevent/en-news/2624.html>.
- Smil, Vaclav. "China's Energy and Resource Uses". En *The China Quarterly* N° 156. Diciembre de 1998.
- Strecker Downs, Erica. "China's Quest for Energy Security", publicación electrónica. RAND Corporation. 2000.
- Suzuki, Tatsujiro. *Energy Security and the Role of Nuclear Power in Japan*. Central Research Institute of the Electric Power Industry.
- Tangredi, Sam J. *Globalization and Maritime Power*. Washigton D. C.: National Defense University Press. 2002.
- The International Institute for Strategic Studies. *Strategic Survey*. Londres: Oxford University Press. 2003.
- The National Institute for Defense Studies. *East Asian Strategic Review 2003*. Tokio: The Japan Times. 2003.
- Wang Yi, Xinhua News Agency. *People's Daily, CCTV, CRI and China Daily*, <http://www.fmprc.gov.cn/eng/gjw/gjrdwt/t25372.htm>. 28 de agosto de 2003.
- Wang, Qingyi. "Coal Industry in China: Envolvements and Prospects". En *Comissioned Papers*. Beijing: Tsinghua University, The Nautilus Institute. 2002.
- Weidou, Ni; Zheng, Li; Yuan, Xue. "National Energy Futures Analysis and Energy Security Perspectives in China". En *Commisioned Paper*. Beijing: Tsinghua University, The Nautilus Institute. 2000.
- Yang, Bojinag. "The Change and Posture in the Security situation in Northeastern Asia". En *Contemporary International Relations* Vol. 13, N° 5. Mayo de 2003.
- Yann-huei, Song. "United States and Territorial Disputes in the South China Sea: A Study of Ocean Law and Politics". En *Maryland Series in Contemporary Asian Studies* N° 1 Vol. 168. 2002.
- You, Ji. "A Test Case for China's Defence and Foreign Policies". En *Contemporary Southeast Asia* Vol. 16, N° 4. Marzo de 1995.
- Zhang, Aling; Shi, Lin. "Prospects for and Impacts of Diversifying Fuel use away Coal". En *Commisioned Paper*. Beijing: Tsinghua University, The Nautilus Institute.



SEGUNDA PARTE  
CHINA Y AMÉRICA LATINA,  
CLAVES PARA UNA AGENDA  
DE COOPERACIÓN



# China y el nuevo proceso de institucionalización de la integración en Asia-Pacífico: perspectivas para Argentina/MERCOSUR y América Latina

CARLOS JUAN MONETA

## Resumen

Durante los primeros cuatro años del presente siglo, más de cuarenta tratados de libre comercio y acuerdos económicos integrales han sido propuestos en Asia-Pacífico, que en la actualidad se hallan en diferentes etapas de negociación o implementación. Varios de ellos van a vincular estrechamente a diferentes subregiones y países de América Latina con las economías de Japón, Corea, China y ASEAN en poco más de una década, modificando de manera sustancial el desarrollo potencial y la estructura de relaciones económicas externas en nuestra región.

Este trabajo examinará las principales tendencias y orientaciones que caracterizan la nueva fase –la institucionalización de la integración en Asia-Pacífico– así como la lógica y los intereses sobre los cuales los principales países definen sus acciones. Así mismo, enfatiza el papel que China ha jugado en esta dinámica. Por último, se explora la posible incidencia de futuros acuerdos transpacíficos sobre Argentina y el MERCOSUR y se proponen algunos criterios a tenerse en cuenta en la definición de acciones en el plano nacional y subregional.

## Abstract

During the first four years of the twenty first century, over forty Free Trade Treaties and “Integrative Economic Agreements” have been proposed in Asia Pacific. These are cu-

rently in different study, negotiation and enforcement stages and many of them will closely link different Latin American subregions and countries with China, Japan and Korea and the ASEAN nations in about a decade, substantially changing the structure of our region's foreign economic relations and its development potential.

This work will examine the guidelines characterizing the new institutionalized integration phase in Asia Pacific as well as the logic and interests driving participating countries' actions. It will also highlight the main role that China has played. Finally, the possible effect of future transpacific agreements on Argentina/MERCOSUR and Latin America is explored and some criteria to be taken into account for regional and national action are suggested.

## Introducción

Existe un amplio grado de coincidencia en señalar al regionalismo –entendido como los procesos vinculados al establecimiento de acuerdos formales de integración y cooperación económica entre varios países, destinados a promover el crecimiento económico mediante la liberalización del comercio, las inversiones y otras medidas –como uno de los más importantes cambios en la evolución económica de las últimas décadas–. En la actualidad, según la OMC, aproximadamente la mitad del comercio mundial se conduce bajo acuerdos comerciales de esa naturaleza.<sup>1</sup>

No obstante, en muchos casos no se cuenta con una comprensión adecuada de la importancia que asume en ese marco, el ingreso rápido y masivo de los países de Asia-Pacífico (AP)<sup>2</sup> a la era de los tratados de libre comercio (TLCs) y a la creación de instituciones para la gestión de la integración regional. Este es un proceso de enormes proporciones, que será capaz de afectar de manera sustantiva la actual configuración y las relaciones entre los centros político económicos del sistema internacional-global.

La reestructuración productiva que se desarrolla en AP tiene su correlato en la progresiva afirmación de nuevas visiones políticas. Éstas afirman el papel positivo que puede jugar, para la inserción internacional y el desarrollo de los países de AP, la cooperación regional y la puesta en marcha de un amplio espectro de mecanismos de integración como instrumentos adecuados para su avance.

En ese contexto, la ASEAN primero y los países de Asia del noreste –China, Japón y Corea– durante los últimos años, cumplieron un papel relevante al actuar como im-

---

<sup>1</sup> WTO. *Committee on Regional Trade Agreements, Mapping of Regional Trade Agreements*. WT/REG/W/41. 11 de octubre de 2000.

<sup>2</sup> A los fines de este trabajo, se utilizarán las expresiones “Asia-Pacífico” o “Asia del este” para referirse a China, Corea del Sur y Japón (Asia del nordeste); al conjunto de los países de ASEAN (Tailandia, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur, Brunei, Vietnam, Laos, Myanmar y Cambodia) y a Taiwán (Taipei China) y a la zona especial de administración de Hong Kong. Australia y Nueva Zelanda se considerarán de manera específica.

pulsores y orientadores de esos nuevos procesos, que tendrán un amplio impacto sobre Argentina/MERCOSUR y América Latina. Sin embargo, salvo un grupo reducido de países, nuestra región no parece percibir aún en su verdadera dimensión la incidencia que puede tener el alcance de estos cambios, tanto en términos estratégicos como políticos y económicos.

Al tener en cuenta estos factores, el presente estudio tiene por propósito:

- 1) examinar la evolución del nuevo proceso de institucionalización de la integración en AP, sus principales características y sus perspectivas futuras.
- 2) observar el papel articulador e impulsor que desempeña China (junto con los restantes actores señalados) en estos procesos;
- 3) determinar la incidencia esperable sobre Argentina/MERCOSUR y América Latina de la nueva fase de integración en AP por la vía de acuerdos transpacíficos actualmente en gestación, estudio y negociación.

En el primer capítulo se presenta el pasaje de la integración económica “de facto” a los procesos institucionalizados de integración en AP. En el marco de los procesos de regionalismo y regionalización que tienen lugar en el mundo, serán considerados los factores intraregionales y externos que condujeron a ese cambio. El segundo capítulo examina los principales acuerdos económicos alcanzados o en negociación, intentando identificar la lógica y los intereses que animan la acción de los países relevantes que participan en estos procesos. En el capítulo siguiente, se analiza el rol que desempeña China en los procesos de integración regional, incorporando los problemas vinculados al liderazgo entre China y Japón, en el cual influye de manera significativa no sólo la interacción sino nipona sino también las posiciones que adopten Estados Unidos y otras potencias. Por último, el cuarto capítulo, tras identificar las principales pautas y orientaciones que caracterizan la fase actual y, presumiblemente, su evolución durante los próximos años, procurará explorar la posible incidencia de los procesos intraasiáticos y transpacíficos sobre Argentina/MERCOSUR y América Latina, sugiriendo algunos criterios para nuestra acción nacional y regional.

## **1. Asia-Pacífico: de la regionalización al regionalismo**

### ***1.1 El incremento de la cooperación y articulación económica regional en el plano mundial***

En el marco de la presente fase de globalización, el fin de la Guerra Fría contribuyó al incremento de los vínculos mundiales al favorecer las interacciones en el marco regional e internacional. El paradigma económico neoliberal predominante y su materialización por medio de la economía de mercado nutrió con enorme impulso el proceso de transnacionalización de la economía y el crecimiento de la competencia económica entre

los distintos actores del sistema. Asimetrías en las dimensiones de mercado, capacidades tecnológicas, productivas, de gestión y competitividad entre los Estados, junto a una sustantiva reducción de las tensiones político estratégicas al finalizar el conflicto bipolar, contribuyeron a la expansión y al incremento de los procesos de integración de carácter regional. Los países encontraron en la integración una vía apta para mejorar su competitividad y aumentar su capacidad de maniobra y negociación externa.

La creación de la Comunidad Económica Europea en 1957 y su sucesivo desarrollo hasta la Unión Europea de nuestros días, acompañó en distintos procesos de integración en América Latina, África, Europa central y Medio Oriente. A partir de mediados de la década del ochenta, Estados Unidos se incorpora con tratados de comercio de carácter bilateral (1985, con Israel; 1988, con Canadá) hasta desembocar en 1992 en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En 1989 surge (tras intentos no concretados entre la UE y Estados Unidos de establecer un acuerdo transatlántico) una articulación económica de carácter transregional con el APEC. En el plano de los procesos regionales se destaca la reestructuración y los avances de la integración en nuestra región (CAN, Mercado Común Centroamericano, MERCOSUR) y la creación del Área de Libre Comercio (AFTA) de la ASEAN en 1992.

Observada en su conjunto, la década de los noventa presenta tres características relevantes con respecto a la integración:

- 1) Se amplía el espacio abarcado por los procesos de integración, que obtienen o procuran alcanzar dimensiones continentales (por ejemplo, UE; propuesta de Zona de Libre Comercio de Sudamérica –ALCSA– en América del Sur).
- 2) Se registra un notable incremento en el número de acuerdos de libre comercio establecidos en el mundo. Así, entre 1990 y 1999 los TLCs en Europa, Medio Oriente y África ascienden de dieciséis a veintidós; en el continente americano, de uno a cuatro; en Asia y Oceanía, de tres a seis;<sup>3</sup>
- 3) Surgen distintos tipos de acuerdos de liberalización económica y TLCs intercontinentales. Se ha comentado ya el caso de la APEC, pero cabe citar los Acuerdos Chile-Corea del Sur (2002); Japón-México (2004), Singapur-Estados Unidos (2003). Como puede observarse en el cuadro N° 1, junto a estos acuerdos ya alcanzados, se presenta un importante número de propuestas en estudio y en negociación.

---

<sup>3</sup> De los 208 tratados de comercio regionales (RTA, según su sigla en inglés) notificados al GATT/OMC, permanecen en la actualidad (mayo de 2004) vigentes sólo 107. De ellos, 67 corresponden a Europa, Medio Oriente y África; 12 al continente americano; 14 a Asia y Oceanía y otros 14 son de carácter interregional. Véase [www.wto.org](http://www.wto.org).

## 1.2 Asia-Pacífico: de la regionalización al regionalismo

Diferenciándolo del regionalismo, se entiende por regionalización económica<sup>4</sup> a los procesos de mayor interdependencia generados a partir de corrientes crecientes de comercio intraregional, tecnología, inversiones y migraciones, que se generan sin contar con infraestructuras formales de cooperación entre los países. El modelo que explica este tipo de evolución en Asia-Pacífico corresponde al denominado “vuelo de los gansos salvajes”, elaborado por el economista japonés Akamatsu Kaname a fines de la década de los años treinta.

En esta concepción, la diferencia de potenciales –junto a otros factores sociales y económicos– permite la especialización del sistema productivo mediante la reubicación de plantas industriales e inversiones, generándose ventajas comparativas.<sup>5</sup>

Si bien como parte del proceso de reconstrucción económica tras la Segunda Guerra Mundial se presentan distintas fases que caracterizan el tipo y movimiento de las corrientes de *inversión extranjera directa* (IED) de las empresas niponas en Asia, es en particular tras 1985, con los acuerdos alcanzados con Estados Unidos para la revalorización del yen y un proceso de apertura económica que se registra en los países de ASEAN, la ocasión en la cual se incrementa en forma sustantiva la transferencia de grandes unidades industriales y de compañías japonesas de partes y componentes al Asia-Pacífico. Este proceso incluyó en una primera etapa a los denominados “dragones” –Taiwán, Corea del Sur, Hong Kong y Singapur– para abarcar luego al sudeste asiático, al incorporar al grupo de los denominados “tigres” –Indonesia, Malasia, Filipinas y Tailandia– y, en fases sucesivas, a los restantes países de la península de Indochina. En la actualidad, ya alcanza a incorporar a algunos países de Asia del sur.<sup>6</sup>

Este proceso continúa a lo largo de la década del noventa, si bien se realiza, en gran medida, en el marco provisto por los acuerdos intergubernamentales de integración, cooperación económica y liberalización (por ejemplo, ASEAN-AFTA; APEC). Con excepción del acuerdo de AFTA en 1992, las propuestas y negociaciones de TLCs en Asia-Pacífico recién se expanden rápidamente a partir del año 1998 (véase cuadro N° 1). Entonces, comienza la negociación de un acuerdo preferencial de comercio entre Japón y Corea del Sur, dos países que hasta ese momento no habían participado en ninguna acción de ese carácter. ¿Qué factores condujeron a esta rápida implosión de TLCs en la región? La crisis financiera asiática de 1997-1998, junto a otros elementos que emanan del cuadro político estratégico y económico regional e internacional explican este cambio importante en la política económica externa de los países de la región.

---

<sup>4</sup> Siou Yue, Chia. “East Asian Regionalism”. En *East Asian Cooperation: Progress and Future Agenda*. Beijing: Chinese Academy of Social Sciences (CASS) and Research Center for APEC and East Asian Cooperation. Agosto de 2004.

<sup>5</sup> Moneta, Carlos. “El proceso contemporáneo de industrialización y desarrollo de los países asiáticos de reciente industrialización. Una visión desde América latina”, documento de trabajo. Caracas: SELA. 1989.

<sup>6</sup> Moneta, Carlos. “El sudeste asiático y América latina. Nuevas prioridades al inicio del siglo XXI”. En Piovani, Juan y Baglioni, Sebastián (eds.). *El sudeste asiático. Una visión contemporánea*. Buenos Aires: EDUNTREF. 2004.

**Cuadro N° 1: Acuerdos comerciales bilaterales,  
regionales y transregionales que cuentan con la participación  
de países de Asia-Pacífico**

<b>Países/acuerdos regionales</b>	<b>Tipo de acuerdo</b>	<b>Situación</b>	<b>Año</b>
China-Hong Kong (China)	Acuerdo Económico Integral (AEI)	Firmado	2003
China-Chile	TLC	Propuesta/en estudio Propuesta	2004
Singapur-China	TLC	Firmado	2002
Singapur-Australia	TLC	En negociación	2003
Singapur-Canadá	TLC	En estudio/discusión En vigencia	2001
Singapur-Chile	TLC		2000
Singapur-Japón	Acuerdo de Asociación Económica de la Nueva Era	Propuesta	2002
Singapur-Corea del Sur	TLC	Propuesta/en negociación	1999
Singapur-México	TLC	Firmado	2001
Singapur-Nueva Zelanda	AEI	Propuesta/en estudio	2002
Singapur-Taiwán (China)	TLC	Firmado	2003
Singapur-Estados Unidos	TLC	En discusión oficial	2000
Corea del Sur-Australia	TLC	Firmado	2002
Corea del Sur-Chile	TLC	Propuesta/en estudio	2003
Corea del Sur-China	TLC	Estudio/en negociación	1998
Corea del Sur-Japón	TLC	Discusión oficial/en estudio	2000
Corea del Sur-México	TLC	Discusión oficial/en estudio	2000
Corea del Sur-Nueva Zelanda	TLC	Propuesta/en estudio En negociación	2001
Corea del Sur-Tailandia	TLC	Propuesta/en estudio	2001
Corea del Sur-Estados Unidos	TLC		2002
Japón-Canadá	TLC		

### Continuación Cuadro N° 1

Países/acuerdos regionales	Tipo de acuerdo	Situación	Año
Japón-Chile	TLC	Propuesta	2004
Japón-China-Corea	TLC	Propuesta/en estudio	2002
Japón-México	TLC	Firmado	2004
Japón-Indonesia	TLC	En estudio	2003
Japón-MERCOSUR	Propuesta de asociación de empresas niponas, brasileñas y argentinas para realizar estudios sobre TLC con MERCOSUR	En estudio	2003
Japón-Malasia	TLC	Negociación	2003
Japón-Filipinas	TLC	Propuesta/en negociación	2002
Japón-Taiwán (China)	TLC	Propuesta	2002
Japón-Tailandia	AEI	En negociación	2003
Taiwán (China)-Nueva Zelanda	TLC	Propuesta	2001
Taiwán (China)-Panamá	TLC	Propuesta	2002
Hong-Kong (China)-Nueva Zelanda	AEI	En discusión oficial	2001
Tailandia-Australia	TLC	Negociación	2001
Tailandia-Croacia	TLC	Propuesta	2002
Tailandia-República Checa	TLC	Propuesta	2002
Tailandia-India	TLC	Propuesta	2002
Estados Unidos-Filipinas	TLC	Propuesta	2001
Estados Unidos-Taiwán (China)	TLC	Propuesta	2000
Estados Unidos-Nueva Zelanda	TLC	Propuesta	1992
México-Nueva Zelanda	TLC	Propuesta	
AFTA	TLC	En vigencia	

## Continuación Cuadro N° 1

Países/acuerdos regionales	Tipo de acuerdo	Situación	Año
AFTA + Closer Economic Relationship—CER— (Australia-Nueva Zelanda)	AEI	Acuerdo estructural En estudio/negociación	2000
ASEAN + China	AEI	Acuerdo marco aprobado/ negociación TLC	2001
ASEAN + India	Acuerdo regional de comercio e inversiones	Propuesta	2002
ASEAN + Japón	“Esquema de Asociación de Cooperación Económica Integral”	Discusión oficial/negociación	2002
ASEAN + Corea del Sur	TLC	En discusión oficial	2002
Singapur + EFTA	TLC	Firmado	2002
ASEAN + 3	TLC	En estudio/discusión oficial	2000
Estados Unidos + ASEAN	Iniciativa presidente George W. Bush “Enterprise for ASEANs”	Propuesta	2002
UE + ASEAN	Iniciativa UE-ASEAN de Comercio Transregional (TREATI)	Propuesta	2003
Japón-Corea-República Popular China	TLC y posibles convenios sobre inversiones mutuas	En discusión y estudio	2000
Pacífico 5	TLC	Propuesta	1997
Singapur-India	TLC	En estudio/negociación En estudio	
Singapur-Jordania	TLC	Propuesta/en estudio	
Tailandia-Perú	Acuerdo estructural	Estudio/en negociación	
Tailandia-Bahrein			

*Notas:* EFTA (European Free Trade Area): Suiza, Islandia, Liechtenstein y Noruega.

Pacífico 5: Singapur, Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos y Chile.

ASEAN: Brunei, Camboya, Indonesia, República Democrática Popular de Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam.

ASEAN + 3: ASEAN más Japón, Corea del Sur y China.

ASEAN: ASEAN Free Trade Area.

*Fuentes:* preparado por el autor en base a datos propios y JETRO Buenos Aires N° 6. Julio de 2004; Fukushima, Noriteru. “AAE entre México y Japón”. México: Embajada del Japón. 24 de junio de 2004; Scollay, Robert. “RTA Developments in the Asia Pacific Region: State of Play”. En Apéndice N° 1. Tailandia: PECC Trade Forum. Mayo de 2003; Pangestu, Mary y Goop-tu, Sudaiohan. “New Regionalism: options for East Asia”. En Krumm, K. y Kharas, Hanoi. East Asia Integrates. World Bank-Oxford University Press. 2004 y grupo de estudio TLC, comité mixto Japón-Argentina, Buenos Aires. 1 de marzo de 2004.

## 1.2.2 Factores que conducen al regionalismo en Asia-Pacífico

Sin pretender realizar un análisis exhaustivo, los factores siguientes adquieren relieve en la génesis y evolución de la crisis asiática:<sup>7</sup>

1) *El impacto negativo de la crisis financiera de 1997-1998*

La crisis demostró claramente la necesidad de reducir los problemas de contagio financiero y de estabilidad de las tasas de cambio e impulsó a los países asiáticos de APEC a explorar opciones de cooperación monetaria y de coordinación de políticas macroeconómicas. Puso en relieve el alto grado de interdependencia económica alcanzado en la región y dio lugar a la generación de propuestas para la cooperación regional en el comercio, el campo monetario y las inversiones.

2) *Amplia frustración generada por la actitud asumida por Estados Unidos (y, en menor grado, por la que) durante la crisis y las presiones ejercidas por la superpotencia en favor de la imposición de los criterios del “Consenso de Washington”*

La posición que asumió Estados Unidos y varios países europeos en la crisis financiera –observables por vía de las políticas ortodoxas que estas potencias impulsaron en el FMI y el Banco Mundial y su renuencia u oposición a distintas acciones planteadas por Japón y otros países asiáticos en el campo financiero y monetario– no tuvo en cuenta las situaciones particulares ni las características distintas de esta crisis respecto de las anteriores.

Esta conducta condujo a los países de AP al convencimiento de la necesidad de adoptar políticas económicas y financieras que incrementaran su capacidad relativa de maniobra frente a Estados Unidos y las organizaciones financieras multilaterales. Producto de éstas últimas fue, por ejemplo, la iniciativa conjunta de China, Corea y Japón, en el período inmediato posterior a la crisis, de organizar una red de acuerdos *swap* para el manejo de las divisas, al no poder concretar la idea de un “fondo monetario asiático”.

Así mismo, en círculos políticos y económicos norteamericanos se consideró a fines de los años ochenta la posibilidad de efectuar una propuesta de TLC al Japón y otra a Corea del Sur. Esta situación dejó latente en gran número de líderes asiáticos cierta preocupación. Se trataba de un enfoque que ubicaba a Esta-

---

<sup>7</sup> Véase Pangetsu, Mari y Gooptu, Sudarshan. “New Regionalism: Options for East Asia”. En Krumm, Kathie y Kharras, Homi. *East Asia Integrates*. BIRD, Oxford University Press. 2004 cap. 3; Miotti, E. L.; Quenan, C. y Moneta, Carlos. “La crisis asiática: riesgos y oportunidades para América latina”. En Moneta, Carlos y Noto, Gerardo (eds.). *Dragones, tigres y jaguares. América latina/Asia-Pacífico más allá de la crisis*. Buenos Aires: Corregidor. 1998; Naoko, Munataka. “Whiter East Asian Economic Integration”, *working paper*. CNAPS. Junio de 2002; Soesastro, Hadi. “Dynamics of Competitive Liberalization in RTA Negotiations: East Asia Perspectives”. En PECC-LAEBIA Seminar, *Regional Trade Agreements in Comparative Perspective*. Washington D. C. 22 de abril de 2003.

dos Unidos como núcleo potencial de un futuro sistema de acuerdos comerciales. En este esquema, a los países asiáticos les correspondería, en principio, el papel de rayos (*spokes*) de una rueda (*hub*) en la cual la superpotencia ocuparía el centro. Una situación de esa naturaleza incrementaría las asimetrías existentes a favor de Estados Unidos.

3) *Pérdida de impulso de la APEC*

En 1994 (reunión de APEC de Bogor, Indonesia), los líderes asiáticos finalmente aceptaron, no sin resistencia, el objetivo de Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Singapur y otros países miembro de liberalizar el comercio en el 2010 para las economías desarrolladas y para el año 2020 para los países en desarrollo. Si bien en 1995 (Reunión de Osaka) se establece una agenda de acción para alcanzar ese objetivo por la vía de reducciones voluntarias y coordinadas de los distintos miembros, en los años siguientes ese proceso no alcanzó el ímpetu esperado.

La preocupación por posibles situaciones de *hub and spoke* entre Estados Unidos y los miembros de AP se había reducido, pero persistían dos problemas. Estados Unidos había forzado a los países asiáticos a avanzar hacia una mayor institucionalización de estos procesos, a pesar de que la mayoría de ellos deseaban mantenerlos en un plano más informal. Así mismo, la superpotencia había modificado la prioridad de los objetivos: los asiáticos establecían la cooperación como elemento más relevante, mientras que Estados Unidos favorecía la institucionalización de la liberalización económica. En este contexto, Japón y los países en desarrollo del grupo asiático se mostraron renuentes a liberalizar sectores políticamente sensitivos en el marco interno, ante el fuerte impacto de la crisis de 1997-1998.

De igual manera, la incorporación por parte de la superpotencia en las agendas de la APEC de temas políticamente muy sensibles (por ejemplo, la democracia, los derechos civiles y políticos) contribuyó a erosionar la voluntad de cumplimiento de los compromisos asumidos, si bien se mantuvieron –al menos, formalmente– los objetivos y cronogramas fijados. Otro factor político de gran peso surgió como consecuencia del ataque terrorista al *World Trade Center* de Nueva York. El fuerte énfasis puesto por la superpotencia en la coordinación de la política antiterrorista generó difíciles situaciones políticas en AP, donde distintos países tienen el grueso de su población –o importantes minorías– de religión islámica.

4) *Preocupación de AP por la expansión de los procesos de integración en Europa, América del Norte y Sudamérica*

La expansión de la integración por la vía de TLCs en la mayor parte del mundo, situación de la que la mayor parte de AP no participaba, los efectos beneficiosos que se observaban para los países involucrados en TLCs en otras regiones y la notoria ausencia de un foro de cooperación regional en el campo economi-

co que estuviera liderado por los propios países de la región contribuyeron a modificar las percepciones y la voluntad política en Asia.

En este marco, el deseo de aumentar su competitividad externa –al reducir los costos de transacción entre economías ya profundamente vinculadas de facto– y un amplio reconocimiento a la importancia de armonizar los estándares y las regulaciones relativas al comercio, junto a la creciente concentración de éste entre los miembros asiáticos –en particular en Asia del nordeste– contribuyeron a modificar la evaluación de los países de AP respecto de los costos y beneficios de incorporarse a acuerdos preferenciales de comercio.

5) *La creciente importancia económica y política que asume China en AP*

Otro factor de gran importancia que influyó en el cambio de posición respecto de los TLCs en AP está estrechamente vinculado al enorme crecimiento económico y político de China. En particular, a su creciente papel como mercado para las exportaciones de los países de la región, al igual que el carácter que adquiere de impulsor de una reestructuración industrial regional e inquietante competidor en las exportaciones a terceros países.

En ese sentido, el porcentaje de importaciones chino con respecto al PIB (medido en dólares corrientes) entre el año 2000 y el 2004 (estimado) creció de un 20,8% al 27,8) del PIB.<sup>8</sup> Ya en el año 2002, luego de su acceso a la OMC y pese a cierto retroceso en las economías de ASEAN en función de la evolución del mercado estadounidense, China logró un incremento anual de exportaciones e importaciones superior al 20%. Así mismo, a partir del crecimiento de las redes de producción internacional en las cuales China juega un papel protagónico en su carácter de gran centro de ensamblaje, sus exportaciones de partes y componentes crecieron en más de veinte mil millones de dólares entre 1996 y 2001.<sup>9</sup>

En cuanto al cambio en la especialización productiva regional, si bien Japón mantiene un rol protagónico como importante centro de producción en Asia del este y es el origen de casi un tercio de las exportaciones regionales de componentes, el dinamismo de China conduce a una reestructuración industrial que alcanza a todos los actores de la región. Las economías de AP encuentran nichos favorables en el mercado chino e incrementan en forma sustantiva su presencia en las importaciones de ese país.

El resultado es una creciente complementariedad de las cadenas intraindustria-

---

<sup>8</sup> Datos del Banco Mundial; diversas fuentes y JETRO. China 2004. METI. Tokio. Tabla 17.

<sup>9</sup> Véase JETRO, *White Paper on International Trade 2003*. Tokio: METI. 2003 cap. 1 y Krumm, K. y Kharas, H. *East Asia Integrates*, op. cit. "Overview", p. xvii y figura 1.

les de la región. Así, las economías emergentes de Asia (se incluyen aquí los países ASEAN, los “dragones”, China y Mongolia) incrementan su participación en el comercio mundial (tenían un 15% en 1992 y alcanzan un 18% en el año 2000) y, de manera simultánea, aumentan su porcentaje de comercio intraregional. En este aspecto, el grado de complementariedad de las economías emergentes de AP ahora es comparable al de la UE y TLCAN.<sup>10</sup>

### *1.3 Hacia la institucionalización de los procesos de integración en AP*

Los elementos políticos y económicos aquí presentados conducen a una drástica modificación de las posiciones sostenidas por los países de AP respecto de cómo llevar adelante los procesos de integración. Hasta finales de los años noventa muchos factores tuvieron fuerza suficiente como para obstaculizar este cambio, reducir el ímpetu y la dimensión de la cooperación intraasiática.

La presencia de importantes remanentes de conflictos históricos en los imaginarios colectivos de la región; las visiones ideológicas y la praxis que los separaron hasta pocos años atrás, en función de modelos económicos y sociales distintos; las diferencias en los sistemas políticos y económicos, en los niveles de desarrollo y en los grados y las formas de vinculación con potencias externas al área (por ejemplo, Estados Unidos), entre otros factores, pueden citarse como elementos que conspiraron contra el progreso de la integración regional. Además, la existencia de foros multilaterales de negociación comercial y financiera permitió, hasta que se observaron señales de claro detenimiento en la OMC, evitar contar con estructuras regionales. En la nueva estrategia serán los países de ASEAN, en una primera etapa y luego los países de Asia del nordeste –con China desempeñando un papel relevante en ese contexto–, los principales actores que impulsarán estos cambios.

## **2. La institucionalización de la integración en AP.**

### **El papel de los principales actores**

#### *2.1 Fases y actores en el proceso de institucionalización asiática*

En el breve período transcurrido desde la crisis financiera asiática hasta nuestros días, se concluyeron cinco acuerdos preferenciales interregionales.

Estos comprenden países pequeños y medianos, grandes potencias como Japón y China y esquemas subregionales, como es el caso de ASEAN. Existen acuerdos preferencia-

---

<sup>10</sup> *East Asia Integrates, op. cit.* “Overview”.

les más amplios en sus alcances entre Singapur y Australia; Japón y Nueva Zelanda y, China, con Hong Kong y ASEAN. Junto a ellos surgen acuerdos transpacíficos que comienzan a vincular a la región con Estados Unidos (Singapur-Estados Unidos), América Latina (Corea-Chile y Japón-México) y Europa (Singapur- EFTA).

En total, se presentan más de cuarenta iniciativas (véase cuadro N° 1). Si bien es probable que muchas no superen la etapa de propuesta, cerca de la mitad se encuentran ya en fase de estudio y/o negociación. En conjunto, comprenden a tres de los actores más importantes –China, Japón y Corea del Sur– vinculándose entre sí (mecanismo de cumbres) y en forma bilateral con ASEAN (ASEAN + 3, ASEAN-China, ASEAN-Japón). De igual manera, estos estudios y estas negociaciones incluyen a la India (ASEAN + India), Europa Oriental (Tailandia con la República Checa y Croacia) y Estados Unidos (Corea del Sur, Taiwán y ASEAN).

En este marco, cabe destacar el importante plexo de relaciones comerciales que comienza a institucionalizarse entre América Latina y AP. Mientras Chile se prepara para iniciar las negociaciones de un TLC con China a partir de fines de enero del año 2005 y, luego, con Nueva Zelanda y Japón, en el ámbito del MERCOSUR tanto los sectores empresarios como los gubernamentales examinan y evalúan las perspectivas de TLCs con China, Japón y Corea del Sur. México, por su parte, considera la posibilidad de TLCs con Corea del Sur, Singapur y Nueva Zelanda. Perú, lo hace con Tailandia; mientras Taiwán y Panamá también estudian los términos de un acuerdo bilateral. Así, se inicia un proceso de ampliación y profundización de los vínculos económicos con AP de gran trascendencia para América Latina, donde sus puntos focales se ubicarían en México y Chile- MERCOSUR.

## **La construcción de la infraestructura institucional**

El examen del período que se extiende a partir de la crisis de 1997 demuestra que es necesario asignar debida importancia a los factores políticos y no apoyarse sólo en los de naturaleza económica para explicar estos procesos. De igual manera, señala el papel protagónico que asumieron distintos países y esquemas subregionales en la concepción y puesta en marcha de esas iniciativas. Así mismo, destaca la inestimable ayuda que representa, a esos efectos, contar con múltiples foros formales e informales de diálogo y cooperación que abarcan no sólo a los países de la región sino también a sus principales contrapartes externas. Por último, permite identificar causas, fines y procesos que conducen a los países de la región a constituir “una comunidad de Asia del este” en el futuro.

### **a) El papel de ASEAN**

Cabe destacar el papel conductor que le correspondió desempeñar a ASEAN en el período que transcurre desde la crisis financiera y el fin de siglo. La cuidadosa y oportuna acción político diplomática de ASEAN se da en un contexto de grandes tensiones. En diciembre de 1990, el doctor Mahathir –primer ministro de Malasia– propone constituir

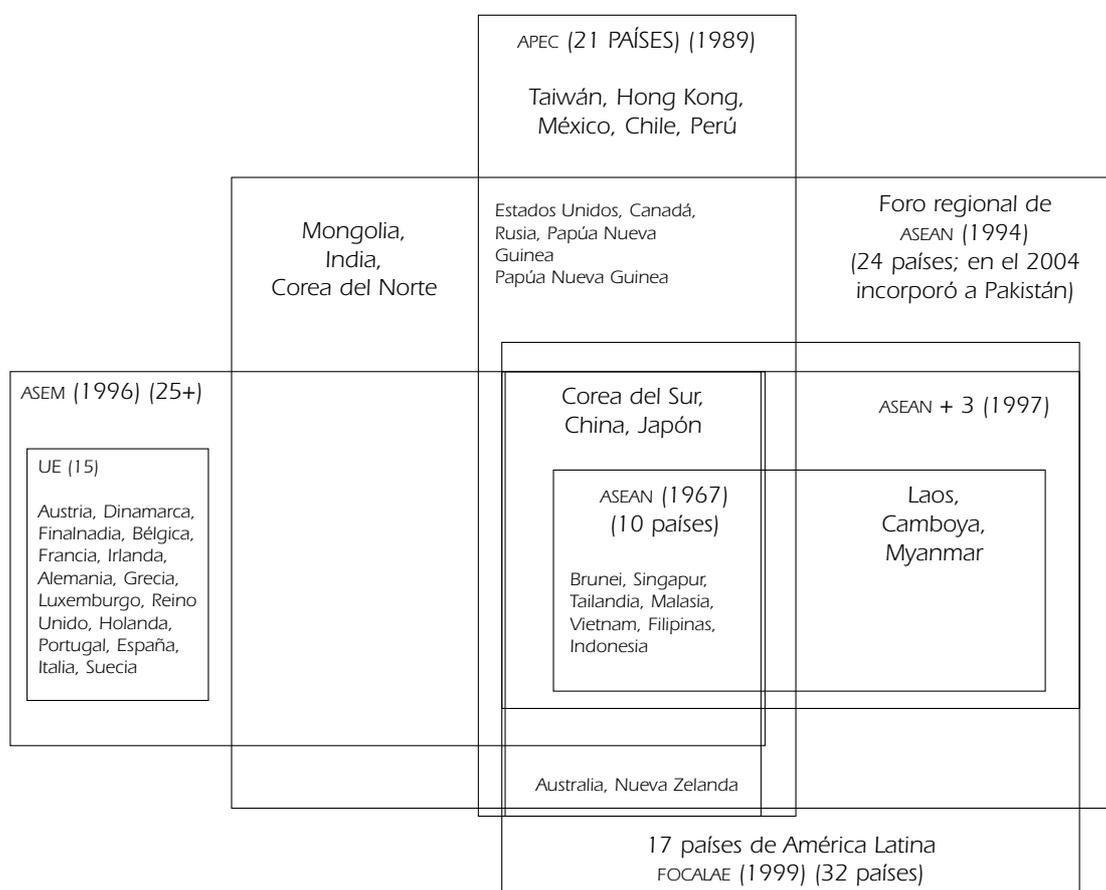
un Grupo Económico de Asia del Este (EAEG, en su sigla inglesa) para discutir los problemas comunes a los países asiáticos de AP, con el propósito de incrementar la cooperación y el crecimiento económico. En la propuesta subyace un mensaje de “Asia para los asiáticos” que generó oposición en Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y Canadá, y cierta reserva en algunos países de ASEAN. Sin duda, esta iniciativa constituye un importante antecedente<sup>11</sup> a las acciones que actualmente se desarrollan para poner en práctica una estrecha articulación económica y política entre ASEAN, Japón, China y Corea del Sur.

Otro factor que señaló la necesidad de alcanzar posiciones conjuntas como región responde también a la iniciativa de un país de ASEAN, Singapur, y consistió en la organización de reuniones regulares de alto nivel entre AP y la UE a partir de una propuesta que Chok Tong, primer ministro de Singapur, realizó a Jacques Chirac –presidente francés– en París en octubre de 1994. Esto responde al deseo de ambas partes de establecer un foro de diálogo político y de cooperación que contribuya a compensar el “diálogo transatlántico” entre Estados Unidos y la UE. De esta manera, ASEAN contribuye a la gradual construcción de una identidad regional (véase cuadro N° 2).

---

<sup>11</sup> El autor de este trabajo tuvo oportunidad de considerar este tema en forma personal con el doctor Mahatir, ex premier de Malasia, en ocasión del “Encuentro Este-Oeste”. Foro Barcelona 2004. 30 de junio al 3 de julio de 2004.

## Cuadro N° 2: Instituciones y foros seleccionados de cooperación e integración regional y de vinculación externa en AP



- Notas:**
- Conferencia ASEAN Posministerial (ASEAN, PMC, en su sigla inglesa). Todos los países miembros del Foro Regional de ASEAN, excluyendo a Mongolia, Papúa Nueva Guinea y Corea del Norte.
  - APEC: Foro de Cooperación Económica de Asia del Pacífico.
  - FOCALAE: Foro de Cooperación América Latina-Asia del este; 32 miembros: países de ASEAN + 3; (13) + Australia y Nueva Zelanda + 17 países de América Latina (Brasil, Argentina, Paraguay, Uruguay, Chile, Bolivia, Venezuela, Costa Rica, Perú, Ecuador, Colombia, México, Panamá, El Salvador, Guatemala, Honduras, Cuba).

**Fuente:** cuadro preparado por el autor según MOFAT (Seúl y Tokio), 2000; East Asian Strategic Review. The National Institute for Defense Studies. Tokio. 2004; Kwon, Y. Regional Community Building in..., op. cit.; FOCALAE, diversos documentos.

## b) La creación de ASEAN + 3. La “visión de Asia del este” y los avances hacia una “comunidad de Asia del este”

En un momento relevante de la crisis financiera, ASEAN invita a los jefes de Estado de China, Japón y Corea a una reunión informal en Kuala Lumpur (diciembre de 1997), para celebrar el treinta aniversario de la fundación de esa organización. Esa reunión permitió el establecimiento de un foro ASEAN + 3 (cuadro N° 2), cuyas reuniones adquieren rápidamente carácter regular. En ese marco, por iniciativa de Kim Dae Jung, presidente de Corea, el foro decide crear un grupo de estudio –el “Grupo de la visión de Asia del este”– para examinar las formas y el contenido de un programa de cooperación a largo plazo para AP. Se le encargó presentar un informe a la quinta reunión del foro a realizarse en Brunei, en noviembre de 2001.<sup>12</sup>

Previamente, en otro encuentro, el foro emite una declaración a favor de la cooperación en Asia del este. El documento propone fortalecer la cooperación en las áreas económica, financiera y monetaria, así como en el campo del desarrollo social, científico tecnológico, cultural e informativo. El documento también señala la determinación de avanzar la cooperación en el campo político y de seguridad.

En la Reunión del Foro en Singapur (noviembre de 2000), se lanzó un “Grupo de estudio de Asia del este” integrado por funcionarios de alto nivel. Este grupo debía examinar las vías para convertir al ASEAN + 3 en un grupo de cooperación regional, preparando un plan de acción en consulta con el “Grupo de la visión de Asia del este”. En esa oportunidad, el *premier mahatir* de Malasia sugirió que se debía constituir un “Foro de Asia del Pacífico”, como posible vía para avanzar en la construcción de una comunidad económica de la región.<sup>13</sup>

Durante la quinta reunión, y teniendo en cuenta el informe preparado por el “Grupo de la visión de Asia del este”, el presidente de Corea sugiere el establecimiento de un Fondo Monetario Regional y la formación de un “Área de libre comercio e inversiones” y recomienda, así mismo, que ASEAN + 3 se establezca de manera formal como el “Foro de Asia del este”. En la siguiente reunión de “ASEAN+3” (Cambodia, 2002), el “Grupo de Estudio de Asia del Este” sugiere adoptar un conjunto de medidas para avanzar en forma gradual hacia una “Comunidad económica de Asia del este” mediante la liberalización del comercio, las inversiones y la cooperación.

---

<sup>12</sup> Véase “Japón y el sudeste asiático. Hacia tratados de libre comercio”. En *JETRO Buenos Aires* N° 6. Julio de 2004; Kwon, Youngmin. *Regional Community. Building in East Asia*. Yonsei University Press. 2002 cap. 6 y Scollay, Robert. “RTA Developments in the Asia Pacific Region: State of play”. En *PECC Trade Forum*. Tailandia. 5 de mayo de 2003.

<sup>13</sup> Kwon, Youngmin. *Regional Community in Ác, op. cit.* cap. 6 sección 4.

### c) La “integración competitiva” como vía de avance hacia la comunidad de Asia del este

Al mantener como idea-fuerza la de una comunidad de Asia del este, las dificultades que se hallaron para poder alcanzar un acuerdo integral entre los miembros de ASEAN + 3, favoreció que distintos países adoptaran la opción bilateral como una vía práctica para la liberalización. Se espera que los distintos TLC a surgir puedan ser, luego, compatibilizados entre sí y constituir un camino efectivo para la construcción de la comunidad.

En ese contexto, el cambio concreto de posición que significó el comienzo en 1998 de las negociaciones entre Japón y Corea para establecer un TLC, abrió el rumbo para nuevos emprendimientos para otros países de la región, entre los que se destacaron –por la diversidad de iniciativas que comenzaron a explorar en forma rápida– Nueva Zelanda y Singapur.

El supuesto subyacente es que los acuerdos bilaterales y subregionales inducirán a procesos de “liberalización competitiva” que favorecerán mayores aperturas del mercado y la ampliación de la cooperación,<sup>14</sup> y contribuirán, por pasos sucesivos, a la construcción de la comunidad regional.

La activa acogida de los TLC por los países de ASEAN aleja, por el momento, el peligro de una articulación de acuerdos en la cual Estados Unidos se conviertan en el centro de una rueda, en la que los países restantes serían los radios. Así mismo, mejoran las posibilidades de ASEAN de constituir uno de los potenciales centros del proceso de integración asiática.

## *2.2 El papel relevante de China en la actual configuración del proceso de integración asiático. El acuerdo China-ASEAN*

Atenta a los cambios de posición que presentaron Japón y Corea al agregar la dimensión bilateral y regional a su estrategia de buscar acuerdos de alcance global vía la OMC, China también comienza a actuar en ese campo. Percibe a los TLC como una vía para desarrollar relaciones cooperativas con los países de su entorno, con mutuo beneficio. De esa manera, contribuye a diluir las preocupaciones de esos países ante su creciente gravitación política estratégica y económica. A la vez, fortalece su posición y la de la región en el marco mundial e incrementa la capacidad de maniobra individual y conjunta ante Estados Unidos y los actores restantes.

Así, en el contexto de una reunión China- ASEAN que se realizó en noviembre de 2000, el premier Zhu Rongji propone, causando sorpresa general, la creación de un gru-

---

<sup>14</sup> Soesastro, Hadi. “Dynamic of Competitive Liberalization in...”, *op. cit.* introducción.

po de expertos que analice, entre otros temas, la posibilidad de establecer un TLC como parte de un “Acuerdo marco de cooperación económica integral” entre ASEAN y China.

El acuerdo se firma en noviembre de 2002, con entrada en vigor en julio de 2003. Este acuerdo (véase cuadro N° 3) establece la concreción de un TLC en diez años. Las negociaciones abarcan la reducción y eliminación de tarifas entre el 1 de enero de 2005 y 2010 para seis países de ASEAN y China y fechas posteriores para los nuevos miembros de ASEAN (2004 para Vietnam, 2006 para Laos y Myanmar y 2008 para Cambodia).

Pese a sus enormes dificultades, de las cuales ambas partes están concientes, el acuerdo se constituye en una viga maestra de las relaciones intraasiáticas. Su evolución tendrá consecuencias importantes en términos de la orientación, las formas de implementación y los alcances que adopte la cooperación y la articulación económica futura en AP.

Como ya se señaló, es la primera vez en la historia contemporánea de China que surge la voluntad de incorporar a todos los países de Asia del sudeste en un esfuerzo cooperativo y marginando los aspectos conflictivos (como la disputa por las islas Spratly). El proceso se percibe por ambas partes como una estrategia destinada a incrementar la confianza política entre ellas. Como señala Shen Lijun: “para China el proceso de alcanzar un TLC con sus vecinos de Asia del sudeste es tan importante como el resultado final”.<sup>15</sup>

Desde el punto de vista de ASEAN, su participación en un acuerdo con China ubica a este grupo de países en el centro de la escena regional.<sup>16</sup> Por ello, ASEAN no dudó en aceptar esta oferta, pese a que existen importantes asimetrías entre ambas partes. Así, el movimiento de China trajo aparejado una rápida reacción japonesa. El primer ministro Koizumi Junischiro, en una visita a los países ASEAN pocos meses después del viaje del premier chino, propone una asociación económica con ASEAN que no incluye, en las primeras etapas, un TLC general.

El denominado “Esquema de asociación de cooperación económica integral Japón-ASEAN (CEP)” se acordó en octubre de 2003. A principios de 2004 se iniciaron las discusiones preliminares, fijándose las negociaciones para el año 2005. El propósito es poner el acuerdo en funcionamiento para los seis países de ASEAN para el año 2012, y para los cuatro países que se sumaron a esa organización durante los últimos años en el 2017, al tener en cuenta las diferencias de su nivel de desarrollo económico.

Las negociaciones se llevan en forma simultánea por un doble carril. Por una parte, se analiza la implementación de una asociación económica integral y también, se da un espacio para avanzar por la vía del establecimiento de acuerdos bilaterales entre Japón y los distintos miembros de ASEAN.<sup>17</sup> Corea, por su parte, también comenzó a considerar la posibilidad de un acuerdo preferencial con ASEAN.

---

<sup>15</sup> Sheng, Lijun. “FTA with ASEAN as Safety Cushion for China”. En *The Strait Times*. 8 de diciembre de 2002.

<sup>16</sup> Soesastro, Hadi. “Dynamics of Competitive...”, *op. cit.*

<sup>17</sup> JETRO *Buenos Aires, op. cit.* p. 5.

### Cuadro N° 3: TLC China-ASEAN

<p>Antecedentes</p>	<p>Premier Zhu Rongji propone un TLC China-ASEAN en la cumbre de noviembre de 2000.</p> <p>Los acuerdos alcanzados en la cumbre de noviembre de 2001 fueron, entre otros, los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Establecimiento de un marco de cooperación económica entre China y ASEAN y la creación en diez años de un TLC China-ASEAN.</li> <li>2) Los bienes para los cuales las medidas de liberalización serán adoptadas con anticipación ("cosecha temprana") serán decididas en consultas futuras.</li> <li>3) Realización de reuniones de trabajo desde enero de 2002 y firma de los jefes de gobierno del "Acuerdo marco de cooperación económica integral" China-ASEAN e inclusión de la puesta en marcha del TLC China-ASEAN en diez años.</li> </ol> <p>El acuerdo marco estaba previsto que entrara en vigencia el 1 de julio de 2003.</p>
<p>Principales puntos del acuerdo</p>	<p>El TLC, que incluirá bienes, servicios e inversiones será efectivo en el año 2010 entre China y ASEAN – 6 (Brunei, Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia) y será ampliado para incluir Cambodia, Laos, Myanmar y Vietnam en el año 2015.</p> <p>Incluye no sólo las áreas del TLC sino también inversiones, facilitación del comercio y cooperación.</p> <p>Las barreras tarifarias y no tarifarias se eliminarán "a todo lo sustancial del comercio" de bienes y las mismas medidas se adoptarán en comercio y servicios.</p> <p>Un programa de "cosecha temprana" para productos agrícolas seleccionados será puesto en marcha en enero de 2004 (Tailandia será el primer país en beneficiarse con este programa).</p>

Fuente: preparado por el autor, según datos del White Paper on International Trade 2003, Tokio: JETRO. 2003.

### *2.3 Dimensiones políticas y económicas de los acuerdos de integración y cooperación regional*

Como ya se señaló, la decisión de avanzar en acuerdos de libre comercio en AP corresponde, en cada país, a una cuidadosa evaluación de factores políticos y económicos. Conviene examinar en forma breve algunos casos para observar las motivaciones, los actores y las diferencias existentes, ya que debe contarse con este tipo de información (y con otras análogas) en nuestra región, para el diseño de una estrategia de vinculación con AP.

## a) Visión del proceso desde Japón

Japón aplica un enfoque dual –circunstancia que le confiere cierta ambigüedad a su política y le amplía el espacio de maniobra– al negociar un acuerdo marco con ASEAN y establecer condiciones para que los TLCs se negocien en forma bilateral con países elegidos de esa organización.

Así, el Ministerio de Economía, Comercio e Industria del Japón (METI, en su sigla inglesa), orienta por vía del *Libro Blanco de Comercio Internacional 2003* sobre la estrategia nipona, que se resume a continuación.<sup>18</sup> En función del enorme crecimiento de la actividad de las empresas niponas en Asia del este, es necesario “sistematizar” las relaciones en la región. Esta “sistematización” debe contribuir a mejorar la estabilidad política y social de la región y generar situaciones beneficiosas para todos sus miembros; disminuir los riesgos y atraer a la inversión extranjera; consolidar la posición nipona en esos mercados y contribuir a la reducción de los costos de transacción. A esos efectos resulta conveniente utilizar la experiencia europea y estadounidense de integración económica regional.

En ese sentido, un importante instrumento lo constituirán acuerdos de asociación económica que cubran un amplio espectro de sectores, incluyendo TLCs que permitan ampliar la flexibilidad de la respuesta. Japón procurará que se alcance una asociación económica que cubra, en el futuro, a la región de Asia del este (AP). Para ello, es importante proceder tanto con ASEAN en su conjunto como con los países de ASEAN en forma bilateral. Tales son los casos de las negociaciones con Tailandia, Filipinas y Malasia.

En el futuro, un tema estratégico será ampliar los esfuerzos de asociación económica regional con ASEAN y Corea del Sur, incluyendo al grupo Japón-China-Corea y ASEAN + 3. Se los debe vincular también con Taiwán y Hong Kong para poder concretar la integración económica regional del “este de Asia”.

## El acuerdo Japón-ASEAN

Al seguir con esta estrategia, la declaración conjunta Japón-ASEAN de noviembre de 2002 fija los términos para llevar a cabo la “Iniciativa de asociación económica integral” entre ambos actores y determina en forma clara que, si bien Japón está dispuesto a alcanzar un marco de referencia considerando a ASEAN como un todo, se comenzará por establecer asociaciones económicas bilaterales.<sup>19</sup> En este sentido, la posición nipona –si bien pragmática– puede constituir un obstáculo para el desarrollo de una acción concertada por parte de ASEAN.

---

<sup>18</sup> METI, *White Paper on International Trade 2003*. Tokio. 2003 p. 297.

<sup>19</sup> *Ibidem* pp. 297 y 301.

## El acuerdo Japón-Singapur

Desde el punto de vista de Japón, su acuerdo con Singapur (JECEPA, enero de 2002) constituye una oportunidad para alcanzar un acuerdo “OMC plus” con un país que mantiene una posición relevante en el marco de ASEAN –dado su carácter de centro financiero y vía de entrada y salida de los principales flujos de bienes y servicios– sin tener que enfrentar delicadas negociaciones en el sector de alimentos, de alta sensibilidad interna. No obstante, un punto del acuerdo –referido a la exportación de peces decorativos desde Singapur– generó dificultades.<sup>20</sup> Sin embargo, que se haya incluido ese ítem en las negociaciones representa un pequeño triunfo para aquellos grupos de empresarios y organizaciones del gobierno nipón que entienden que el país debe avanzar en la liberalización agrícola y de alimentos. En su entender, así se logra que comience a tomar cuerpo la consideración del tema.<sup>21</sup>

### b) El acuerdo Corea-Japón: posiciones

Alcanzar un acuerdo Corea-Japón, tiene para Corea como uno de sus propósitos disminuir la profunda competencia entre las empresas de ambos países en el plano internacional. Así mismo, procura poder mejorar las posibilidades de acción nipona y coreana ante la situación de desventaja que genera el acuerdo China- ASEAN. En el aspecto político, permite aportar bases económicas a los avances en la relación política bilateral que se obtuvieron durante los últimos años.<sup>22</sup>

Respecto de Corea del Sur, la posición de su gobierno se modificó ante la presencia de las mismas necesidades que determinaron los cambios en ASEAN, China y Japón. Se requería obtener mayor eficiencia, ampliar los mercados externos y evadir el proteccionismo regional en el plano local, así como compensar, en parte, la evolución de los acuerdos de integración extraregionales en los que participaban la UE o Estados Unidos. Reconocer que el regionalismo emerge como un nuevo eje del sistema de comercio global<sup>23</sup> conduce a Corea a participar en forma activa en el establecimiento de TLCs. Su propósito no es sólo evadir las barreras al comercio sino utilizarlas como una vía para adaptarse a la reestructuración de las economías nacionales y regionales y a la modificación de las regulaciones.

Desde el punto de vista de la economía política, se impone para Corea participar en la nueva estrategia regional de TLCs. De no hacerlo así, el país podría quedar marginado del proceso de reestructuración industrial que se da a lo largo de AP y perder ventajas com-

---

<sup>20</sup> Soesastro, Hadi. “Dynamic of Competition...”, *op. cit.*

<sup>21</sup> Consideraciones del autor sobre la base de entrevistas con funcionarios de JETRO-México. Agosto de 2004.

<sup>22</sup> Véase Inkyo, Cheong. *Korea's FTA Policy: Focusing on Bilateral FTAs with Chile and Japan*. Seúl: KIEP. Septiembre de 2002 cap. III.

<sup>23</sup> Nakgyoon, Choi. *Korea's Trade Policy Regime in the Developments Process*. Seúl: KIEP. 2002 cap. V.

petitivas de acceso a esos mercados, en particular, ante el dinamismo de China y la gradual recuperación del Japón.<sup>24</sup>

Por último, Corea parece haber postergado la idea de incorporarse a un TLC con ASEAN, si bien queda siempre abierta la posibilidad de establecer acuerdos con países seleccionados de esa organización. Por el momento, parece prevalecer “la dimensión trilateral” (el grupo China, Japón y Corea) que incrementa la capacidad coreana de formulación de políticas en forma conjunta en la cúpula regional.

### c) Singapur y Estados Unidos

En cuanto al acuerdo entre Singapur y Estados Unidos, sus componentes centrales se refieren al sector de producción electrónica (donde se fijan criterios bastante exigentes con respecto a normas de origen y a la producción de ensamblajes en Singapur) y al comercio de servicios. En este último, se acuerda un acceso sustancial a los respectivos mercados, sujeto a ciertas “listas negativas”.

Naturalmente, desde el punto de vista de Estados Unidos el acuerdo no es significativo en el plano económico. Algunos especialistas lo consideran un medio para establecer vinculaciones formales con uno de los países que lidera la creación de TLCs en el seno de ASEAN. Otras razones para establecer la vinculación responden a intereses de seguridad de Estados Unidos y a la posición estratégica de Singapur en la península de Indochina. En cuanto a los efectos económicos de este TLC sobre los restantes países de ASEAN, no parecen ser importantes. De igual manera, parece difícil prever que los restantes países de la región acepten los términos de referencia utilizados en este caso, si bien pueden considerarse un antecedente en ese sentido.

## 3. Asia-Pacífico en el marco de la actual política exterior china

### *3.1 La construcción de un entorno de paz y cooperación con los países vecinos*

Deng Xiaoping, en su ahora famoso “viaje al sur”, lanzó en 1992 una nueva estrategia de desarrollo, basada en la progresiva apertura de la economía. Esta reforma económica requería, para ser viable, que fuera acompañada por una inserción creciente y pacífica de China en la comunidad internacional. Atendiendo los problemas en las fronteras terrestres, en 1991 se establece un acuerdo con la URSS sobre la frontera orien-

---

<sup>24</sup> Entrevistas mantenidas por el autor con autoridades de los Ministerios de Comercio e Industria (MOCIE) y RR.EE. (MOFAT) y académicos del *Korean Institute for International Economic Policy*, Seúl. Septiembre de 2003.

tal y Li Peng visita la India. En el sudeste asiático, la política de *doi moi* vietnamita favorece un acercamiento compatible con la nueva línea estratégica. Junto a esto, China Popular pone en marcha una política de activa participación en las estructuras multilaterales y regionales.

Estas medidas, que se enmarcan en una amplia reorientación de la política exterior,<sup>25</sup> permiten incrementar sus vínculos internacionales en el plano político y económico en forma constructiva y contribuye así a la formación de una imagen de potencia seria y responsable. Es en este contexto que las autoridades chinas llevan a cabo, a lo largo de la década del noventa, una exitosa política de acercamiento con sus vecinos de AP, que incorpora tanto elementos político estratégicos como económicos. De esta manera, también los objetivos relativos a la seguridad interna –el crecimiento económico, la modernización y la adecuada cohesión social– dejan de tener un factor de inestabilidad en potenciales situaciones de conflictos fronterizos.

En el marco de esta estrategia multilateral –que no implica, en manera alguna, renunciar a los recursos bilaterales de la diplomacia–, se ubican las principales acciones chinas en la década del noventa: su ingreso al APEC (1991) y al Foro Regional de la ASEAN, en 1994; la activa promoción y participación en el “grupo de los tres” (China, Japón y Corea del Sur) y la formación de ASEAN + 3 en el año 2000; el Acuerdo China- ASEAN en el año 2001 y la firma en octubre de 2003 del Acuerdo de Cooperación y Amistad China-ASEAN (este último, pendiente de confirmación desde hace más de dos décadas, tenía por propósito minimizar la posibilidad de conflictos interestatales).

En ese mismo orden, se crea en 1996 por iniciativa de Beijing el “Grupo de Shanghai”, que reúne a Rusia y a tres repúblicas de Asia central. En junio de 2001, el grupo se transforma en OCS, con el propósito de promover la concertación de posiciones en el plano de la seguridad, la economía y la política. En el ámbito económico, la OCS elabora políticas de desarrollo en sectores críticos (por ejemplo, energía, telecomunicaciones, medio ambiente, recursos naturales, transporte) y en la promoción de inversiones. Este grupo constituye una nueva acción de acercamiento chino con Rusia, que abarca dimensiones de seguridad y economía. Esta última, destinada a favorecer la presencia china en materia de energía en países claves de Asia central.

La firma del Acuerdo China-ASEAN coincide con el establecimiento en la misma reunión (Phom Penh, 2002) de un código de conducta para el frente marítimo de China meridional, por el cual este país se compromete al tratamiento multilateral y, mediante negociaciones pacíficas, de los reclamos territoriales sobre las islas Spratly. Este diferendo constituyó durante décadas una fuente de alta tensión en el marco de las relaciones entre ASEAN y China. De igual manera, China se compromete a cooperar en el plan para el de-

---

<sup>25</sup> Un excelente resumen sobre los nuevos enfoques de la política exterior china puede verse en Cesarin, Sergio. “China: enfoques sobre los cambios políticos, desde la desmaoización a la cuarta generación de dirigentes políticos”. En Cesarin, Sergio y Moneta, Carlos (comps.). *China, perspectivas del presente, desafíos del futuro*. Buenos Aires: EDUNTREF. 2002 pp. 41-42.

sarrollo de la cuenca del Mekong,<sup>26</sup> arteria vital para el desarrollo del sudeste asiático.

En suma, China espera que la aplicación de esta estrategia conduzca a los siguientes resultados:

1) generar bases estables y duraderas para producir la progresiva articulación económica y política de la región, venciendo el recelo y la inseguridad que alimentan con respecto a ella sus contrapartes;

2) incrementar su influencia regional, de manera tal de incrementar las fuentes de apoyo para sus movimientos en el marco internacional;

3) consolidar por esa vía la creación de un polo conjunto de poder económico significativo en AP, que contribuya a disminuir la influencia de Estados Unidos y a generar gradualmente condiciones de multipolaridad.

### *3.2 El papel del crecimiento chino en el proceso de reestructuración intraindustrial regional*

Si bien desde el punto de vista de las economías integrantes de ASEAN, en Corea y Japón existen riesgos y amenazas derivadas del actual proceso de crecimiento chino, la compulsiva adaptación de las estructuras productivas asiáticas al perfil, a las dimensiones y al ritmo de ese crecimiento también derivan en beneficios muy importantes.

Sin duda, China presenta características inusuales, en función de la existencia de una gigante fuerza de trabajo, capaz y de muy bajo costo, y una abundante provisión de ingenieros, profesionales e investigadores. Al aprovechar estos recursos, las empresas japonesas y las de Taiwán y Corea del Sur realizan inversiones enormes para producir bienes de alto nivel tecnológico (por ejemplo, cámaras y televisores digitales). Esta situación contrasta con la ola anterior de inversiones, orientada a la producción de bienes de bajo valor agregado.

Por su parte, los productores de componentes de las grandes empresas transnacionales niponas siguieron a esas compañías, instalándose en China. Como resultado de todos estos cambios, se genera una importante transformación productiva. Al motor dinámico del crecimiento de las exportaciones chinas –el proceso de ensamblaje intensivo de trabajo– se agrega hoy la producción de componentes de alta tecnología y precisión.<sup>27</sup>

En este contexto y en función de las crecientes necesidades chinas, los países de AP elevan su nivel tecnológico e incrementan su papel de productores de insumos primarios, maquinarias, tecnología e inversiones. Así, por ejemplo, ASEAN representa en la actualidad

---

<sup>26</sup> Delage, Fernando. “La política exterior china en la era de la globalización”. En *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* N.º 63. Barcelona: CIDOB. Septiembre de 2003.

<sup>27</sup> Naoko, Munakata. “The Impact of the Rise of China and Regional Economic Integration in Asia. A Japanese Perspective”. En *U.S.-China Economic and Security Commission*. Washington D. C.: United States Congress. 4 de diciembre de 2003.

aproximadamente un 9% del total de las importaciones chinas y el 5% de sus exportaciones, contando con un importante superávit comercial. Entre 1991 y 2001, el comercio interregional en AP se incrementó 2,1 veces, creciendo de US\$ 333.000 millones a US\$ 702.800 millones.<sup>28</sup>

En ese marco, fue notable la rápida expansión del comercio entre China y el resto de la región. De igual manera, las inversiones externas directas permitieron expandir la industria manufacturera y ampliar en forma sustantiva el comercio intraindustrial. Por ejemplo, el total de las exportaciones intraregionales de maquinaria creció de US\$ 35.900 millones a US\$ 120.400 millones entre 1990 y el año 2000, mientras las exportaciones de maquinaria eléctrica en la región aumentaron de US\$ 43.600 millones a US\$ 192.900 millones en el mismo período.<sup>29</sup>

En cuanto a la relación comercial con los países de mayor grado relativo de industrialización, en el año 2001 China alcanzó a ser el primer socio comercial de Corea del Sur. Por su parte, superando a Estados Unidos, Corea se convirtió en el tercer socio comercial de China y en el quinto inversor extranjero en ese país. Con respecto a Japón, ya en el 2003 JETRO señalaba que China se había convertido en un socio comercial de primer nivel.

El comercio nipón con China estaba creciendo en forma fuerte por cuarto año consecutivo en el año 2003, con un aumento del 28,2% respecto del año anterior, debido a una creciente demanda de plantas industriales, bienes de capital e intermedios, automóviles, máquinas, herramientas, semiconductores, productos químicos, acero, equipo de comunicaciones, informática y máquinas de construcción.<sup>30</sup> Al mayor comercio se suman beneficios crecientes de las inversiones de investigación y desarrollo (ID) japonesas y el gradual establecimiento de asociaciones entre empresas niponas y chinas en algunos sectores de punta, para beneficiarse de los sistemas de distribución y la tecnología avanzada.

Si bien tanto los países grandes como los medianos y pequeños de AP mantienen cierta preocupación sobre la evolución futura de las relaciones con China, este país se percibe como una potencia que aporta un importante grado de estabilización económica y política a la región.

Mientras en el ámbito político las propuestas realizadas por China redujeron las tensiones de manera positiva, al generar un ámbito de mayor confianza y movilización en pos de la obtención de crecientes grados de consenso y articulación regional, en el plano económico nadie quiere dejar de participar en los beneficios de su gigantesca demanda. Las preocupaciones sobre el rápido incremento del nivel tecnológico de la producción china y de sus exportaciones se espera que puedan compensarse con una elevación correspondiente del perfil productivo de los “dragones” y “tigres” asiáticos.

Sólo en el caso de Asia del noreste existe, entre sus miembros, una actitud más reti-

---

<sup>28</sup> JETRO. *White Paper on InternationalÁc*, *op. cit.* pp. 112 y 125.

<sup>29</sup> *Summary*, *op. cit.* cap. 1.

<sup>30</sup> *Ibidem* y Naoko, Munataka, *op. cit.*

cente respecto de la materialización de TLCs entre sí. China, Japón y Corea desean participar en los acuerdos de asociación económica que abarcan a los restantes países de la región, atentos, por otra parte, al impacto negativo que puede generar el no ser miembro de esos acuerdos. No obstante, entre ellos perduran ciertas tensiones, derivadas de la competencia por el liderazgo regional.

### *3.3 Los problemas de liderazgo: China y Japón en los escenarios regionales y globales*

Como señalan estudios realizados por el Banco Mundial, la OCDE y una importante consultora internacional,<sup>31</sup> China podría superar a la UE en términos del PIB (medido en paridad de poder de compra y como porcentaje del PIB mundial) aproximadamente en el año 2013, y a Estados Unidos a partir del año 2018. Por su parte, los dirigentes chinos anunciaron, en ocasión del XVI Congreso del PCC en el año 2002, su propósito de cuadruplicar el PIB para el año 2020. Para eso se requeriría mantener una tasa de crecimiento de por lo menos 7% a lo largo de todo el período.<sup>32</sup>

Naturalmente, además de circunstancias no previsibles en el orden natural y político, existen múltiples factores que pueden retardar o impedir ese crecimiento. Entre ellos, los más citados por los economistas extranjeros se refieren a las disparidades regionales, los déficit financieros, la situación de las empresas estatales, el problema de los créditos no recuperables de la banca china y la cuestión demográfica y social. A ellos se suman los de carácter estratégico, los efectos de una posible intervención en Taiwán, la erosión de las relaciones sino estadounidenses y las acciones que pongan en peligro el crecimiento económico.

Es cierto que pueden concebirse numerosos escenarios en los cuales China no pueda alcanzar sus objetivos por la acción de distintos factores. Tal sería el caso, a modo de ejemplo, de una desestabilización interna en razón de un incremento de las diferencias en el crecimiento económico de las distintas regiones del país, tensiones en el partido gobernante que reduzcan su liderazgo o acciones coercitivas por parte de potencias extraregionales. De igual manera, es dable esperar que en ciertos escenarios de conflicto, Estados Unidos pueda tener un papel relevante.

No obstante, el interés estratégico de China reside en continuar con su crecimiento económico y consolidación política en forma pacífica durante las próximas décadas, para poder contar con bases ciertas para desempeñar un rol de gran potencia. En ese marco,

---

<sup>31</sup> World Bank. *World Development Report 2003*. FMI. *World Economic Outlook*. Abril de 2004; Goldman, Sachs. *Global Economic Papers* N.º 99. Octubre de 2003; OCDE. *Le Monde en 2020*. París. 1997.

<sup>32</sup> Según distintos economistas, en virtud de la ley de “Rendimientos decrecientes”, este porcentaje resulta muy difícil de mantener en el largo plazo. No obstante, el comportamiento de la economía china durante las últimas décadas parece dejar abierto un importante margen de posibilidades.

cabe destacar las declaraciones de altos dirigentes chinos al enfatizar “un alto grado de coincidencia” entre China y Estados Unidos con motivo del segundo período de gobierno del presidente Bush.

Por consiguiente, no es previsible que surjan de su parte conductas heterodoxas o contestatarias de tal carácter o nivel que puedan poner en peligro el presente curso de acción, dada la asimetría de fuerzas existente. Ese escenario, que privilegia un rol constructivo para China, cuenta con las mayores probabilidades, excepto que factores de disrupción interna o amenazas externas creíbles y de gran dimensión puedan conducir a cambios que, en su momento, se estimen inevitables. De no mediar esas circunstancias, es dable esperar conductas razonables, entendidas como tales, aquellas que se practican en el sistema internacional sin transgredir las líneas estratégicas de borde fijadas por la superpotencia.

#### **a) La interacción China-Japón en el marco regional**

En ese contexto, conviene examinar los potenciales tipos de interacción que pueden surgir entre Japón y China en términos de liderazgo regional. Al respecto, es posible prever un espectro de situaciones encarnado en tres escenarios representativos: alta concertación y consenso, alta conflictividad y uno de carácter intermedio.

Si bien es deseable, resulta difícil –dados remanentes aún activos de conflictos históricos y la incidencia política de la competencia con China en el marco interno nipón– alcanzar un muy alto grado de consenso entre ellos durante los próximos años. No obstante, en función de la política nipona vigente desde hace décadas hacia China de “participación y compromiso constructivo”, la actual orientación de la política exterior china y los mutuos beneficios que ambos países obtienen de sus vínculos económicos, existe por ambas partes la voluntad de evitar tensiones y conflictos. Esa tendencia podría consolidarse en la medida en que las pautas actuales de interacción económica entre China y Japón continúen resultando mutuamente positivas, de manera tal que la imagen de “amenaza económica” se reduzca o mantenga valores aceptables en Japón y ninguno de los dos actores o Estados Unidos desestabilicen esta situación con acciones en el campo estratégico militar.

En estas circunstancias, podría esperarse que la situación general se acerque a un escenario medio. Éste admitiría niveles aceptables de cooperación y competencia respecto del liderazgo regional y de las relaciones con Estados Unidos y otros actores relevantes del sistema internacional.

Este parece ser el escenario más conveniente y viable para ambos, dado que los correspondientes a alta tensión y conflicto implican costos graves (por ejemplo, China o Japón intentando afianzarse en el liderazgo regional con exclusión del otro). Entonces, el pragmatismo parece imponer para ambos países la elección de un camino constructivo, que prepare marcos de contención adecuados para las tensiones y enfatice las posibilidades de cooperación.

## b) China y Japón en el marco global

Naturalmente, los escenarios globales no sólo influyen sino que también dependen de la evolución que puedan tener de manera unilateral tanto Japón como China.

### Escenarios para Japón<sup>33</sup>

- **Japón renovado**  
Puede pensarse en un “Japón renovado”, que superó su largo período de detenimiento de los años noventa y asume una posición de participación activa en los marcos regional y global. Este escenario asume que Japón finalmente logró concretar las reformas estructurales internas necesarias para su crecimiento y desarrollo. A esos factores se suma un cambio de perspectiva, dado que se modifica la visión de China como competidor que primó en años anteriores. Se reconoce el papel positivo para la economía nipona que desempeñan China y la región y, en consecuencia, se percibe a China como un impulsor de la dinámica comercial que ayuda al crecimiento de las exportaciones.<sup>34</sup>
- **Declinación veneciana**  
Otro escenario, que admite muchas variaciones, plantea una “declinación veneciana”. En esencia, representa la continuación de un proceso de lento decaimiento, con pérdida del dinamismo económico y de las posibilidades de liderazgo en los procesos asiáticos.<sup>35</sup>
- **Japón como “puente” AP-Occidente**  
Por último, en el rango de los escenarios intermedios podría presentarse un Japón nuevamente activo en el campo económico que, al atender sus requisitos de seguridad, enfatiza una dimensión de “cooperación vigilante” con China en el plano estratégico militar, mientras procura en forma simultánea obtener beneficios en Asia (por su papel en IDE, tecnología y comercio) y en Occidente (como “bisagra” entre China y los miembros del G8).

---

<sup>33</sup> Véase Moneta, Carlos. “Argentina en los escenarios internacionales del futuro: un modelo para armar”, documento de trabajo. Buenos Aires: Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Diciembre de 2003.

<sup>34</sup> *Ibidem* y Moreno, Bertoldo. “Tíros Scenarios pour le Japon”. En Boye, R. y Souyri, Pierre-Francois (dirs). *Mondialisation et regulations, Europe et Japon face a la singularité americane*. París: Le Découverte. 2001.

<sup>35</sup> Moneta, Carlos. *Argentina y los escenarios internacionales...*, *op. cit.*

## Escenarios para China<sup>36</sup>

Con respecto a China, pueden concebirse, entre muchos otros, tres escenarios para esbozar su participación en el sistema internacional durante los próximos años: “adscripción”, donde China negocia su incorporación al G7/8 y a la OCDE; *primus inter pares*, en el cual China desarrolla un liderazgo regional en Asia (en forma compartida o en disputa con Japón) y sobre el grupo de potencias emergentes de rango medio en el marco internacional; y “rivalidad”, que presenta un comportamiento más autónomo y competitivo con Estados Unidos y algunos otros actores de la tríada.

- **Adscripción**

El primer escenario corresponde a situaciones de crecimiento económico con estabilidad social y política y una mayor previsibilidad de la política exterior. Así mismo, requiere que se mantenga una relación estratégica y económica adecuada con Estados Unidos, circunstancia que podría, además, favorecer las posibilidades de acercamiento con Japón, Corea del Sur y otros actores de la región asiática.

- ***Primus inter pares***

El segundo escenario ubica a China en un camino intermedio, en el cual no conviene asumir tensiones explícitas con Estados Unidos. La evolución interna, regional e internacional aconseja mantener posiciones de menor dependencia relativa. China cuenta con cierta capacidad efectiva de influencia sobre las posiciones a adoptar por los países intermedios y en desarrollo frente a las grandes potencias en temas críticos de la agenda internacional.

- **Rivalidad**

Este escenario asume mayores dificultades en el proceso de crecimiento económico y de afirmación política y estratégica, en virtud de distintos factores externos e internos, entre los cuales se destaca un mayor grado de conflicto con Estados Unidos.

### *3.4 “Núcleos” y “radios” en la configuración de los procesos de integración en AP*

Varios especialistas examinaron escenarios relativos a la configuración que podrían adoptar distintas articulaciones de los TLCs en el ámbito regional.<sup>37</sup> La más adecuada, que no parece viable poder alcanzar en este estadio, sería negociar un TLC de alcance regional.

---

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> Véase Kim, Chulsu. “Towards an East Asian Free Trade Initiative”, trabajo presentado en el Simposio Internacional JEF/SIIA. Singapur. 7 y 8 de marzo de 2003. En Soesastro, Hadi. “Dinamic of Competition...”, *op. cit.*

Una segunda vía propone formar un TLC trilateral en el noreste de Asia, que incluya a Japón, Corea y China, vinculado posteriormente con AFTA. Los elementos presentados en las secciones anteriores señalan las dificultades que existen en la actualidad para alcanzar este tipo de acuerdo entre los tres mayores actores de la región. Otro factor que podría complicar la situación radica en un intento de ingreso de Taiwán a un esquema de esa naturaleza.

La tercera opción –que se acerca más a lo que está sucediendo– consiste en avanzar por distintas vías de carácter bilateral entre ASEAN y algunos países miembros de ASEAN en forma individual, con los países del noreste de Asia, Corea y Japón. Luego, supone poder consolidar este proceso mediante un TLC de alcance regional.

Avanzar en este escenario también presenta dificultades. No obstante, parece un objetivo alcanzable si existe la voluntad política necesaria y se procura adoptar algunos criterios y normas comunes en la construcción de los procesos de integración que faciliten la convergencia posterior.

- **Escenarios de vinculación AP-continente americano**

Al tener en cuenta la dimensión transpacífica que están alcanzando los procesos de integración, deben tenerse en cuenta los probables TLCs con América Latina. Así mismo, cabe recordar que no ha desaparecido el interés por parte de distintos actores de AP por concretar TLCs con Estados Unidos. Por su parte, este país, atento a la evolución de los procesos en Asia –que podrían implicar una reducción de su presencia y capacidad de acción económica en el área– cuenta con un amplio espectro de alternativas en términos de selección de sus contrapartes en la región. En ese sentido, se señaló que la actual administración ya presentó una propuesta con respecto a ASEAN (véase cuadro N° 1).

La situación descrita y las pautas de interacción entre Japón y China por el liderazgo regional parecen apuntar a escenarios que presenten configuraciones de “ruedas”, en las cuales distintos países de la región ocupan el papel de “centro” y otros de “radios”. Así, a modo de ejemplo, es dable esperar estructuras que tengan a China y Japón como centro y a los países de ASEAN como rayos.<sup>38</sup> Otras estructuras podrían contar al Japón como un núcleo de menor relieve relativo o ASEAN desempeñando el papel de un centro. También es posible que coexistan dos o tres centros en la región, con distintas configuraciones para los países vinculados a ellos.

Cualquiera sea el caso, desde el punto de vista de Argentina/MERCOSUR y de América Latina, debe tenerse muy presente que estos escenarios mantienen un rasgo común: la vinculación en forma creciente, mediante distintos TLCs transpacíficos, de ambas regiones. Este hecho adquiere particular trascendencia al considerar las distintas posibilidades de inserción externa con que podrían contar los países de América

---

<sup>38</sup> Scollay, Robert. “RTA Developments in the Asia Pacific...”, *op. cit.*

Latina. Así, por ejemplo, los escenarios aquí presentados admiten la existencia de distintos núcleos secundarios. Estos no necesariamente deben quedar limitados al territorio asiático, también podrían incorporar a países o subregiones en América Latina (por ejemplo: México, Chile, MERCOSUR).

#### 4. Pautas identificables en el proceso de integración de Asia-Pacífico

Un conjunto de pautas, líneas de investigación que parece conveniente explorar y sugerencias para la acción futura de Argentina/MERCOSUR surgen de este trabajo. Se procurará presentar aquí aquellas que se consideran de mayor relieve para nuestra región.

- Los procesos de integración en AP indican que la interacción entre factores políticos y económicos no se limita a aquellos vinculados a la economía política sino que también incluye los de carácter estratégico (por ejemplo, la propuesta china de un TLC con ASEAN; liderazgos focalizados de algunos países de ASEAN). En virtud de estos, los actores involucrados pueden aceptar beneficios económicos menores si los resultados, evaluados de manera integral (es decir, al considerar tanto a los factores económicos como a los político estratégicos), resultan satisfactorios para los Estados intervinientes. Se desea enfatizar entonces la importancia de las externalidades de carácter político estratégico, que no siempre se perciben de manera adecuada, dada la primacía de la óptica económica en la estimación de costos y beneficios en los procesos de integración. Estas externalidades pueden ser tan o más importantes que los efectos comerciales directos.

- Los países de Asia-Pacífico han adoptado la vía de los TLCs para avanzar hacia una comunidad regional. La adopción de esa estrategia –como es el caso de América del Norte y América del Sur– significa AP va a actuar en el ámbito del comercio en tres dimensiones: la de las iniciativas bilaterales, regionales y globales.
- Las propuestas de acuerdos que se están considerando y negociando incluyen un amplio espectro de temas que superan el campo del comercio y las inversiones, pero todos ellos tienen a un TLC como centro.<sup>39</sup> Japón constituye un buen ejemplo, con sus propuestas de “asociación económica integral” y Singapur la posible excepción, ya que plantea básicamente la liberalización de los servicios.

---

<sup>39</sup> Soesastro, Hadi, *op. cit.*

- Resulta muy difícil prever la configuración final que puedan alcanzar estos procesos; no obstante, es posible identificar sus tendencias principales. Todas ellas, más allá de los múltiples factores en juego, del mayor o menor grado de compatibilidad y convergencia que se alcance y de la acción disruptiva o transformadora externa, auguran un sustantivo incremento de la cooperación, cohesión y articulación política respecto del mundo exterior por parte de los países de AP. En el plano económico ofrecen, a partir del perfil y la magnitud del crecimiento productivo chino, claras señales de ingreso a una nueva fase de especialización productiva que tendrá una importante incidencia en la economía mundial.
- Como se señaló, no todas las propuestas en consideración y negociación arribarán a buen puerto. Es prudente estimar que un número apreciable de estos TLC no se materializarán. No obstante, dado que los acuerdos principales (por ejemplo, China-ASEAN; creciente articulación ASEAN + 3) ya están en desarrollo, los TLCs bilaterales de países de ASEAN con otros actores regionales o extraregionales –si bien pueden ciertamente incrementar la complejidad del proceso en su conjunto, generando situaciones de “plato de tallarines” dadas las múltiples normas, disciplinas y alcances que los TLCs incluyen<sup>40</sup>– no alcanzarían a alterar las “tendencias fuertes” de progresiva integración y articulación intraregional que se están consolidando. No obstante, incidirán en su configuración y grado de cohesión final.
- Los problemas y obstáculos que se presentan para poder concretar “acuerdos económicos integrales” y TLCs en AP pueden resumirse en los siguientes puntos:
  - 1) evolución de la situación económica mundial (condiciones propicias o restrictivas para el crecimiento);
  - 2) distintas situaciones de compatibilidad-tensión entre los intereses nacionales de los Estados participantes (por ejemplo, en función de la competitividad, la evaluación de riesgos y beneficios de los acuerdos de integración, la orientación y el alcance de la inserción internacional, etcétera);
  - 3) diferencias en los niveles de desarrollo;
  - 4) grados de satisfacción-insatisfacción alcanzados en las negociaciones de los sectores sensibles (por ejemplo, agropecuarios, pesqueros y forestales) y necesidad de ser consistentes con las reglas de la OMC;

---

<sup>40</sup> Para el caso latinoamericano véase Estevadeordal, Antoni y Roberts, Carolyn (eds.). *Las Américas sin barreras. Negociaciones comerciales de acceso a mercados*. Washington D. C.: BID. 2001 y, especialmente, BID. *Más allá de las fronteras. El nuevo regionalismo en América latina. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 2002*. Washington D. C. 2002 cap. 3 y, para Asia-Pacífico, distintos trabajos de Robert Scollay.

- 5) problemas de los liderazgos regionales y subregionales;
  - 6) posiciones a adoptar por Estados Unidos y otras potencias frente al proceso de integración regional y respuestas de los países miembros de AP.
- Además de considerar los factores político estratégicos y económicos que se perciben en las posiciones externas de cada uno de los actores participantes, es necesario —a los efectos de esbozar su probable evolución futura— tener muy en cuenta a los factores internos. En ese marco, adquiere particular relieve conocer las posiciones de las diferentes instituciones del gobierno y de quienes constituyan, en cada caso específico, sus principales agentes políticos y económicos, los medios de comunicación y la opinión pública.  
 Por ejemplo, en el caso del Japón, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MOFA), el METI, JETRO, los grandes grupos de empresas exportadoras y el gabinete del primer ministro apoyan una política comercial de apertura vía TLCs, ya que la perciben como un factor que contribuye en forma positiva a profundizar la reforma estructural en ese país. Por el contrario, los ministerios que lidian con los sectores internamente sensibles (por ejemplo, el Ministerio de Agricultura), las empresas que trabajan con el mercado interno y los agentes productivos afectados de manera potencial (como los productores agrícolas) tratan de obstaculizar los procesos de apertura.<sup>41</sup>  
 Profundizar el conocimiento de esos factores internos y ampliar la capacidad de interactuar con los actores respectivos contribuye a obtener mejores estrategias de negociación, a incrementar su viabilidad y a facilitar el acercamiento de actitudes y posiciones sociopolíticas con la contraparte.
  - Los procesos de integración en Asia-Pacífico se van a dar en forma creciente bajo el liderazgo de China y Japón. Esas potencias muy probablemente actuarán en condiciones de “cooperación competitiva”, con grados variables de concertación y tensión. No obstante, se estima que serán capaces de proveer marcos de contención que permitan el avance del proceso regional.
  - El grado de competencia entre China y Japón reduce en forma sustantiva las posibilidades de que se pueda articular un liderazgo compartido del tipo existente en la UE.<sup>42</sup> En ese contexto, al menos durante los próximos años, es dable que se produzca un incremento de la capacidad relativa del liderazgo chino para determinar las orientaciones principales del proceso de integración regional.

---

<sup>41</sup> Tedín Uriburu y Miró, Ignacio. “La política exterior del Japón con respecto a la Argentina”. En *Asia, la gran oportunidad argentina*. Buenos Aires: Fundación Okita. 2003; intervención de Juan Cruz Ratto Nielsen en el Seminario “Repensar el regionalismo en Asia y América latina”. Buenos Aires: Fundación Okita-Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales (IDICSO), Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador. 9 de septiembre de 2004; y distintas entrevistas del autor con funcionarios de JETRO.

<sup>42</sup> Naoko, Munataka. “Whiter Asian Economic...”, *op. cit.* p. 25.

- La diversidad de situaciones e intereses que se presentan en AP y las dificultades que existen para encontrar respuestas que satisfagan en forma adecuada las expectativas de todos los Estados miembro, conducen a la espera que durante los próximos años se avance en forma simultánea tanto en el plano de iniciativas individuales no concertadas como en el ámbito de los procesos centrales de integración (por ejemplo, China- ASEAN; ASEAN + 3). Naturalmente, de ser este el caso, se generarán mayores obstáculos para la convergencia de las respectivas políticas.
- El mayor grado de integración que alcanzan las economías asiáticas entre sí y su fuerte vinculación con la economía global las expone a los *shocks* sistémicos. Por una parte, existen corrientes de opinión que observan con optimismo las posibilidades de evolución de la economía mundial en el largo plazo. Interpretan que se ha recreado una suerte de contexto de Breton Woods que permitiría que continuara el crecimiento en forma sustentable, a partir del rol dinámico jugado por Asia. Otra corriente interpreta que los actuales balances de la economía mundial no pueden mantenerse por largo tiempo sin efectuar correcciones señalando las dificultades de coordinar los intereses y el comportamiento estratégico de los principales actores del sistema internacional (Estados Unidos, UE y AP). Esta situación quizá permitiría evitar una corrección drástica (que corresponde a condiciones de crisis), orientándola hacia una gradual declinación del ritmo de crecimiento global.<sup>43</sup>
- Respecto de la evolución de AP, debe señalarse que aun en escenarios intermedios y de bajo crecimiento global, existe coincidencia en esperar crecimientos del PIB en Asia del orden del 6% anual durante los próximos años. Según las estimaciones, con incrementos del 6% al 7% del PIB anuales, la región podría mantener las grandes líneas de su proceso actual de desarrollo.

### **Argentina/MERCOSUR y América Latina ante los cambios en los procesos de integración en AP**

Los procesos examinados en este trabajo y las consecuencias que pueden derivar de ellos para Argentina/MERCOSUR, durante ésta y las próximas décadas, siguen sin ser lo suficientemente estudiados en nuestras tierras. Explorarlos en forma integral escapa a las posibilidades de estas líneas; no obstante, pueden señalarse algunos de sus elementos más relevantes:

---

<sup>43</sup> Porta, Fernando; Bianco, Carlos y Filippo, Agustín. "Asia", documento interno de trabajo. Buenos Aires: REDES. Agosto de 2004.

- 1) Los procesos de integración económica y de concertación política intrarregional en curso en Asia-Pacífico permitirán incrementar en forma sustantiva su peso económico y su capacidad de acción estratégica en el plano mundial en un plazo relativamente corto. A modo de ejemplo, si se concreta el acuerdo China-ASEAN, permitiría articular un área de libre comercio de 1.700 millones de personas, con un PIB conjunto de aproximadamente dos billones de dólares y un comercio intraregional de US\$ 1,2 billones.<sup>44</sup>
- 2) Asia-Pacífico funcionará, cada vez más, como un sistema, en especial en el plano económico. Como consecuencia, al examinarse desde Argentina/MERCOSUR las posibilidades de acordar TLCs con un país o esquema subregional de esa región, es fundamental percibirlos no en forma individual, como se hizo hasta ahora, sino como parte de un sistema altamente interactivo.
- 3) Los procesos de integración “competitiva-defensiva” en Asia inciden en la formulación de la política económica externa. Por consiguiente, movimientos a favor del establecimiento de “asociaciones económicas integrales” con actores latinoamericanos de cierta envergadura por parte de un país asiático podrían, en principio, inducir conductas competitivas en otros países de ambas regiones.
- 4) Los cambios en la posición asiática –en los cuales China juega un papel fundamental– respecto de la forma de llevar adelante los procesos de integración económica regional y de inserción internacional se convirtieron en un punto de inflexión para la estrategia de Argentina/MERCOSUR de vinculación con esa región. Surge la necesidad de establecer modificaciones importantes en los plazos con que se cuenta para la acción y las vías y estrategias para consolidar nuestra presencia en los mercados de Asia-Pacífico y a partir de las modificaciones en el contexto estratégico, la nueva fase de especialización productiva intraasiática; las oportunidades que brinda el establecimiento de acuerdos de comercio y cooperación transpacíficos.<sup>45</sup>
- 5) Lo señalado en el punto anterior adquiere particular importancia, dado que América Latina –en particular, su área sur (Chile y MERCOSUR) y norte (México y área centroamericana)– probablemente será una de las dos regiones más vinculadas –la otra será la UE, si logra avanzar en un acuerdo UE-ASEAN, etc.– por TLCs con Asia-Pacífico en los próximos diez a quince años.
- 6) En este contexto, el propósito de los acuerdos con China superan la dimen-

---

<sup>44</sup> Los “billones” corresponden, en las medidas americanas, a trillones, considerados en dólares corrientes. La cifra estimada del PIB para China-ASEAN hoy representa la mitad del PIB japonés, pero si las actuales tasas de crecimiento se mantienen, podría igualar el PIB del Japón en cinco o diez años más. Véase Pangetsu, Mari y Gooptu, Sudarshan. “New Regionalism: Options for...”, *op. cit.* p. 54.

<sup>45</sup> Moneta, Carlos. *Argentina en los escenarios internacionales...*, *op. cit.* cap. VII.

sión meramente económica. El componente económico constituye –desde el punto de vista de su política exterior– la base para incrementar sus posibilidades de un accionar más autónomo en el marco global. Para China conlleva, al igual que para India y Japón, la voluntad de modificar en forma gradual y pacífica, la actual configuración del orden mundial, a favor de una estructura que incorpore mayores cuotas de multipolaridad en distintas dimensiones del quehacer internacional.

- 7) En este marco, se destaca la necesidad china de asegurar la provisión de energía, alimentos y materias primas, componentes vitales para poder continuar con su crecimiento y su amplia disposición de recursos de todo tipo para adquirirlos. La dimensión de esos requerimientos es muy amplia y las estrategias y políticas para obtener aquellos de carácter sensible adquieren un orden prioritario y dan lugar, cuando sea imprescindible, a la utilización en su favor de las asimetrías de poder existentes en distintos planos con sus contrapartes.
- 8) La apreciación de estos factores por parte de Argentina/MERCOSUR resulta esencial, ya que deben ser contextualizados en el marco del principio estratégico chino de ocupar los espacios geopolíticamente vacíos. En este caso, se trata de una activa política de inversiones, un acceso a fuentes de recursos y un posicionamiento comercial en MERCOSUR y en el resto de América Latina, ante las “insuficiencias” de la presencia estadounidense en la región.
- 9) Si los países latinoamericanos logran generar y poner en marcha una estrategia y gestión adecuada, este proceso puede ser funcional a ambas partes: a) contribuye a satisfacer la necesidad de aprovisionamiento chino y sirve de manera simultánea a su política de profundizar las relaciones de cooperación con potencias medianas del mundo en desarrollo; y b) ofrece una base relevante para el posicionamiento de Argentina/MERCOSUR en Asia, además de contribuir a satisfacer necesidades de crecimiento, desarrollo e inserción internacional más autónoma.
- 10) La evolución de las visitas oficiales de los presidentes de China, Corea del Sur y Vietnam al Brasil, Argentina y Chile a fines de noviembre de 2004, en ocasión de la celebración de la cumbre de APEC en Santiago y el análisis de los acuerdos de financiamiento, comerciales y de cooperación suscritos con cada uno de esos países, pueden constituir un relevante *test* en ese sentido.

El examen comparativo de los tres países del Cono Sur –haciendo abstracción de las diferencias existentes en las respectivas dotaciones de recursos humanos y naturales, etc.– señala la existencia de importantes diferencias entre ellos, respecto de: (1) su visión de AP; (2) el papel asignado a la región asiática en el marco de su inserción externa y política económica internacional; (3) el grado de conocimiento que se posee sobre las contrapartes; (4) la capacidad y las estrategias de negociación; (5) la articulación de políticas y acciones entre los sectores público y privado.

- 11) En ese contexto, surge la conveniencia de: (1) alcanzar mayores grados de concertación entre los miembros del MERCOSUR sobre los objetivos y las grandes líneas de acción a desarrollar respecto de China y AP; (2) en el caso de Argentina, se observa la necesidad de incrementar de manera sustantiva su capacitación en los cinco puntos mencionados en el párrafo anterior.
- 12) China, Japón y Corea, junto con ASEAN, adquieren particular relieve para nosotros. Con respecto a ASEAN, cabe destacar la brillante capacidad diplomática que ha demostrado y su potencial posición como uno de los probables *hubs* secundarios en el conjunto de los acuerdos de integración de AP.
- 13) Estos factores señalan la necesidad de retomar el sendero de las negociaciones con ASEAN que MERCOSUR emprendió con espíritu pionero décadas atrás, sin alcanzar resultados tangibles en esa oportunidad.
- 14) En cuanto a las estimaciones de costos y beneficios de TLCs con Japón, China y Corea, como se señaló antes, dependerán –en medida sustantiva– del proyecto estratégico nacional/regional en el cual se enmarquen. Así mismo, es muy importante incluir los efectos colaterales y las externalidades positivas de su accionar intrasistémico. En particular, resultaría perjudicial no tener en cuenta en forma debida las profundas vinculaciones establecidas entre las economías de Japón y China y su papel en el conjunto del liderazgo regional.
- 15) En este marco, entre los múltiples requerimientos a satisfacer para poder desarrollar negociaciones satisfactorias con Asia-Pacífico, se desea insistir en la necesidad de avanzar más allá del tipo de estudio y de la preparación que en general se realiza en estos casos. A nuestro entender, los instrumentos económicos que se utilizan en general para determinar potenciales costos y beneficios (por ejemplo, modelos económicos de equilibrio general) constituyen elementos básicos muy necesarios, pero se hallan lejos de ser suficientes para abarcar componentes sociopolíticos y culturales fundamentales.

En ese sentido, este trabajo procuró ofrecer elementos que fundamenten la necesidad de llevar a cabo estudios prospectivos; resulta imprescindible contar con visiones integrales de largo plazo; existen requerimientos insustituibles de acceso a información de carácter estratégico y a su incorporación en el proceso de adopción de decisiones. Por último, MERCOSUR debería contar con objetivos estratégicos compartidos respecto de A-P.

De igual manera, se observa que es conveniente desarrollar múltiples redes institucionalizadas e informales de diálogo e información con los distintos actores de AP (gobiernos, esquemas subregionales de integración, agencias internacionales localizadas en la región, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, redes académicas, financieras y empresarias, etcétera).

Si no se realiza el esfuerzo de avanzar en términos de construcción de una visión integral –en el conocimiento de los actores internos, de sus intereses y formas de operar, en el establecimiento de vínculos con distintos estamentos de las sociedades asiáticas– re-

ducimos nuestras posibilidades de transformar a los acuerdos económicos en instrumentos adecuados para lograr una concertación de intereses amplia, mutuamente conveniente y duradera en el tiempo. En ese contexto, nos beneficiará incrementar nuestro conocimiento de las contrapartes.

## Bibliografía

- BID. *Más allá de las fronteras. El nuevo regionalismo en América latina. Progreso económico y social en América latina. Informe 2002*. Washington D. C. 2002.
- Cesarin, Sergio y Moneta, Carlos (comps.). *China: perspectivas del presente, desafíos del futuro*. Buenos Aires: EDUNTREF. 2002.
- Cheong, Inkyo. *Korea's FTA Policy: Focusing on Bilateral FTAs with Chile and Japan*. Seúl: KIEP. Septiembre de 2002.
- Delage, Fernando. "La política exterior china en la era de la globalización". En *Revista CIDOB d'Affers Internacionals* N° 63. Barcelona: CIDOB. Septiembre de 2003.
- Estevadeoral, Antoni y Robert, Carolyn (eds.). *Las Américas sin barreras. Negociaciones comerciales de acceso a mercados*. Washington D. C.: BID. 2001.
- Goldman, Sachs. *Global Economic Papers* N° 99. 1 de octubre de 2003.
- JETRO. *White Paper on International Trade, 2003*. Tokio: METI. 2003.
- JETRO Buenos Aires* N° 6. "Japón y el sudeste asiático. Hacia tratados de libre comercio". Julio de 2004.
- Kim, Chulsu. "Towards an East Asian Free Trade Initiative", trabajo presentado en el Simposio Internacional JEF/SIIA. Singapur. 7 y 8 de marzo de 2003.
- Krumm, Katie y Kharas, Homi. *East Asia Integrates*. BIRD, Oxford University Press. 2004.
- Kwon, Youngmin. *Regional Community. Building in East Asia*. Corea: Younsei University Press. 2002.
- Moneta, Carlos J. "El proceso contemporáneo de industrialización y desarrollo de los países asiáticos de reciente industrialización. Una visión desde América latina", documento de trabajo. Caracas: SELA. 1989.
- Moneta, Carlos J., "El sudeste asiático y América latina. Nuevas prioridades al inicio del siglo XXI". En Piovani, Juan I. y Baglioni, Sebastián (edits.). *El sudeste asiático. Una visión contemporánea*. Buenos Aires: EDUNTREF. 2004.
- Moneta, Carlos y Noto, Gerardo (eds.). *Dragones, tigres y jaguares. América latina/Asia-Pacífico más allá de la crisis*. Buenos Aires: Corregidor. 1998.
- Moneta, Carlos, "Argentina en los escenarios internacionales del futuro: un modelo para armar", documento de trabajo. Buenos Aires: Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Diciembre de 2003.
- Moreno, Bertoldo. "Tríos Scenarios pour le Japon". En Boye, R. y Souyri, Pierre-Francois (dirs.). *Mondialisation et regulations. Europe et Japon face a la singularité américaine*. París: La Découverte. 2001.
- Munataka, Naoko. "Whiter East Asian EconomicIntegration?", *working paper*. CNAPS. Junio de 2002.
- Nakgyoon, Choi. *Korea's Trade Policy Regime in the Development Process*. Seúl: KIEP. 2002.

- Naoko, Munataka. "The Impact of the Rise of China and Regional Economic Integration in Asia. A Japanese Perspective". En *U.S.-China Economic and Security Commission*. Washington D. C.: United States Congress. 4 de diciembre de 2003.
- Porta, Fernando; Bianco, Carlos y Filippo, Agustín. "Asia", documento interno de trabajo. Buenos Aires: REDES. Agosto de 2004.
- Scollay, Robert. "RTA Developments in the Asia Pacific Region: State of play". En *PECC Trade Forum*. Tailandia. 5 de mayo de 2003.
- Sheng, Lijun. "FTA with ASEAN as Safety Cushion for China". En *The Strait Times*. 8 de diciembre de 2002.
- Siou Yue, Chia. "East Asian Regionalism". En *East Asian Cooperation: Progress and Future Agenda*. Beijing: Chinese Academy of Social Sciences (CASS) and Research Center for APEC and East Asian Cooperation. Agosto de 2004.
- Soesastro, Hadi. "Dynamics of Competitive Liberalization in RTA Negotiations: East Asia Perspectives". En PECC-LAEBBA Seminar, *Regional Trade Agreements in Comparative Perspective*. Washington D. C. 22 de abril de 2003.
- Tedín Uriburu, Virgilio y Miró, Ignacio. "La política exterior del Japón con respecto a la Argentina". En *Asia, la gran oportunidad argentina*. Buenos Aires: Fundación Okita. 2003.
- World Bank. *World Development Report, 2003*. FMI. *World Economic Outlook*. Abril de 2004.

# Inversiones en América Latina: la inserción regional de China

CARLA VERÓNICA OLIVA

## Resumen

El trabajo analiza el surgimiento de los grupos económicos chinos en el contexto de la reestructuración de la economía iniciada en 1978 en ese país. En virtud de la creciente importancia de China en la economía internacional y al tener en cuenta la relación entre comercio e inversiones, se estudia la inserción de los grupos económicos chinos en América Latina y se establecen los sectores hacia los que se orientan sus inversiones.

## Abstract

This article analyses the rise of Chinese economic groups in the framework of the economic reform that started in 1978. Considering the increasing importance of China in international economy and the relation between commerce and investments' flows, the insertion of Chinese economic groups in Latin America and the economic areas of their investments are studied.

## Introducción

En 1978 la República Popular China comenzó un proceso de reformas económicas bajo el liderazgo de Deng Xiao Ping, quien se propuso desarrollar las fuerzas productivas

persistiendo en los cuatro principios fundamentales,<sup>1</sup> con la finalidad de construir una “economía socialista de mercado”. De acuerdo a su concepción, el atraso de China se debía a su autoaislamiento, razón por la cual el desarrollo económico sólo se alcanzaría mediante la apertura al exterior. Los sucesores de Deng, Jiang Zemin y Hu Jintao –el actual presidente–, continuaron la política de reforma económica, cuya implementación estimuló profundas transformaciones en la situación interna y el posicionamiento internacional de China.

En el plano interno, el incremento del PIB en el orden del 9% anual, en promedio, promovió cambios en la estructura económica y social, evidenciándose un proceso de industrialización sostenido y un aumento de la participación del sector de servicios en la economía. Desde el punto de vista de la población, mejoró su nivel de vida e incrementó su poder adquisitivo, aunque se observan problemas relacionados con el aumento del desempleo y de la brecha entre ricos y pobres.

En el plano externo, China logró una inserción notable en los flujos comerciales internacionales, representando el 6% de las exportaciones y el 5% de las importaciones mundiales de bienes en el año 2003. A ello se suma el hecho de que el crecimiento de su demanda favoreció un aumento en el precio de *commodities* como el carbón, el petróleo, el acero y la soja, de las que consume el 31%, el 7,7%, el 26,9% y el 19,6%, respectivamente, del total mundial.

La presencia china en el comercio internacional se vio reforzada por su vinculación con los esquemas de cooperación asiáticos y otras regiones<sup>2</sup> y por su incorporación a organizaciones internacionales, entre las que se encuentran el FMI en 1980, el Banco Asiático de Desarrollo en 1986 y la OMC en 2001. Este último ingreso fue una instancia clave en la articulación entre el desarrollo interno y la apertura externa, pilar de la reforma económica, al formalizar el papel chino en la economía mundial e impulsar nuevas reformas en virtud de los acuerdos firmados con la organización internacional.

En los últimos dos años, China se convirtió en un eslabón esencial en la cadena de producción mundial de bienes intensivos en mano de obra, al tiempo que puso énfasis en el desarrollo de industrias de alta tecnología. La invitación a la reunión del G-7 en septiembre de 2004 es un reconocimiento a su rol como potencia económica emergente integrada al mundo.

Como ya se mencionó, la vinculación constante y el condicionamiento mutuo entre el sistema interno y el contexto internacional constituye una de las características más sig-

---

<sup>1</sup> Los cuatro principios fundamentales son persistir en el camino socialista, la dictadura democrática popular, la dirección del partido comunista y el marxismo leninismo pensamiento de Mao.

<sup>2</sup> En la región asiática China es miembro del APEC, el PBEC (Consejo de Cooperación de la Cuenca del Pacífico), el PECC y, en noviembre de 2002, firmó un acuerdo marco sobre cooperación económica encaminado a establecer una zona de libre comercio para el año 2010 con la ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático). En lo relativo a los esquemas pertenecientes a otras regiones, luego se hará referencia a los contactos que mantiene con los mecanismos latinoamericanos.

nificativas de la reforma. En ese marco, se destaca la reestructuración industrial emprendida a mediados de los años ochenta, momento en el que el gobierno comenzó a impulsar la creación de grupos económicos,<sup>3</sup> considerándolos los medios más apropiados para enfrentar la competencia de las grandes firmas internacionales tanto en el mercado interno como en el mercado mundial.

Este trabajo pretende establecer las particularidades de los grupos y las empresas chinas que se constituyeron en los años noventa y detectar su grado de inserción en América Latina. Para ello se hará referencia a la forma en que surgieron y los sectores económicos hacia los que se dirigen sus inversiones, en particular aplicadas al caso de distintos países latinoamericanos.

## 1. Las reformas en el sector industrial

Iniciada en el sector agrario a mediados de los años ochenta, la reforma se concentró en el ámbito industrial, donde la formación de grupos económicos se constituyó en uno de los objetivos centrales. El gobierno incentivó su creación al reconocer que las firmas nacionales sólo podrían afrontar la competencia de las compañías internacionales fortaleciéndose a través de la conformación de grupos integrados por varias empresas.

El sentido y la finalidad de los cambios en relación a los grupos económicos los fijó el Consejo de Estado y otros órganos de la administración. La incorporación de capital privado y extranjero, la descentralización de la toma de decisiones, la transferencia de compañías de propiedad estatal a grupos económicos, el otorgamiento de subsidios y la autolimitación del Estado al rol de accionista fueron algunas de las medidas promovidas por los órganos estatales. De esa manera, se modificó la propiedad de las empresas al romper con el modelo único de propiedad pública predominante en el pasado, y se redefinió la función del Estado en lo relativo a su conducción, con lo que las firmas comenzaron a gozar de una autonomía creciente.

De hecho, la proporción del sector de propiedad pública en el PIB bajó del 99% en 1978 al 63% en 2000, mientras que los sectores privados ascendieron del 1% en 1978 al 37% en 2000. En el contexto de este proceso de ajuste reaparecieron las llamadas “empresas de cantón y poblado”, firmas creadas por los campesinos que hasta 1996 constituyeron el 39,4% del valor agregado de la producción industrial y el 24,1% del PIB.<sup>4</sup>

En muchos casos, las oficinas administrativas antiguas se transformaron en las casas

---

<sup>3</sup> Se entiende por “grupo económico” a un conjunto de empresas articulado e integrado en un sistema más amplio mediante vínculos contractuales o mediante el capital. La característica fundamental de los grupos económicos es la administración común de varias empresas que actúan en distintos sectores económicos.

<sup>4</sup> “La economía china y su cooperación con América Latina y el Caribe”, conferencia ofrecida por Ju Yijie, embajador de la República Popular China. Caracas. Sede de la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA). 29 de septiembre de 2003.

matrices de los grupos económicos pero siguieron bajo el control del Estado, en especial en los sectores claves como energía, acero, química y petroquímica. De todos modos, el grado de intervención que ejerce el Estado sobre las casas matrices de los grupos económicos es mucho menor al que tenía en épocas pasadas sobre las oficinas administrativas. Además, las casas matrices o empresas centrales están en condiciones de expandir el grupo hacia diferentes industrias por lo que, aun perteneciendo al Estado, se encuentran facultadas para tomar gran parte de sus decisiones productivas.<sup>5</sup>

En la organización de los grupos económicos se combinan una casa matriz u oficina central –que en general es una gran empresa industrial o comercial–, subsidiarias, filiales y empresas asociadas. También existen compañías financieras encargadas de redistribuir los fondos al interior del grupo, asistir a las empresas miembro para obtener fondos de fuentes externas de inversión –incluyendo bancos estatales y otros inversores– y ayudar a las firmas en sus decisiones sobre inversiones.<sup>6</sup> En China, un grupo económico se considera una alianza económica o un grupo de negocios que no tiene como tal un estatus legalmente reconocido. La personería legal se le otorga en forma individual a cada una de las empresas que integra el grupo, en cuyo interior la vinculación puede darse mediante el capital, la propiedad, la producción o por acuerdos. Sin embargo, la primera forma –esto es, el lazo a través del capital– es el modelo de relación predominante dentro de los grupos chinos.

En virtud de su organización y su rol en el desempeño económico, los grupos chinos tienen una marcada similitud con las *keiretsu* japonesas.<sup>7</sup> Al igual que sus pares niponas, las organizaciones económicas chinas formaron grupos que desarrollaron una estructura de relaciones entre las firmas que los componen y comenzaron a ocupar un lugar clave en la economía del país.

La reconversión de las empresas suscitó críticas acerca de la dificultad para determinar las relaciones de autoridad en la nueva estructura, dado que en muchos casos los miembros de directorios son también ejecutivos superiores elegidos por funcionarios del gobierno o el partido. Por lo tanto, se presentan problemas para separar la actividad comercial de la gestión pública.<sup>8</sup> Así mismo, se cuestionó la transparencia en el proceso de privatización de las empresas, puesto que en el mismo se favoreció a los hijos de los líderes comunistas, que ocupan posiciones de privilegio.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> Keister, Lisa. “Inside Lending and Economic Transition: The Structure, Function, and Performance Impact of Finance Companies in Chinese Business Groups”. *Working Paper* N° 195. Davidson Institute. Diciembre de 1997 p. 14.

<sup>6</sup> Sobre la estructura de los grupos económicos chinos véase Keister, Lisa, *op. cit.*

<sup>7</sup> Sobre las *keiretsu*, véase Gutiérrez B., Hernán. “Integración regional en el este Asiático: conglomerados económicos y redes étnicas”. En *Revista Estudios Internacionales* Año XXIX, N° 114. Santiago de Chile. Abril-junio de 1996 pp. 136-138.

<sup>8</sup> Broadman, Harry. “El Estado chino como accionista de las empresas”. En *Finanzas & Desarrollo*. Washington D. C. Septiembre de 1999 p. 53.

<sup>9</sup> Cesarin, Sergio. “China: enfoque de los cambios políticos, desde la desmaozación a la ‘cuarta generación’ de líderes”. En Cesarin, Sergio, Moneta, Carlos. *China. Perspectivas del presente, desafíos del futuro*. Buenos Aires: Eduntref. 2002 p. 61.

Parte de los problemas que todavía no pudo resolver la reconversión empresarial es que las firmas estatales, en general dedicadas a la industria, emplean a la mayoría de los trabajadores urbanos y reciben la mayoría de los préstamos que los bancos estatales le entregan a las empresas, pero su participación en la producción industrial total del país declina de manera constante.

Este proceso de reestructuración industrial implica tanto fusiones y adquisiciones como quiebras de las grandes empresas estatales. El aumento del desempleo y la necesidad de erigir una red de seguridad interna forman parte del costo social de la reforma industrial, lo que incidió en la persistente indefinición en la reforma de las empresas estatales.<sup>10</sup> Desde una perspectiva ideológica, la privatización de las empresas ataca uno de los pilares de la doctrina socialista, asociado al rol protagónico del Estado en la generación de la riqueza nacional.<sup>11</sup>

Más allá de los ajustes que requiere la reconversión en el ámbito industrial, los grupos económicos cumplen una función destacada en el marco de la política de reforma económica al actuar como punto de contacto entre la política de puertas abiertas o apertura externa y la economía interna, al fomentar una vinculación recurrente entre ambas. Es obvio que el proceso de adecuación previo y posterior a la incorporación a la OMC resulta clave en la percepción de que el rol económico de China en el futuro próximo dependerá en gran parte de la *performance* de los grupos económicos. Por lo tanto, una visión integral del papel mundial de China debe incorporar una apreciación acerca de la centralidad de los grupos económicos en el marco del proceso de reformas. En tal sentido, en el actual contexto, los grupos económicos cumplen un papel fundamental en el desarrollo de China y desempeñan una doble función: como motor de la economía interna y como fuerza para la competencia en el mercado internacional.

Desde la perspectiva interna, estos grupos se transformaron en líderes de la reestructuración económica a partir de la utilización de políticas nacionales en materia industrial y del recurso a los mecanismos de mercado para adquirir empresas pequeñas y medianas a través de fusiones, compras o asociaciones. De esa manera, la reorganización en grupos permitió reducir la debilidad de algunas empresas y aprovechar los beneficios propios de las fortalezas de otras. Además, las compañías comenzaron a priorizar la innovación tecnológica y la capacitación de personal y se constituyeron en impulsoras del progreso científico y tecnológico. El mecanismo por el cual el Estado sustituye al mercado como motor del avance científico incluye desde la unión de capacidades técnicas de las empresas que constituyen el grupo para desarrollar o importar tecnologías en forma conjunta hasta la incorporación de investigadores y universitarios en los departamentos dedicados al desarrollo científico y tecnológico. Es cierto que muchas firmas fundaron institutos de de-

---

<sup>10</sup> *Ídem*, p. 65.

<sup>11</sup> *Ídem*, p. 64.

sarrollo tecnológico con la meta de crear nuevos productos para aumentar su participación en el mercado interno y desarrollar productos avanzados en el aspecto tecnológico para vender al exterior.

Desde la perspectiva externa, la competitividad de los grupos económicos en el mercado internacional define, junto a otras variables, la competitividad misma de un Estado. En China, al mismo tiempo en que se conforman y mientras priorizan el mercado doméstico, los grupos nacientes diseñan su inserción internacional y reconocen sus fortalezas y debilidades. Como ejemplo se puede citar el caso del *Grupo Kelong* –productor de aires acondicionados y heladeras– que en 1992 instaló su oficina central en Hong Kong –cuando aún no había retornado a soberanía china– y en 1996 situó su centro de investigación en Kobe, Japón. La internacionalización de sus oficinas acompañó una relocalización interna de sus fábricas, puesto que se ubicaron establecimientos en Chengdu (provincia de Sicuani), al sudoeste (Yingkou), al noreste y al sur del territorio chino.<sup>12</sup> Este fenómeno de reubicación de los grupos económicos forma parte de una estrategia encaminada a fortalecer su presencia interna e internacional.

No obstante, en la actualidad los grupos económicos chinos no son fuertemente competitivos en el mercado internacional. Según evaluaciones comparativas, existe una distancia significativa que separa a las cien empresas chinas más importantes de las quinientas firmas más poderosas del mundo. Mientras que entre las primeras predomina la propiedad estatal y la pertenencia al sector industrial –sobre todo el acero, el petróleo o la minería–, entre las segundas prevalece la propiedad privada y sólo el 10% corresponde a la industria pesada. Además, los ingresos de las empresas chinas son muy inferiores a los de las quinientas empresas más relevantes del mundo.<sup>13</sup> De todos modos, en el año se incrementa la cantidad de empresas chinas que ingresan al ranking de las quinientas compañías más poderosas del mundo, acelerándose su ritmo de desarrollo.<sup>14</sup>

Resulta difícil estimar la cantidad de grupos económicos que se desempeñan en China en la actualidad, puesto que varios de ellos no han sido registrados. Algunos cálculos establecen que hacia el año 2002 existían en ese país unos 1.630 grupos empresariales, de los cuales 282 pertenecían al de maquinarias, 164 a la industria liviana, 130 a la textil y 82 a la electrónica. Por otra parte, se encuentran localizados en la región costera, sobre todo en Guandong, Shanghai, Jiangsu y Shandong.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> “The Role of Enterprise Groups in the Nation”, [www.dawning.iist.unu.edu/china/ChinaInBrief/17c5460p.html](http://www.dawning.iist.unu.edu/china/ChinaInBrief/17c5460p.html).

<sup>13</sup> “China’s 100 Largest Companies”. En *Fortune*. 15 de noviembre de 2002.

<sup>14</sup> Las doce empresas chinas que figuran entre las quinientas más poderosas del mundo son *Corporación de Petróleo y Gas Natural de China*, *SINOPEC*, *China Mobile*, *Banco de Industria y Comercio de China*, *Sinochem*, *China Telecom*, *Grupo de Empresas Automovilísticas N° 1 de China*, *Corporación China de Seguros de Vida*, *Banco de China*, *Banco de Construcción de China*, *Corporación China de Importación y Exportación de Cereales, Aceite y Alimentos* y *Banco de Agricultura*.

<sup>15</sup> González García, Juan. “La micro, pequeña y mediana empresa en China: retos ante la OMC”. En *Comercio Exterior* Vol. 52, N° 10. México. Octubre de 2002 p. 911.

## 2. El círculo comercio-inversión

El constante crecimiento de China desde 1978 se explica en buena medida por la correlación entre inversiones y exportaciones en un contexto de mercados abiertos e interdependencia económica internacional. Se sostiene que la experiencia asiática, latinoamericana y caribeña sugiere la existencia de un “círculo virtuoso” en el que comercio e inversión se apoyan mutuamente y desempeñan un papel importante en la integración en marcha en la economía mundial.

En el marco institucional del GATT (antecesor de la OMC), el vínculo comercio-inversión se trató durante la Ronda Uruguay, donde se acordaron compromisos multilaterales que relacionan de forma directa o indirecta comercio e inversiones.<sup>16</sup> Dado que desde 2001 China es miembro de la organización, y que la OMC mantiene la vigencia de los pactos firmados en el GATT, las normas del mencionado régimen internacional constituyen un factor a tomar en consideración para un estudio más profundo acerca del impacto de la relación entre comercio e inversiones en los vínculos de China con América Latina.

Sin duda, el crecimiento económico de China se asocia al ingreso de inversiones extranjeras orientadas en especial a la actividad industrial y exportadora. En este caso, se observa un lazo entre intercambios comerciales e ingreso de capitales, dado que en la actualidad más de la mitad de las ventas chinas al exterior tienen origen en empresas de propiedad mixta o extranjera.<sup>17</sup>

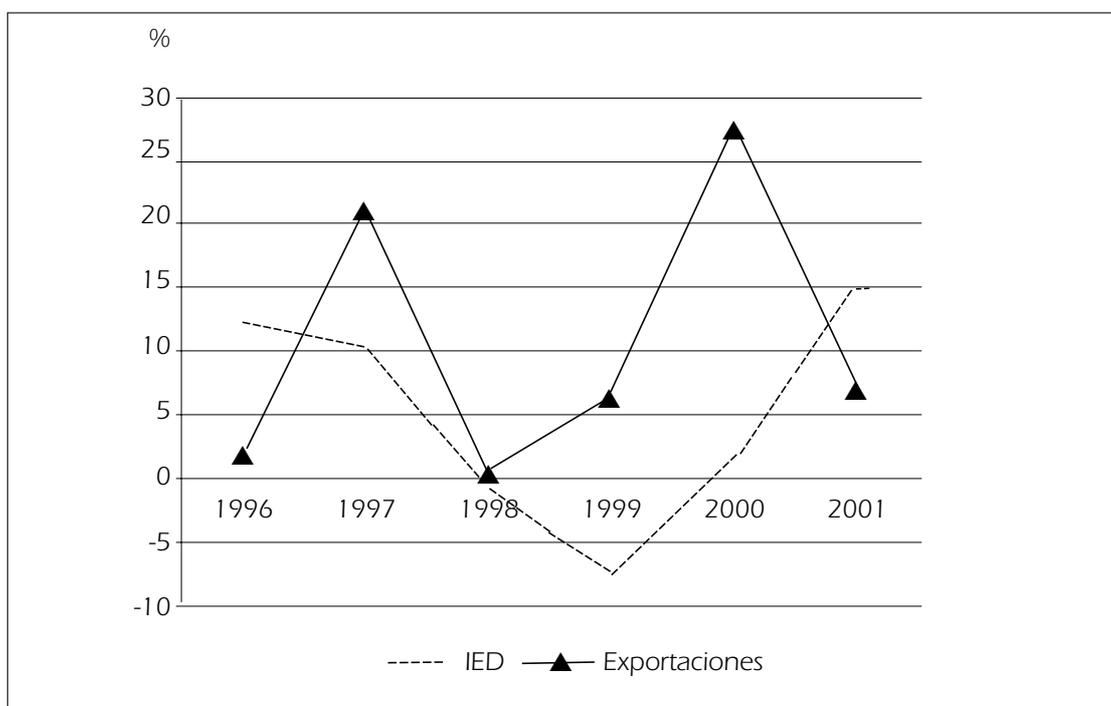
---

<sup>16</sup> Entre las normas que se refieren a la relación comercio-inversión se encuentran el Acuerdo sobre Medidas Relacionadas con la Inversión (TRIMS); el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS), que contiene normas sobre derecho de establecimiento, trato nacional y nación más favorecida para los sectores de servicios que cada país está dispuesto a negociar en la OMC; el Acuerdo sobre Aspectos de Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (TRIPS), que protege los intangibles (marcas, patentes, etc.) de los inversionistas; etc., en SELA, “América Latina y el Caribe en los tiempos de la globalización”, capítulos SELA. En *Notas Estratégicas* N° 47. Caracas. Julio-septiembre de 1996 p. 163-164.

<sup>17</sup> Toro Mendoza, Sergio. “Redes globales internacionales entre China y la Unión Europea: viejas lecciones para una nueva relación económica entre Chile y China”. En *Revista Diplomacia*. Santiago de Chile. Abril-junio de 2001 p. 108.

### Tasa de variación comparada entre ingreso de IED y exportaciones en China, 1996-2001

(sobre valores en dólares corrientes, en porcentaje)



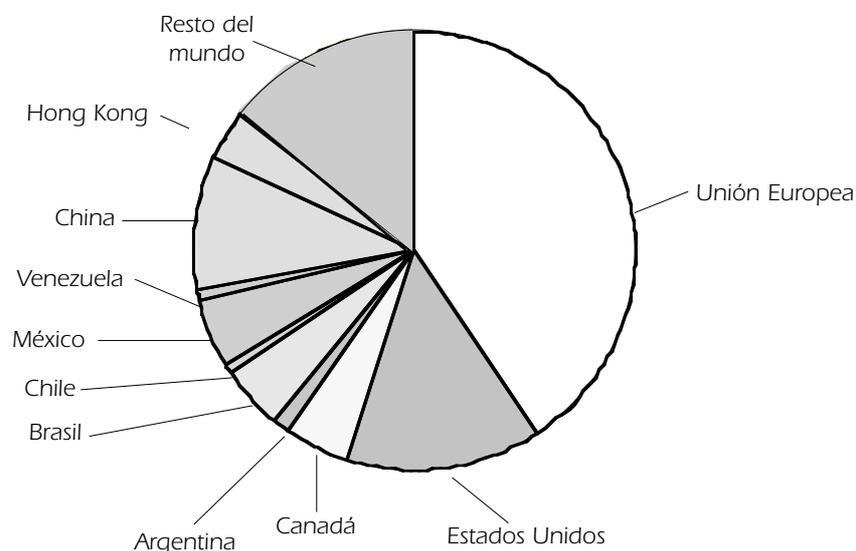
*Fuente:* Elaboración propia en base a Centro de Economía Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina.

Los capitales provenientes de sus vecinos asiáticos y Hong Kong –región administrativa especial de China desde 1997–, transformaron a China en uno de los principales receptores mundiales de inversión extranjera directa (IED).

Mientras que China es un gran receptor mundial de IED –en el año 2002 recibió US\$ 53.000 millones, cifra que se amplió a 55.000 millones en 2003–, su papel como oferente de inversiones es marginal en los flujos globales. El énfasis en el desarrollo interno a partir de un modelo centrado en una estrategia exportadora y el creciente atractivo de su mercado gracias a los beneficios de la reforma revelan las causas que llevaron a China a convertirse en uno de los principales destinos de los capitales.

## Ingreso de capitales por IED año 2003

(en millones de dólares)



*Fuente:* Elaboración propia con datos suministrados del artículo "Ingresos de capitales en concepto de inversión extranjera directa". Centro de Economía Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina.

Sin embargo, en los últimos años aumentaron las inversiones chinas en el extranjero, estimándose su monto total para fines de 2002 en US\$ 9.400 millones, suma que se incrementó a 10.090 millones hacia julio de 2003.<sup>18</sup> Se calcula que en ese año, más de 7.400 empresas chinas invirtieron US\$ 3.300 millones en el exterior, representado el 0,5% del total mundial. De dichas inversiones, el 43% provino del sector público. De acuerdo con las estadísticas, las empresas chinas invirtieron en más de 160 países y regiones, siendo sus principales destinos Hong Kong –en busca de un entorno desregulado y eficiente–, en primer lugar, y Estados Unidos –en busca de tecnología y acceso al mercado–, en segundo término.<sup>19</sup> Luego de estos destinos, los países que más inversiones chinas reciben son Canadá, Australia, Tailandia y Rusia.

Al retomar el análisis acerca de las características de los flujos de capitales en el

<sup>18</sup> Esta información se obtuvo en "Desarrollo de inversiones extranjeras en China e inversiones chinas en el extranjero". En [www.peopledaily.com.cn/200302/18/sp20030218\\_61604.html](http://www.peopledaily.com.cn/200302/18/sp20030218_61604.html).

<sup>19</sup> SELA, "Elementos para las conversaciones institucionales del Grupo de Río y la República Popular China". En [www.sela2.sela.org/public\\_html/AA2K/ES/docs/dsd111/dsd111a1.htm](http://www.sela2.sela.org/public_html/AA2K/ES/docs/dsd111/dsd111a1.htm).

actual contexto internacional, resulta evidente que la IED tiende a rebasar las fronteras nacionales al trasladar la producción hacia países que ofrecen mejores ventajas comparativas. En esa búsqueda de ventajas comparativas, impulsada además por las propias necesidades internas, Latinoamérica puede ampliar sus posibilidades de recibir inversiones chinas.

### **3. La política china hacia América Latina en los años noventa: la primacía de la variable económico-comercial**

Desde la proclamación de la República Popular en 1949, China y América Latina (ALC) constituyeron áreas persistentemente marginales en el diseño de la política exterior de cada una, sobre todo debido a la distancia geográfica y las diferencias culturales. La disputa con Taiwán por el reconocimiento diplomático<sup>20</sup> y la adscripción china al socialismo, mientras que Latinoamérica pertenecía al bloque occidental, fueron los factores que determinaron la preeminencia de la variable política en las relaciones mutuas durante el período de la Guerra Fría.<sup>21</sup>

A partir del inicio de la Posguerra Fría en la década de los años noventa, la variable económica pasó a ocupar el primer plano en las relaciones entre China y América Latina. En el nivel discursivo, las autoridades chinas manifestaron su interés por ampliar la cooperación económica y comercial con América Latina y el Caribe. Así, Li Peng—primer ministro—<sup>22</sup> sostuvo que para impulsar la cooperación era necesario centrarse en cuatro aspectos:

- Ensanchar los lazos comerciales, a la luz de la complementariedad entre ambas economías.
- Fomentar la cooperación interempresarial.

---

<sup>20</sup> El conflicto entre la República Popular China y Taiwán por el reconocimiento internacional como legítimo representante del pueblo chino condicionó y condiciona las relaciones exteriores de China continental en la medida en que no se acepta el doble reconocimiento y Beijing impone como requisito para establecer vínculos diplomáticos con un Estado que no existan relaciones de ese tipo con Taipei. Los países de América Latina y el Caribe que reconocen diplomáticamente a China Popular son: Cuba, Chile, Perú, Argentina, México, Guyana, Brasil, Trinidad y Tobago, Venezuela, Surinam, Barbados, Colombia, Ecuador, Antigua y Barbuda, Bolivia, Uruguay, Santa Lucía y Bahamas.

<sup>21</sup> Si bien en el inicio China se incorporó al bloque soviético, hacia finales de los años sesenta se produjo la ruptura con Moscú debido a que el Partido Comunista Chino no compartió la crítica a la figura de Stalin llevada a cabo por el XX Congreso del Partido Comunista de la Unión Soviética. De todos modos, Beijing mantuvo una constante política hacia los países del Tercer Mundo, apoyando a los movimientos revolucionarios que pretendían instaurar regímenes comunistas. Mientras tanto, en América Latina se impusieron gobiernos en el marco de la doctrina de la seguridad nacional, lo que dificultó el desarrollo de los vínculos con China continental.

<sup>22</sup> Peng, Li. “Un nuevo capítulo en la cooperación sino latinoamericana y caribeña”, discurso pronunciado ante la sede del SELA. Caracas. 1996 pp. 18-20.

- Prestar atención a la modalidad de *joint venture* como forma de explotación y aprovechamiento de los recursos naturales.
- Reforzar el intercambio científico técnico, en virtud de que éste es cada vez más importante en la cooperación económica.

Consecuencia de esta primacía otorgada a la variable económico comercial, a partir de los años noventa las relaciones comerciales se convirtieron en eje de los vínculos sino latinoamericanos.<sup>23</sup> Esto se percibió en el incremento de los intercambios, en la vinculación de China con los esquemas de cooperación latinoamericanos y en el interés recíproco en ampliar el comercio e impulsar las inversiones.

El comercio bilateral, que era menor a los tres mil millones de dólares en 1989, superó los US\$ 8.100 millones en 1999. A lo largo de la década de los años noventa, el resultado de los intercambios fue fluctuante, ya que el saldo fue superavitario para América Latina en 1991, 1992, 1993 y 1996 y favorable a China en los años restantes. Desde comienzos del presente siglo, se verifica el sostenido aumento de los flujos comerciales entre China y ALC, los que en 2003 alcanzaron los US\$ 26.800 millones, un 50,4% superiores respecto de 2002.

El aumento del comercio bilateral está directamente asociado a las percepciones y necesidades mutuas. Para América Latina, China representa un enorme mercado potencial de 1.250 millones de habitantes, traducibles en posibles consumidores, de los cuales el 40% vive en grandes ciudades cercanas a la costa. Allí, el desarrollo económico es acelerado y se observan los signos del progreso destacándose el mayor poder adquisitivo de la población, de la cual el 33% –unos 416 millones de personas– son menores de veinte años, permeables a costumbres similares a las de la cultura occidental e inciden de manera notable en los patrones de consumo. En la percepción de los gobiernos y empresarios latinoamericanos –como la de sus similares de todo el mundo–, ingresar al mercado chino representa una oportunidad única e incomparable en términos de los negocios que podrían realizarse. La apertura de oficinas consulares en Shangai –la zona de mayor crecimiento económico en China– de una gran parte de los gobiernos del área y la localización de oficinas y la radicación de inversiones de empresas latinoamericanas constituye un signo de la relevancia que adquirió el mercado chino para la región.

En tanto, América Latina resulta una importante fuente de recursos naturales, sobre todo si se tiene en cuenta que China, a pesar de ser el tercer Estado más grande del mundo con el 25% de la población total del planeta, posee sólo el 7% de la tierra cultivable de todo el globo. El proceso de desertificación que atraviesa su territorio impulsó un cambio en el patrón de la producción agrícola de un sistema basado en el uso intensivo de la tierra –concentrado en un bien escaso, la tierra fértil–, a un sistema basado en el uso in-

---

<sup>23</sup> Las visitas mutuas de funcionarios políticos de alto rango y representantes parlamentarios apoyaron la prioridad brindada a la variable económica comercial.

tensivo del trabajo –concentrado en un bien abundante, la mano de obra–, de manera que China pasó a ser un importador neto de granos y un exportador neto de frutas y hortalizas. Su papel como demandante mundial de granos, entre los que se destacan la soja –de la que es el principal consumidor mundial–, es clave para algunos países latinoamericanos como Argentina y Brasil, que se encuentran entre los primeros productores mundiales de dicha materia prima.

En cuanto a la composición de los intercambios sino latinoamericanos, esta región exporta a China bienes con escaso valor agregado (productos agropecuarios, minerales, productos del mar) e importa desde China productos manufacturados, lo que manifiesta la complementariedad de la relación económica basada en un patrón de especialización comercial sustentado en mutuas ventajas comparativas.<sup>24</sup> Más allá del acento puesto en las relaciones comerciales, siguen teniendo una escasa relevancia en el comercio exterior chino y alcanzan una participación del 3,2% en el total de los intercambios internacionales del país asiático. Además, el comercio de China con América Latina se concentra en pocos socios: Brasil, México, Chile, Argentina y Panamá<sup>25</sup> y tiene un peso cada vez mayor en las balanzas comerciales de esos países.

El interés chino en vincularse con la región quedó de manifiesto en el establecimiento de distintos tipos de contactos con los esquemas de cooperación latinoamericanos. Así, desde 1994 Beijing es observador de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); a partir de 1996 se relaciona con el MERCOSUR mediante un sistema de diálogo y cooperación a nivel político diplomático; en 1999 se instauró un mecanismo de consulta mutua con la comunidad andina y aspira ser miembro extra regional del BID. Es evidente que los líderes chinos consideran que la inserción en los esquemas regionales es un punto de apoyo para alcanzar una relación más estrecha con la región.

En la década de los años noventa las inversiones comenzaron a desempeñar un papel importante en las relaciones con Beijing. Por un lado, el atractivo y la potencialidad de su mercado incentivaron las inversiones latinoamericanas en China. Por el otro, desde el gobierno chino se consideró que para adquirir recursos naturales de América Latina era necesario realizar inversiones para explorarlos y producirlos junto con los países de la región. Como ya se señaló, las autoridades incentivaron la conformación de *joint ventures* para alcanzar dicho objetivo.

---

<sup>24</sup> Gutiérrez B., Hernán. “Las relaciones de China y América Latina: perspectivas desde Argentina, Brasil y Chile”. En *Revista Integración y Comercio* Año 5, N° 14. Buenos Aires: BID/INTAL. Mayo-agosto de 2001 p. 88.

<sup>25</sup> Cabe mencionar que Panamá y China no tienen relaciones diplomáticas ya que el gobierno panameño reconoce a Taiwán. A pesar de ello, el Banco de China –que realiza buena parte de las operaciones bancarias con el exterior y es la principal fuente de créditos de las empresas mixtas y extranjeras chinas– tiene una representación en Panamá.

#### 4. China y América Latina en el nuevo siglo: ¿hacia la construcción de un nuevo círculo comercio-inversiones?

El comercio exterior de China, que creció durante toda la década de los años noventa, continuó su evolución favorable desde el año 2000. El ingreso a la OMC abrió perspectivas interesantes para el país asiático, cuyos intercambios comerciales se incrementaron de US\$ 509.651 millones en 2001 a US\$ 851.207 millones en 2003. En ese contexto, las ventas a China por parte de los países latinoamericanos aumentaron en el orden del 72,1% en 2003 respecto de 2002, sumando US\$ 10.087 millones. A pesar de estas cifras, la región sólo representó el 2,6 % del total de las importaciones chinas y siguió concentrando sus ventas en materias primas y manufacturas de origen agropecuario.

Los efectos de la creciente importancia de China en el comercio internacional no fueron similares en todos los países latinoamericanos. Mientras que Brasil, Chile y Argentina se beneficiaron del aumento de la demanda, México, América central y el Caribe perdieron cuotas de mercado ante la competencia china en rubros como textiles.

De manera significativa, las inversiones provenientes de grupos económicos chinos se destacaron en Brasil, México –como puerta de ingreso al mercado norteamericano–, Chile y Argentina, los principales socios comerciales de China en el área. Como se verá luego, los capitales del país asiático se dirigieron a sectores clave para su propia economía, entre ellos los recursos naturales.

El viaje del presidente Hu Jintao en noviembre de 2004 a Brasil, Argentina, Chile y Cuba, en su paso hacia la APEC,<sup>26</sup> parece iniciar una nueva etapa en materia de inversiones chinas en la región.<sup>27</sup> En la misma, no sólo se prioriza la explotación de recursos naturales sino también la construcción de puertos y vías férreas que aseguren la salida de producción hacia China.

##### *4.1 Intereses de las firmas chinas en América Latina*

Si bien los montos de las inversiones chinas en América Latina resultan notoriamente inferiores a los originarios de Japón y Corea, que ostentan el primer lugar entre las inversiones asiáticas captadas por la región, a partir de 1990 el contexto internacional, regional e interno estimuló la recepción de capitales provenientes de grupos chinos. El as-

---

<sup>26</sup> Además de Chile, México y Perú son los restantes países latinoamericanos miembros de la APEC. Sin embargo, dado que México le otorga primacía a sus relaciones comerciales en el marco del TLCAN y Perú pertenece a la CAN, mientras que Chile combina la firma de acuerdos comerciales bilaterales con una orientación hacia las economías del Pacífico, se enfatiza su participación en la APEC como un foro que comparte con otras economías, entre las que se incluye China.

<sup>27</sup> En esa oportunidad, el presidente chino –que viajó acompañado por una delegación de empresarios– anunció inversiones por cien mil millones de dólares hasta 2014 en América Latina.

censo de las cuestiones económicas sobre las ideológicas en la inmediata Posguerra Gría, los procesos aperturistas y privatizadores en América Latina, la inserción de China en la economía mundial y su consiguiente necesidad de ganar competitividad a través de grupos económicos y la creciente demanda de recursos naturales son factores que determinan las características y el contexto de las inversiones chinas en la región.

Sin embargo, los sectores de destino para las inversiones chinas no se concentran en forma exclusiva en la exploración y explotación de recursos naturales sino que, en algunos casos, se observa una diversificación de los sectores e incluyen la instalación de fábricas de ensamblaje de diversas manufacturas y de empresas de telecomunicaciones y textiles. Además, resulta relevante tener en cuenta que la CITIC tiene oficinas y ha desarrollado negocios en Brasil, Argentina, Chile y Uruguay. Esta compañía de inversión y *trust* es muy importante porque se especializa en el financiamiento de inversiones en el exterior y su presencia indica la relevancia que le otorga a los países en los que opera.

Respecto del ambiente para la recepción de capitales, China suscribió acuerdos de promoción y protección recíproca de inversiones con Argentina, Bolivia, Cuba, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay. Estos acuerdos bilaterales establecen las condiciones generales para estimular y garantizar los intereses de los inversionistas de un Estado cuando actúan en el otro Estado y precisan el tratamiento y los métodos de solución de eventuales controversias. Además, se firmaron convenios de exención de doble tributación con Brasil y Venezuela. De este modo, se intenta brindar un marco jurídico que reduzca el riesgo y la incertidumbre con la finalidad de atraer y proteger las inversiones recíprocas.

Los países de América Latina que mantienen relaciones diplomáticas con la República Popular China y donde las inversiones de sus grupos económicos se destacan son Brasil, México, Chile, Argentina, Perú y Venezuela.

#### *4.1.1 Brasil*

Las relaciones entre China y Brasil son las más importantes en el conjunto de los países de América Latina, en virtud de los montos de los intercambios comerciales, los niveles de cooperación y la autopercepción compartida entre ambos Estados.

Brasil es el principal socio comercial latinoamericano de China, lo que queda reflejado en los montos de los intercambios que, en el año 2003, alcanzaron los ocho mil millones de dólares. Por otro lado, la puesta en funcionamiento de un satélite de prospección de recursos terrestres desarrollado en forma conjunta en 1999 se señala como un modelo de cooperación sur-sur, tanto por las autoridades chinas como por sus pares brasileñas.<sup>28</sup> Por último, el impulso brindado por la administración del presidente Luiz Inácio

---

<sup>28</sup> Cabral, Severino. "Encuentro entre Brasil e China: cooperacao para o século XXI". En *Revista Brasileira de Política Internacional* N° 1. Brasilia. 2000 p. 24.

Lula Da Silva a las relaciones con un grupo de Estados entre los que se encuentra China –además de India, Rusia y Sudáfrica (países BRIC, salvo Sudáfrica)–, se basa en la visión de las características comunes de esos países como economías en desarrollo con inmensas poblaciones y territorios que tienen una fuerte influencia regional e internacional.

En cuanto a las inversiones, el país sudamericano recibió US\$ 19.200 millones en capitales extranjeros durante 2002, convirtiéndose en el séptimo receptor mundial de IED. Como ya se señaló, en ese mismo año los flujos de capitales hacia China alcanzaron los US\$ 53.000 millones, de modo que ambos Estados compiten por la captación de inversiones extranjeras.

De todos modos, se observan importantes inversiones mutuas. En lo concerniente a las inversiones chinas en Brasil, la primera *joint venture* chino brasileña se conformó de manera temprana, en 1984, cuando se puso en funcionamiento la fábrica de procesamiento de madera *Huaxi*. Desde ese momento se establecieron cerca de cincuenta empresas con capitales chinos en Brasil. Los sectores hacia los que se dirigen esas inversiones son fundamentalmente el procesamiento de madera, la exploración de minerales, la fabricación de textiles, las telecomunicaciones y el ensamblado de bicicletas y tractores. Además, el Banco de China y la *China Ocean Shipping Company* (COSCO) establecieron representaciones y filiales en Brasil y promovieron el desarrollo del comercio bilateral. Es preciso señalar que en diciembre de 2002, Sergio Amaral –ministro brasileño de Desarrollo– y Shi Guansheng –ministro de Comercio Exterior y Cooperación Económica en China– firmaron un *memorándum* de entendimiento para emprender proyectos industriales conjuntos, incrementando las posibilidades en el ámbito de las inversiones recíprocas.

Entre los grupos chinos instalados en Brasil se destacan la *Huawei Technologies*, la mayor empresa privada de China con base en Shenzhen, que instaló una fábrica de componentes en Campinas, São Paulo e invirtió US\$ 650 millones; y el *Shangdong Electric Power Group*, uno de cuyos proyectos más importantes es el montaje de una usina termoelectrónica en Rio Grande Do Sul, por un monto de US\$ 250 millones. Así mismo, el *Shangdong Machinery & Equipment* montó una fábrica de tractores en Linhares, Espírito Santo. Por su parte, el *Shanghai Baosteel Group Corp.* –la mayor siderúrgica de China– formó una empresa mixta con la brasileña *Companhia Vale Do Rio Dolce*, la mayor productora mundial de mineral de hierro, para construir dos plantas siderúrgicas en Brasil, con una capacidad productiva de cuatro millones de toneladas de acero al año, e invirtió dos mil millones de dólares en el estado de Maranhao.

Entre los proyectos conjuntos a desarrollar durante la década, sobresale uno vinculado a la construcción de una planta productora de aluminio de mil millones de dólares en el estado de Pará de parte de la *Aluminium Corporation of China* y otro asociado a la compra de tierras cultivables de *Caramuru Alimentos S. A.* de Brasil para plantar soja de parte de la empresa *Grain & Oils Group*. Además, durante su visita en noviembre de 2004, el presidente chino comprometió inversiones por siete mil millones de dólares en un lapso de cinco a diez años, de las cuales cinco mil millones se destinarían al mejoramiento de puertos y dos mil millones a ferrocarriles de carga, con el propósito de asegurarse la salida hacia su país de la soja, el mineral de hierro y el acero brasileños.

En esa ocasión, Hu Jintao también participó de la ceremonia de lanzamiento del

*China Trade Center* en la ciudad de San Pablo y acordó la cooperación en el área aeroespacial, el desarrollo tecnológico industrial y el aliento a la duplicación del comercio bilateral en un plazo de tres años con un piso de diez mil millones de dólares en 2004. Otro dato interesante a tener en cuenta es que Brasil fue incluido en la lista de destinos turísticos aprobados por el gobierno chino. Como contrapartida, Brasil debió reconocer a China como “economía de mercado”, lo que generó fuertes debates entre el gobierno y los empresarios de su país.<sup>29</sup>

En el cuadro siguiente se muestran las inversiones más significativas de empresas chinas en Brasil.

### Inversiones chinas en Brasil

Grupo	Sector	Año
Huaxi	maderero	1984
Yong jiu de Shanghai	ensamblaje de bicicletas	1992
Jin Shi de Changzhou	ensamblaje de bicicletas	1993
Shanghai Baosteel Group	mineral de hierro	s/d
Shangdong Jieyu	textiles	s/d
Shangdong Electric Power Group	energía	s/d
Shangdong Electric Power Group	manufacturero*	s/d
Shangdong Electric Power Group	maquinaria (tractores)	s/d
Shangdong Machinery & Equip.	maquinaria (tractores)	s/d
Huawei Technologies	telecomunicaciones	s/d

*Nota:* \*Fabricación de encendedores descartables.

*Fuente:* elaboración propia en base a datos de fuentes periodísticas nacionales; Qingchang, Zhou. Amplias perspectivas de cooperación económica y comercial entre China y Brasil. En *Beijing Informa* N° 23. Beijing. 4 de junio de 1996 pp. 13-14; Ministerio de Comercio Exterior y Cooperación Económica de la República Popular China; Embajada de la República Popular China en Brasil, [www.embchina.org.br/por/25867.html](http://www.embchina.org.br/por/25867.html).

<sup>29</sup> Aunque China posee el estatus de “economía en transición” en el FMI y la OMC, los negociadores presionan para lograr el reconocimiento como “economía de mercado”. Brasil se sumó a Australia, Nueva Zelanda, Singapur, Malasia, Tailandia, Kirguistán y Sudáfrica, países que ya le otorgaron dicho estatus.

#### 4.1.2. México

México es el segundo socio comercial latinoamericano de la RPC. Desde el punto de vista económico y comercial, para México la competencia china es verdaderamente perjudicial, ya que en 2003 las exportaciones mexicanas perdieron cuota de mercado en Estados Unidos por primera vez desde 1986 y fue captada por exportaciones de origen chino. De ese modo, las ventas chinas crecientes, donde se destacan los productos manufacturados a bajo precio, desplazaron a México como el segundo proveedor más importante de Estados Unidos. Así mismo, muchas empresas ensambladoras de zonas francas, que motorizaban el empleo y las inversiones en México, salieron de su territorio para irse al país asiático.<sup>30</sup> A la pérdida de puestos de trabajo ocasionada por estos traslados, se agrega el aumento del desempleo en la industria textil originado por el ingreso de productos chinos, creando un problema difícil de resolver para las autoridades mexicanas.

En lo que respecta a las inversiones, en el año 1997 la sociedad anónima del *Grupo Internacional de Xinjiang* firmó un acuerdo con el Banco de México para la explotación agrícola conjunta integral y moderna, con una inversión de diez millones de dólares.<sup>31</sup> El proyecto textil de mayor envergadura que tiene China en el exterior se estableció en el Estado Sonora de México en mayo de 2001, por un monto de ochenta millones de dólares.<sup>32</sup> De acuerdo con fuentes chinas, los capitales de ese origen invertidos en México alcanzan los US\$ 110 millones.<sup>33</sup>

Al mes de marzo de 2003, el 1% del total de las sociedades con IED registradas en México contaba con participación de capitales chinos. Las empresas con inversiones de ese origen se dedican principalmente a las actividades del sector comercio (57,9% del total) y de la industria manufacturera (28,4%) y se localizan, sobre todo, en el Distrito Federal, Baja California, el Estado de México y Jalisco. Además, en el período enero de 1999-marzo de 2003, las inversiones chinas en México ocuparon el séptimo lugar entre los países asiáticos de la cuenca del Pacífico que en ese lapso materializaron inversiones en el país.<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> Cevallos, Diego. "Comercio. América Latina: China pone el veneno y la medicina". En [www.ipsnoticias.net](http://www.ipsnoticias.net). Consultado el 24 de noviembre de 2004.

<sup>31</sup> Schicheng, Xu. "Las relaciones con Latinoamérica en la década de los noventa". En *Geopolítica* Año XXIV, N° 67. Buenos Aires. 1999 p. 68.

<sup>32</sup> Véase Yijie, Ju. "La economía china y su cooperación con América Latina y el Caribe", conferencia, *op. cit.*

<sup>33</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, [www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zzjg/1dmzs/gjlb-/3508/defalut.htm](http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zzjg/1dmzs/gjlb-/3508/defalut.htm).

<sup>34</sup> Secretaría de Economía, Subsecretaría de Normatividad, Inversión Extranjera y Prácticas Comerciales Internacionales, Dirección General de Inversión Extranjera. *Inversión de China en México*. México. Marzo de 2003 p. 2.

### Principales ramas económicas receptoras de inversión china en México\*

Rama	Monto (millones de dólares)	Part. (%)
Confección de prendas de vestir	9,003	47,4
Comercio de productos no alimenticios <sup>1</sup>	4,071	21,4
Elaboración de productos de plástico	2,506	13,2
Fabricación y reparación de muebles <sup>2</sup>	0,827	4,4
Fab., reparac. y/o ensamble de equipos de transporte <sup>3</sup>	0,549	2,9
Fabricación de tejidos de punto	0,540	2,8
Otras industrias manufactureras	0,361	1,9
Fab. y/o ensamble de aparatos de uso doméstico <sup>4</sup>	0,308	1,6
Restaurantes, bares y centros nocturnos	0,164	0,9
Comercio de productos alimenticios, bebidas y tabaco al por mayor	0,540	2,8

*Notas:* \* Entre enero de 1999 y marzo de 2003.

<sup>1</sup> Incluye alimentos para animales.

<sup>2</sup> Incluye colchones.

<sup>3</sup> Excluye automóviles y camiones.

<sup>4</sup> Excluye los electrónicos.

*Fuente:* Secretaría de Economía, Subsecretaría de Normatividad, Inversión Extranjera y Prácticas Comerciales Internacionales, Dirección General de Inversión Extranjera. Inversión de China en México. México. Marzo de 2003 p. 3.

#### 4.1.3 Chile

Chile fue el primer país de América del Sur en establecer relaciones diplomáticas con China Popular en diciembre de 1970, lo que se reconoce como un antecedente positivo por los políticos chinos. A partir de allí, los vínculos evolucionaron, en parte gracias a la posición geográfica de Chile, que lo posicionó como un nudo de conexión entre el este de Asia y América Latina.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> Gutiérrez B., Hernán. "Chile: estrategia de acuerdos comerciales en Asia-Pacífico". En V Reunión Red de América Latina y el Caribe de Centros de Estudios de Asia-Pacífico. Buenos Aires: INTAL/BID. 12 y 13 de octubre de 2002 p. 4.

El desarrollo del comercio acompaña y reafirma la trascendencia de las relaciones bilaterales, por cuanto en los últimos años los intercambios se incrementaron en forma constante: sólo en 2003, el comercio bilateral se elevó a US\$ 3.290 millones y representó un 35% más con respecto al año anterior. En el primer semestre de 2004, el comercio sino chileno ascendió a US\$ 2.370 millones, un 52,7% más que igual período de 2003. Las exportaciones chilenas se concentran en el cobre, mineral del cual Chile es el principal productor y China el mayor consumidor mundial.

Desde el punto de vista de las inversiones, hacia 1999 existían catorce empresas de capital chino en Chile, cifra que se incrementó a diecinueve en 2002. Las firmas con capitales chinos corresponden en forma mayoritaria al sector de *tradings*, entre las cuales las más importantes son *CITICFOR Chile S. A.* y la *Intershang SMIEC S. A.* de Shanghai. Otras inversiones chinas trascendentes en Chile se concentran en el sector de minería de cobre.<sup>36</sup> Como se señaló, los embarques de cobre representan el 55% del total de las exportaciones chilenas a China. Dada la relevancia de este sector, en abril de 2003 se suscribió un acta cuyo núcleo es la propuesta de crear una Comisión Mixta de Minería Chile-China destinada a funcionar como un espacio de discusión y avance en las relaciones bilaterales en el ámbito minero.<sup>37</sup> De esa manera, se proyecta establecer en una plataforma de entendimiento para potenciar futuros programas de cooperación e inversión.

A partir de 2003, el aumento del precio internacional del cobre, impulsado por la demanda china, hizo que CODELCO –la empresa cuprífera estatal chilena– anunciara un aumento de su producción en un 13%. Sin dudas, las proyecciones sobre el aumento de las compras chinas influyen en las políticas de ambos países, lo que se confirma con la suscripción de un *memorándum* marco de cooperación mediante el cual la empresa estatal china *Minmetals* aportará a CODELCO una inversión de dos mil millones de dólares para la explotación minera.<sup>38</sup>

A continuación, se presentan las inversiones provenientes de grupos económicos chinos más destacadas en Chile.

---

<sup>36</sup> Esta información se obtuvo en “Relaciones entre China y la República de Chile”. En [www.china.org.cn/xi-lamei/guanxi/1.htm](http://www.china.org.cn/xi-lamei/guanxi/1.htm); Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, [www.fmprc.gov.cn/eng/wj/zjg/1dmzs/gjlb/3478/default.htm](http://www.fmprc.gov.cn/eng/wj/zjg/1dmzs/gjlb/3478/default.htm) y de SELA, “Elementos para las conversaciones institucionales del Grupo de Río y la República Popular China”, *op. cit.*

<sup>37</sup> “Chile y China firman acta para fortalecer intercambio minero”. En [www.portalminero.com/noticias\\_ver.php?codigo=448&fecha=03](http://www.portalminero.com/noticias_ver.php?codigo=448&fecha=03).

<sup>38</sup> “Chile y China inician negociaciones de libre comercio”. En [www.laopinion.com](http://www.laopinion.com). Consultado el 24 de noviembre de 2003.

## Inversiones chinas en Chile, 1993-2000

Inversionista	Receptora	Sector
China & Agribusiness Development	Inversiones Cadtic Lt.	sociedad de inversión
CITIFOR	CITIFOR Chile	silvicultura
Sun Kung Enterprise	Golden Spring Forestal	silvicultura
Winning Steak Inv.	Inversiones Misaki S. A.	sociedad de inversión
Zhizhong Wang	Forestal Minifortune S. A.	maderero

*Fuente:* Gutiérrez B., Hernán. Balance y perspectiva de las relaciones de China con Argentina, Brasil y Chile. En Cesarín,, Sergio y Moneta, Carlos. China. Perspectivas del presente, desafíos del futuro. Eduntref. 2002 p. 123.

La expansión de los intercambios bilaterales se enmarcan dentro de los acuerdos y la dinámica de cooperación intraAPEC. En este ámbito deben destacarse las coincidencias entre los presidentes Hu Jintao y Ricardo Lagos, quienes manifestaron que el foro debería contribuir al establecimiento de un sistema multilateral de comercio mundial. Ambos presidentes se reunieron de nuevo en Santiago de Chile en noviembre de 2004, días antes de participar en la Cumbre de Líderes de la APEC. En esa oportunidad, acordaron cooperar en materia económica y social y dieron inicio formal a las negociaciones para un tratado de libre comercio, que facilitará inversiones recíprocas y potenciará la diversificación de los intercambios comerciales. Además, Chile ratificó su reconocimiento a China como “economía de mercado”. Como fuente de inversiones, China representa el 0,2% de la inversión externa con origen en economías del APEC sobre un total de US\$ 28.100 millones.<sup>39</sup>

### 4.1.4 Argentina

En los últimos años el comercio con China se consolidó hasta constituir una parte sustancial del intercambio comercial argentino: en 2003 el país asiático se convirtió en el cuarto cliente de Argentina, detrás de Brasil, Chile y Estados Unidos. El comercio bilateral sumó US\$ 3.172 millones, de los cuales 2.441 correspondieron a exportaciones argentinas (un 123% más que en 2002). El mayor dinamismo de las ventas a China se debió

---

<sup>39</sup> Fuente: Comisión de Inversiones Extranjeras de Chile. Santiago. 2004.

al incremento en las exportaciones de productos primarios (134%) y de manufacturas de origen agropecuario (MOA, 125%). Un rubro clave en el desempeño comercial bilateral es la soja, por cuanto las ventas de ese producto y sus derivados representaron el 82% de las exportaciones argentinas a China. En abril-enero de 2004, las exportaciones argentinas hacia China aumentaron un 66% respecto del mismo período del año anterior.<sup>40</sup>

En lo concerniente a inversiones, de acuerdo con fuentes chinas, hasta finales de 1999 ese país poseía veinticinco empresas de capital exclusivo o mixto en Argentina diseminadas en piscicultura, agricultura, explotación de recursos naturales, industria química, electrónica, telecomunicaciones, etcétera.<sup>41</sup>

Entre los grupos con capitales chinos localizados en Argentina se encuentran el *Jincheng Group*, una división del Ministerio de Defensa de China que tiene como socio a la empresa japonesa *Suzuki*, y una firma con sede en Resistencia, provincia de Chaco, que conformaron el *joint venture Jinarg*. Esta empresa invirtió cuatro millones de dólares para establecer una ensambladora de motocicletas en Avellaneda, provincia de Santa Fe. Por su parte, la *Huawei Technologies*, que posee oficinas en Buenos Aires, acordó en 2003 la provisión de equipamiento telefónico a la empresa *Infracom*.

Además, existen acuerdos de cooperación entre provincias argentinas y empresas chinas.<sup>42</sup> Así, por ejemplo, la provincia de Santa Fe convino con la *Beijing Meilu Enterprises Co. Ltd.* la creación de una *joint venture* para el establecimiento de una planta elaboradora de pulpa y el otorgamiento de veinte hectáreas de tierra para que el grupo chino sembrara arroz en territorio santafesino. Las partes dejaron en claro los productos de su interés y manifestaron que el intercambio compensado constituiría la forma de pago.<sup>43</sup>

Las inversiones más significativas de firmas chinas en Argentina se detallan en el cuadro siguiente.

---

<sup>40</sup> Centro de Economía Internacional, *El comercio de Argentina con China*. Buenos Aires. Junio de 2004 p. 1.

<sup>41</sup> [www.china.org.cn/xi-lamei/2htm](http://www.china.org.cn/xi-lamei/2htm).

<sup>42</sup> Estos acuerdos se enmarcan dentro de las relaciones entre actores subnacionales gubernamentales de ambas partes. Existen pactos firmados entre ciudades, provincias y regiones de China y la mayoría de los países latinoamericanos que contribuyen a brindarle densidad a los vínculos bilaterales. Más allá de que en este trabajo se hace referencia al caso puntual de relaciones entre actores subnacionales gubernamentales de Argentina y China, es posible detectar este tipo de acuerdos entre el país asiático y los restantes países latinoamericanos.

<sup>43</sup> Acuerdo de cooperación entre el Dai Zibao, gerente general; Zhao Yanting, gerente del Departamento de Extensión de la *Beijing MeiLua Enterprises Co. Ltd.* y el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio de la provincia de Santa Fe, Beijing, 31 de julio de 1995.

## Inversiones chinas en Argentina

Grupo	Sector	Año	Provincia
Beijing Meilu Enterprises Co.	s/d	1995	Santa Fe
National Automobile Ind.	ensamblaje de vehículos	s/d	Mendoza
TCL	ensamblado de televisores y DVD	2004	Tierra del Fuego
Wuxi Little Swan	electrodomésticos	s/d	s/d
Global Fishing Co. Ltd.	piscicultura	s/d	s/d
Argentina Qiangua Fishing Co.	piscicultura	s/d	s/d
Chonglu Fishing Co. Ltd.	piscicultura	s/d	s/d
Jincheng Group	ensamblaje de motocicletas	1999	Santa Fe
Nanchang Railna	ensamblaje de motocicletas	2000	Santa Fe
Sitong	textil	2002	Santa Fe
Huawei Technologies	telecomunicaciones	2003	Buenos Aires

*Fuente:* elaboración propia en base a datos de fuentes periodísticas nacionales; Cámara de la Producción, la Industria y el Comercio Argentino-China; Ministerio de Economía, Dirección Nacional de Política Comercial Externa, Unidad Asia, África y Oceanía de la República Argentina; Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, [www.fmprc.gov.cn](http://www.fmprc.gov.cn); y Ministerio de Comercio Exterior y Cooperación Económica de la República Popular China.

Una de las grandes posibilidades a futuro está dada por el interés de los grupos chinos en los frigoríficos argentinos. El estatus de país libre de aftosa con vacunación y la posibilidad de recuperar el nivel sanitario requerido por las autoridades de Beijing podrían incrementar tanto las ventas de carnes como las inversiones en el sector frigorífico.

En cuanto a los proyectos de inversión para la década, en 2004 se formó una *joint venture* entre capitales chinos y argentinos para construir una fábrica de cigarrillos en dos años en Jujuy, previéndose una inversión cercana a los seis millones de dólares. También se anunció que el *Grupo Noble*, una *trader* cerealista con sede en Hong Kong, invertirá veinticinco millones de dólares para la construcción de un puerto de granos en la ciudad de Timbúes, provincia de Santa Fe, que se iniciará en 2005. La firma *TCL* (principal productor mundial de televisores) planea invertir cincuenta millones de dólares hasta el año 2010 en una planta de ensamblado de televisores y equipos de DVD en la provincia de Tierra del Fuego, a fin de aprovechar las ventajas impositivas y destinar producción al mercado interno argentino y el MERCOSUR.

En el caso de Argentina, la visita del presidente Hu Jintao generó muchas expectativas, en particular relativas a las posibles inversiones que por un monto estimado en veinte mil millones de dólares China radicaría en Argentina en distintos sectores. Las mismas se concretarían en un plazo de cinco a diez años, no como un desembolso único sino

como inversiones en diferentes sectores. Así, se comprometieron ocho mil millones de dólares para ferrocarriles de parte de las compañías *China Beiya Escom International Limited* y *China Railway 20 TH Bureau Group*; cinco mil millones de dólares para prospección, exploración y producción petrolera en la plataforma continental argentina y para el desarrollo de recursos gasíferos en terceros países entre la empresa argentina *Enarsa* y la china *Sonangol*; seis mil millones para la construcción de viviendas populares por parte de las empresas *New World* y *China Constructions*; y US\$ 260 millones en comunicaciones y tecnología satelital.

Por otra parte, al igual que como ocurrió con Brasil, Argentina se aceptó como destino para los turistas chinos y, como contrapartida, China se reconoció como “economía de mercado” por el gobierno de Buenos Aires.

#### 4.1.5 Perú

Las inversiones chinas radicadas en Perú se concentran en dos sectores: minería de hierro y petróleo. La minería de hierro capta las mayores inversiones, ya que en 1992 una compañía china ganó la licitación de *Hierro Perú*, productora de mineral de hierro, por una suma de US\$ 120 millones. En cuanto al sector petrolero, la *China National Petroleum Corp.* obtuvo acceso a la sexta y séptima división del campo petrolero de Talara en octubre de 1993 y diciembre de 1995, respectivamente, por un monto de US\$ 63 millones.

En conjunto, se estima que las inversiones chinas en Perú superan los US\$ 286 millones.

### Inversiones chinas en Perú

Grupo	Sector	Año	Monto*
Beijing Meilu Enterprises Co.	s/d	1995	Santa Fe
Shougang/Hierro Perú	minería de hierro	1992	120
China National Petroleum Corp.	petrolero	1993	s/d
China National Petroleum Corp.	petrolero	1995	63
Cía. Bruce Diversión	s/d	s/d	20

*Nota:* \*En millones de dólares.

*Fuente:* elaboración propia en base a datos del Ministerio de Relaciones Exteriores de la RPC, [www.fmprc.gov.cn/eng/wjzb/zjzg/1dmzs/gjlb/3513/default.htm](http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjzb/zjzg/1dmzs/gjlb/3513/default.htm) y Red de Comercio e Inversión Chino-Peruano.

#### 4.1.6 Venezuela

En el caso de Venezuela, también se destacan las inversiones chinas en el sector minero y petrolero, ocupando este último el lugar más significativo en el total de los montos involucrados. En junio de 1997 la *China National Petroleum Corp.* ganó la licitación de los campos petroleros de Caracoles y Norte Intercampo e invirtió una suma de US\$ 358 millones.

En 2001 –durante la visita del ex presidente Jiang Zemin a Caracas– se firmó un acuerdo por el que los asiáticos se comprometieron a invertir en la minería venezolana en la región de Guayana –ubicada al sudeste del país–, en especial en hierro, acero y oro. Además, la *China National Petroleum Corp.* se obligó a realizar obras de infraestructura, entre las que se encuentra el desarrollo de vías ferroviarias de transporte en la región donde se realiza la extracción de los minerales. Estas inversiones aumentarán las compras chinas de hierro venezolano de doscientas mil toneladas a dos millones de toneladas para el año 2006.<sup>44</sup>

Además, durante la mencionada visita se firmó un acuerdo para la creación de un módulo para la orimulsión.<sup>45</sup> Venezuela exporta importantes cantidades de ese hidrocarburo a China desde inicios de los años noventa, cuando gobernaba Rafael Caldera. Con la administración de Hugo Chávez se profundizó la cooperación en materia de orimulsión y se suscribió un contrato de suministro por tres años. En virtud de estos acuerdos, se estima que las inversiones chinas en Venezuela sumaron US\$ 490 millones en 2003.

#### Inversiones chinas en Venezuela

Grupo	Sector	Año
Empresa Nac. de Equipos Completos	construcción de casas	s/d
China National Petroleum Corp.	petrolero	1997
China National Petroleum Corp.	minero	2001

*Fuente:* elaboración propia en base a datos del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, [www.fmprc.gov.cn/eng/wjzb/zjzg/1dmzs/gjlb/3538/default.htm](http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjzb/zjzg/1dmzs/gjlb/3538/default.htm); discurso de Liu Wenjie, vicepresidente del Consejo Chino para el Fomento del Comercio Internacional (CCPII). Lima. 25 de mayo de 2000; y “China y Venezuela cierran con broche de oro la visita de Zemin”, [www.china.visitapresidencial.gov.ve/noti19.htm](http://www.china.visitapresidencial.gov.ve/noti19.htm).

<sup>44</sup> Coello, Carlos. “China invierte en petróleo venezolano”. En *Tiempos del Mundo*. Buenos Aires. 2001 p. 29.

<sup>45</sup> *Orimulsión* es la marca comercial del combustible fósil que se produce del bitumen natural (70%) mezclado con agua. Es elaborado y comercializado por *Bitúmenes del Orinoco* (Bitor), una filial de la empresa estatal *Petróleos de Venezuela*. La fuente de la orimulsión son los petróleos pesados de la faja del Orinoco, donde se encuentran las mayores reservas del mundo de este tipo de hidrocarburo. Este producto, que es un derivado del petróleo, se utiliza para la generación eléctrica y en la acerías, en Coello, Carlos, *op. cit.*

#### 4.1.7 Cuba

Cuba, que fue el primer Estado latinoamericano en establecer relaciones diplomáticas con el gobierno de Beijing en el año 1960, se ubica en una posición intermedia entre los dos grupos de Estados analizados, ya que luego de la visita del presidente chino<sup>46</sup> se podría pensar en un nuevo impulso a la relación bilateral, fundado en los nuevos proyectos de inversiones.

Las relaciones con La Habana, que en un comienzo fueron muy favorables, se deterioraron rápidamente hacia mediados de los años sesenta debido a que Cuba mantuvo su apoyo a la Unión Soviética ante la crítica china a la política revisionista de Moscú. Recién en 1990 el aislamiento internacional de la isla después de la desintegración soviética permitió un nuevo acercamiento. Así, en 1995 el presidente cubano Fidel Castro realizó su primera visita a China, lo que impulsó el aumento de los contactos entre dirigentes de ambos países.<sup>47</sup>

El volumen del comercio bilateral es muy bajo, totalizando US\$ 357 millones en 2002, de los cuales US\$ 236 millones correspondieron a exportaciones chinas a Cuba y 121 millones a importaciones chinas de productos cubanos.

En lo relativo a los capitales, la primera *joint venture* sino cubano se estableció en 1997 entre el *Grupo de la Electrónica de Cuba* y el *Grupo Haier* de China, para el ensamblaje de computadoras, equipos electrodomésticos y de comunicaciones.

La reciente visita del presidente chino culminó con la firma de dieciséis documentos de cooperación y el anuncio de inversiones chinas destinadas a la extracción de níquel, aunque los montos no fueron especificados. Beijing concluiría la construcción de una planta denominada Las Camariocas, en la provincia de Holguin (abandonada tras la desintegración de la Unión Soviética), cuyo yacimiento estaría en condiciones de producir 22.500 toneladas anuales de níquel más cobalto. Las empresas involucradas en esta operación serían la estatal cubana *Cubaniquel* y la china *Minmetals*, que conformarían una empresa mixta en la cual La Habana conservaría el 51% del control accionario.<sup>48</sup> Luego de la mencionada visita, el *Grupo de la Electrónica de Cuba* y la empresa *Grupo Haier* acordaron la producción conjunta de un millón de televisores en Cuba, con inicio de las operaciones previsto para mediados de 2005.

---

<sup>46</sup> Cuba fue el cuarto país visitado por el presidente chino en el marco de su viaje a América Latina en noviembre de 2004, al que antes se hizo referencia.

<sup>47</sup> Zhou, Xi. "Nuevo desarrollo de la amistad chino cubana". En *Beijing Informa* N° 18. Beijing. Abril de 1996 pp. 18-19.

<sup>48</sup> "China y Cuba firman 16 acuerdos de cooperación económica en diversas áreas". En [www.europapress.es](http://www.europapress.es). Consultado el 25 de noviembre de 2004.

#### 4.1.8 Colombia

Los datos acerca de las inversiones chinas en Colombia son verdaderamente limitados, puesto que las fuentes oficiales de la RPC sólo hacen referencia a que se encuentran siete *joint ventures* sino colombianas, sumando una inversión china cercana a los US\$ 9,6 millones.<sup>49</sup> Además, se ha realizado un proyecto de ensamblaje de motocicletas de parte de la *Empresa Jincheng* que, si bien no involucró grandes sumas, se destacó como un ejemplo de cooperación económica y comercial sino latinoamericana.<sup>50</sup>

#### 4.1.9 Uruguay

Los vínculos entre China y Uruguay aún se encuentran en los primeros niveles de desarrollo, que se realiza, a baja escala, en el sector arrocero, en el cultivo de uvas y en el ensamblaje de tractores. En cuanto a inversiones, de acuerdo con la cancillería china Beijing, se establecieron siete *joint ventures* en Uruguay por un monto de US\$ 1,83 millones.<sup>51</sup> Por otro lado, en el año 2002 se proyectó la instalación de una planta de montaje de camiones en Nueva Helvecia de parte de un consorcio chino-argentino, *Yuejin Americas Motor Co.*, con una inversión de US\$ 5,5 millones.<sup>52</sup>

### 4.2 Las inversiones chinas desde la perspectiva de los sectores económicos

El análisis de los sectores prioritarios en los que invierten los grupos económicos chinos hace necesario retomar algunas de las consideraciones iniciales que aludían al impacto de la reforma sobre la economía china. La creciente necesidad de abastecerse de recursos naturales del exterior sostenida por el desarrollo económico, constituye la plataforma a partir de la cual se proyectan y ejecutan buena parte de las inversiones de grupos chinos en Latinoamérica, de modo que se integra en un solo circuito la relación comercio-inversión. En esa dirección pueden interpretarse las inversiones realizadas en el sector petrolero y minero en América Latina. Igual, los proyectos de inversiones en infraestructura portuaria y en transportes anunciados por el presidente chino durante su visita a Argentina y Brasil en noviembre de 2004 refuerzan la idea del vínculo entre comercio e inversiones.

---

<sup>49</sup> Esta información se obtuvo de la página de Internet del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, [www.fmprc.gov.cn/eng/wjw/zjzg/1dmzs/gjlb/3483/default.htm](http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjw/zjzg/1dmzs/gjlb/3483/default.htm).

<sup>50</sup> Lo señalado corresponde a las palabras de Liu Wenjie, vicepresidente del CCPIT, durante su discurso ante la Secretaría General de la Comunidad Andina en mayo de 2000.

<sup>51</sup> La información oficial no especifica los sectores a los que se han dirigido los capitales chinos.

<sup>52</sup> "Un emprendimiento chino-argentino instalará planta de montaje de camiones en Nueva Helvecia". En [www.argentina.org/boletines/boletin2002-09.htm](http://www.argentina.org/boletines/boletin2002-09.htm).

A lo anterior se suma la necesidad de obtener mercados como parte de la creciente competencia internacional que debe enfrentar China a partir de su inserción en la economía mundial. Además, dicha integración en la economía internacional incide de manera notable en el comportamiento de los precios de muchos productos. En tal sentido, en los últimos años la producción china fija el valor de las manufacturas y los equipos en los que se especializa al ofrecerlos a costos más bajos que otros productores en el mercado internacional. Así mismo, en 2003 la demanda china impulsó una suba del precio del petróleo, el carbón, el cobre y la soja en el mercado mundial.

En el caso de la soja, China no pudo compensar el aumento de su consumo calculado en 3,50 millones de toneladas (de 26,7 a 30,2 millones de toneladas) con el aumento de la producción (de apenas un millón de toneladas en los últimos dos años).<sup>53</sup>

Por otra parte, en relación a la demanda china de granos, se debe recordar que el crecimiento económico se asocia a la denominada transición dietética, según la cual el aumento del PIB conduce al crecimiento del consumo de proteínas animales en detrimento de las féculas. Esto genera la sustitución de granos de consumo directo por proteínas animales y el aumento de la necesidad total de granos para alimentar al ganado. La creciente demanda de granos forrajeros para alimentar a sus animales representa una oportunidad para los proveedores latinoamericanos como Argentina y Brasil.

En cuanto a los combustibles, China requiere cada vez más energía, al punto que se transformó en el tercer mayor consumidor después de Estados Unidos y Japón. El ascenso de la demanda impulsado por el desarrollo industrial, el consumo doméstico y la ampliación del parque automotor y el tráfico aéreo conduce al incremento constante de las importaciones chinas de crudo, que en 2003 aumentaron un 30% respecto de 2002. Los pozos petroleros más grandes de China, que se encuentran localizados en la ciudad de Daqing, en el nordeste del territorio, están en decline. A pesar de que existen reservas en la provincia de Xinjiang, la extracción del crudo es sumamente dificultosa por las características de sus pozos y por las cuantiosas inversiones en oleoductos, caminos y telecomunicaciones que requeriría su explotación, dado que estos campos petroleros están ubicados en una región alejada, al noroeste de China.<sup>54</sup>

A partir de la necesidad del abastecimiento de petróleo de fuentes externas, la *China National Petroleum Corporation* obtuvo concesiones en Kazajstán, Azerbaiján, Sudán, Irán, Iraq, Venezuela y Perú. En un escenario de constante aumento de la demanda china, los productores latinoamericanos de petróleo y otros recursos energéticos, como la orimulsión, incrementan sus oportunidades de atraer mayores inversiones de grupos chinos destinadas a proveer a su gigantesco mercado.

Igualmente, la suba en la demanda china de minerales y sus concentrados elevó las

---

<sup>53</sup> "China será un factor fundamental en los mercados de soja y maíz en 2003". En [www.argechina.org/boletines/boletin2003-01.htm](http://www.argechina.org/boletines/boletin2003-01.htm).

<sup>54</sup> Calder, Kent. "Asia's Empty Tank". En *Foreign Affairs* Vol. 75, Nº 2. Nueva York. Marzo-abril de 1996 pp. 56-58.

importaciones de esos productos a una tasa efectiva anual del 18,1%. Las compras de mineral de hierro crecieron a un ritmo del 13% anual entre 1992 y 1996, sobre todo de mineral de hierro sin aglomerar. Los principales proveedores de este producto son Australia, Brasil, Sudáfrica, Perú e India, en ese orden. Por su parte, entre 1990 y 2004 China multiplicó por seis su demanda de mineral de cobre y Chile fue el principal proveedor.<sup>55</sup> En el sector minero, Chile, Brasil y Perú son los países latinoamericanos que atraen capitales chinos, materializados a través de la creación de *joint ventures* con firmas locales, a los cuales se sumaría Cuba en caso de concretarse las inversiones en yacimientos de níquel proyectadas en forma reciente.

## Conclusiones

Enmarcadas en el proceso de reforma económica, las grandes firmas chinas –como conglomerados comerciales, financieros y productivos– surgieron como parte vital y estratégica destinada a consolidar la competitividad industrial frente a la apertura comercial y el capital externo. A su vez, dichos grupos iniciaron una expansión que constituye una experiencia histórica sumamente novedosa, de la que existen escasos estudios. La inmediatez de los vínculos de China con América Latina, sumada a los condicionantes históricos, geográficos y culturales, no impidió la incipiente presencia de grupos económicos de ese origen en numerosos países de la región.

Las privatizaciones encaradas a lo largo de la década de los años noventa por buena parte de los gobiernos latinoamericanos se concibieron como una oportunidad para los chinos, que obtuvieron licitaciones en el área. Las experiencias de Perú y Venezuela confirman la atención brindada por los grupos chinos a los procesos privatizadores y su inserción en la región para explotar hidrocarburos y minerales.

Otros recursos naturales de interés para los grupos económicos chinos se encuentran en el sector maderero y la piscicultura. De esta manera, la exploración y explotación de recursos naturales atrae una parte sustancial de las inversiones chinas a América Latina.

Resulta conveniente reiterar que no todas las inversiones de los grupos bajo estudio en América Latina se dirigen al sector de recursos naturales. También se destaca el interés en la captación de los mercados de los países del área a fin de obtener nichos en el mercado internacional. En esa dirección pueden interpretarse las inversiones en maquinarias, textiles y manufacturas –sobre todo, la producción y ensamblaje de bicicletas y motocicletas–, sectores en los que los productos chinos son fuertemente competitivos.

A través de sus inversiones en los países de América Latina, las empresas chinas se pro-

---

<sup>55</sup> Losoviz, Pablo. *Minería en China: comercio e inversiones*. Asia & Argentina, Unidad Analítica Asia Pacífico, Secretaría de Industria, Comercio y Minería, Subsecretaría de Comercio Exterior, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Abril de 1998 p. 5.

yectan a los mercados subregionales –conformados por los mecanismos vigentes como el MERCOSUR, la Comunidad Andina y el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte, del que México forma parte junto a Canadá y Estados Unidos- facilitando su posicionamiento estratégico en el continente americano ante la posible constitución del ALCA.

En síntesis, las tendencias descritas se profundizarán en el mediano plazo gracias a una estrategia de rápida expansión de los intereses de firmas chinas en ALC apoyadas por el Estado. Debemos estar preparados.

## Bibliografía

- Broadman, Harry. "El Estado chino como accionista de las empresas". En *Finanzas & Desarrollo*. Washington D. C. Septiembre de 1999.
- Cabral, Severino. "Encontro entre Brasil e China: cooperacao para o século XXI". En *Revista Brasileira de Política Internacional* N° 1. Brasilia. 2000.
- Calder, Kent. "Asia's Empty Tank". En *Foreign Affairs* Vol. 75, N° 2. Nueva York. Marzo-abril de 1996.
- Centro de Economía Internacional. *El comercio de Argentina con China*. Buenos Aires. Junio de 2004.
- Cesarin, Sergio. "China: enfoque de los cambios políticos, desde la desmaozación a la 'cuarta generación' de líderes". En Cesarin, Sergio, Moneta, Carlos. *China. Perspectivas del presente, desafíos del futuro*. Buenos Aires: Eduntref. 2002.
- González García, Juan. "La micro, pequeña y mediana empresa en China: retos ante la OMC". En *Comercio Exterior* Vol. 52, N° 10. México. Octubre de 2002.
- Gutiérrez B., Hernán. "Chile: estrategia de acuerdos comerciales en Asia-Pacífico". En V Reunión Red de América Latina y el Caribe de Centros de Estudios de Asia-Pacífico. Buenos Aires: INTAL/BID. 12 y 13 de octubre de 2002.
- Gutiérrez B., Hernán. "Las relaciones de China y América Latina: perspectivas desde Argentina, Brasil y Chile". En *Revista Integración y Comercio* Año 5, N° 14. Buenos Aires: BID/INTAL. Mayo-agosto de 2001.
- Keister, Lisa. "Inside Lending and Economic Transition: The Structure, Function, and Performance Impact of Finance Companies in Chinese Business Groups". *Working Paper* N° 195. Davidson Institute. Diciembre de 1997.
- Kuwuayama, Mikio. "Search for a New Partnership in Trade and Investment between Latin America and Asia-Pacific". *Ocasional Paper* 12. Buenos Aires: INTAL/BID/STA. Noviembre de 2001.
- Losoviz, Pablo. *Minería en China: comercio e inversiones*. Buenos Aires: Asia & Argentina, Unidad Analítica Asia Pacífico, Secretaría de Industria, Comercio y Minería, Subsecretaría de Comercio Exterior, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Abril de 1998.
- Peng, Li. "Un nuevo capítulo en la cooperación sino latinoamericana y caribeña", discurso pronunciado ante la sede del SELA. Caracas. 1996.
- SELA. *América Latina y el Caribe en los tiempos de la globalización*, capítulos SELA. En *Notas Estratégicas* N° 47. Caracas. Julio-septiembre de 1996.
- Schicheng, Xu. "Las relaciones con Latinoamérica en la década de los noventa". En *Geopolítica* Año XXIV, N° 67. Buenos Aires. 1999.
- Toro Mendoza, Sergio. "Redes globales internacionales entre China y la Unión Europea: viejas lecciones para una nueva relación económica entre Chile y China". En *Revista Diplomacia*. Santiago de Chile. Abril-junio de 2001.

Zhou, Qingchang. “Amplias perspectivas de cooperación económica y comercial entre China y Brasil”. En *Beijing Informa* N° 23. Beijing, 4 de junio de 1996.

Zhou, Xi, “Nuevo desarrollo de la amistad chino-cubana”. En *Beijing Informa* N° 18. Beijing, Abril de 1996.



# México y la competitividad de China

ROMER CORNEJO

## Resumen

El desarrollo económico de China impacta a la economía global debido al monto porcentual de los bienes de consumo que exporta ese país, por ser uno de los principales importadores de materias primas y otros insumos y el mayor receptor mundial de inversiones extranjeras. Desde 2003, China se convirtió en el segundo socio comercial de México, con una balanza notoriamente desfavorable para este último; además, lo desplazó como el segundo socio comercial de Estados Unidos. Si bien las relaciones diplomáticas entre México y China han sido cordiales, México enfrentó su falta de competitividad económica con una percepción donde predomina la visión de la “amenaza china”, además de realizar fuertes críticas a su sistema político. Este estudio busca establecer las razones de la competitividad internacional de China y revisar las líneas generales de su proyecto de reforma de liberalización en lo que se refiere a los orígenes del proyecto de reforma, al papel del Estado y la ideología, al gradualismo espacial y temporal de las reformas, al consenso entre los grupos políticos internos, al aprovechamiento de los plazos en los acuerdos económicos internacionales, a la inversión en investigación y desarrollo y a la diversificación de los mercados de exportación. Por último, el autor establece cuáles son las posibilidades de México si decide aprovechar el comercio bilateral con China para revertir la tendencia desfavorable de la balanza comercial y en el caso de que decidiera tomar las medidas políticas necesarias para reactivar las ventajas competitivas del país en términos globales.

## Abstract

The economic development of China has left its imprint on the global economy due to the percentage of consumer goods exported and because of its role as one of the main importers of raw materials and other goods. In addition, China has been the world's main beneficiary of foreign investment for the past two years. Since 2003, China has become Mexico's second largest trade partner, drawing a notably unfavorable trade balance. Moreover, China has taken over Mexico's role as the USA's second largest trade partner. While the diplomatic agenda between Mexico and China has always been friendly, Mexico has faced its lack of economic competitiveness by firstly interpreting this scenario as a "Chinese threat", while at the same time sharply criticizing China's political system. This study tries to establish the reasons behind the international competitiveness of China by means of reviewing the general outlines of its liberalization reform project, regarding such variables as: the origins of the design of such projects, the State's role and ideology, spatial and temporal gradualism of such reforms, consensus among internal political groups, taking advantage of the international economic agreements timetable, the investment on research and development, and diversification of export markets. Finally, the author outlines the possibilities that Mexico would have should it be determined to take advantage of bilateral trade with China. By doing so, Mexico could reverse the unfavorable tendency of trade balance. Furthermore, Mexico could take the necessary political measures to reactivate the country's competitive edge.

## Introducción

Es probable que el factor internacional más relevante en la primera parte del siglo XXI sea la manera como China redefine su espacio económico y político en el escenario mundial. El primer efecto de las reformas económicas, iniciadas en este país a fines de la década de 1970 sobre el mercado mundial, fue la irrupción de innumerables productos de bajo precio y poco valor agregado, lo cual, en la medida en que estos productos aumentaran su calidad y valor agregado mientras mantienen los precios bajos, constituyó un llamado de atención para muchos países en estadio de desarrollo similar. Luego, en particular desde fines de la década de 1990, las compañías chinas se encuentran en el camino del posicionamiento de marcas, el perfeccionamiento de sus productos, el aumento de sus actividades relativas a investigación y desarrollo y acentuando la innovación. Ante esta situación y dado el tamaño de China, el mercado mundial está en un proceso de cambio cuyos resultados no son previsibles. Estos cambios económicos en China se dieron de manera paralela a otros desarrollos tanto en la política interna como en sus relaciones exteriores, todo lo cual permite percibir al país como una potencia en franco proceso de ascenso. En octubre de 2003, China puso en órbita su primera nave espacial tripulada y tiene un programa de exploración lunar; el país desempeña un papel fundamental en la crisis nuclear de la península coreana; después de la crisis económica asiática de 1997 logró

una mayor credibilidad entre los países del sudeste de Asia y planea liderar una zona de libre comercio para el año 2010; sus relaciones con las repúblicas de Asia central y con Rusia son muy estrechas; la interdependencia con Estados Unidos, Japón y la Comunidad Europea es cada vez mayor.

Además de lo anterior, para la evaluación de las condiciones de China, también hay que considerar que recibió más de US\$ 450.000 millones de IED y un monto similar en reservas; su comercio exterior pasó de representar el 3,9% mundial en 2000 al 6% en 2003; el costo del trabajo en China es veintiséis veces menor que en Estados Unidos y cuatro veces más barato que en México; si incluimos a Hong Kong, China es el productor líder de electrónicos del mundo: produce la mitad de los reproductores de DVD, de las cámaras digitales, más de un tercio de los *drives* DVD-ROM, de las computadoras, el 25% de los teléfonos celulares, de los televisores a color y de los estéreos de autos; además, su integración económica con Taiwán progresa a pesar de las desavenencias políticas. El gobierno de Taiwán autorizó inversiones en China por un valor de once mil millones en 1997, diecinueve mil millones en 2001 y 32.000 millones en 2002. En la actualidad, el 56% de las grandes compañías electrónicas de Taiwán, el 63% de las compañías medianas y el 73% de las pequeñas empresas electrónicas tienen manufacturas en China; entonces, no sorprende que el comercio entre ambas partes del estrecho alcanzara los US\$ 58.300 millones en 2003. Por lo tanto, los cálculos sobre China en el largo plazo deben contemplar una economía que incluye a Hong Kong, Macao y Taiwán (ZEC).

Por lo anterior, ya es insoslayable para cualquier país del mundo insertado en la economía global considerar la situación de China en sus planes económicos. En un editorial de julio de 2004 en *The New York Times*, dos conocedores del noreste de Asia alertaban al gobierno de Estados Unidos en los siguientes términos: “La administración de [George W.] Bush puede percibir el nuevo papel de Beijing en cualquier lenguaje políticamente ventajoso que quiera, pero en última instancia se llega a esto: la influencia de China está creciendo rápidamente y la de Estados Unidos está disminuyendo rápidamente. Aunque aceptar esto puede ser desagradable para Washington, mientras más pronto los funcionarios de la administración acepten esta realidad más pronto podrán lidiar con ella. Dentro de diez años la economía de China será el doble de la de Alemania, que ahora es la tercera más grande del mundo. Para el 2020 se espera que sobrepase a la de Japón como la segunda más grande del mundo... ¿Por qué estos números son importantes? Porque mientras Mao alguna vez declaró que el poder viene de las armas, los líderes actuales de China saben que proviene del comercio...”<sup>1</sup>

El desarrollo de China impacta a la economía del mundo en varios sentidos: muchos de los productos de consumo se producen en ese país, se convirtió en uno de los consumidores más importantes de materias primas, desde 2002 es el principal receptor de inversiones extranjeras y comenzó a invertir en el exterior, sobre todo en el aseguramiento

---

<sup>1</sup> Shaplen, Jason T. y Laney, James. “China Trades Its Way to Power”. En *The New York Times*. 12 de julio de 2004.

de materias primas, indispensables para su desarrollo futuro. Para la mayoría de los países de América Latina, y en particular para México, los alcances de la economía china constituyen un reto no sólo académico sino también político y económico. China logró en sólo dos décadas lo que la mayoría de los países de América Latina no han podido lograr en mucho más tiempo, y contando con mayores ventajas comparativas en términos de recursos naturales, de cercanía a los grandes centros de consumo y aun de ventajas de preferencias arancelarias por parte de estos centros. Es por ello que desde la perspectiva de México, el caso de China debe analizarse no sólo con objeto de relacionarse con ese país de la manera más provechosa posible, de mantener y ampliar los mercados ante la competencia de China, sino también con el fin de comprender las líneas fundamentales de su proyecto económico, pues allí están las claves de su éxito, lo cual podría ser un marco de referencia para la revisión de algunas políticas propias.

Con la intención de analizar la posición de México ante China, en el presente trabajo comenzaré por establecer la situación de las relaciones diplomáticas y económicas entre China y México y la competencia de ambos países por el mercado de Estados Unidos; luego precisaré algunas líneas del desarrollo económico de China que individualizan su caso frente al de México y, por último, exploraré algunas de las opciones de México en el escenario actual.

## 1. Diplomacia, competencia económica y percepciones

Las actuales relaciones entre México y China deben ser enmarcadas en el aspecto histórico, aunque sea de manera muy breve.<sup>2</sup> Las relaciones entre estos dos países comenzaron por ser circunstanciales: primero dadas por el intercambio de unas cuantas mercaderías tanto durante la Colonia española como en el siglo XIX; luego acentuadas por la migración china en muchos casos involuntaria entre fines del siglo XIX y principios del XX, pues su objetivo era Estados Unidos. Como producto de esta migración y por las circunstancias de inestabilidad en México se dieron algunos casos de persecuciones racistas anti-chinas en la tercera y cuarta década del siglo XX, después las relaciones estuvieron sujetas a los vaivenes de la Guerra Fría y, en seguida, se mantuvieron de manera marginal por las coincidencias en los proyectos de desarrollo que crearon en ambos países una necesidad de no desconocerse, por lo menos en los discursos, ante el imperativo de la llamada globalización. El carácter circunstancial y el peso de las condiciones internacionales han sido una constante en las relaciones entre ambos países.

---

<sup>2</sup> Para ampliar esta información, véase el siguiente trabajo, de donde están tomados algunos párrafos: Cornejo, Romer A. "México y China. Entre la buena voluntad y la competencia". En Garza Elizondo, Humberto (ed.). *Entre la globalización y la dependencia. La política exterior de México 1994-2000*. México: El Colegio de México y Tecnológico de Monterrey. 2002.

La apertura de relaciones diplomáticas entre México y el imperio chino el 14 de diciembre de 1899 estuvo impulsada por el fenómeno migratorio chino en México y signada por la situación en la que internacionalmente se encontraba China, un país sometido por las potencias mundiales. Así mismo, la fundación de la República Popular China en 1949 fue un hito importante en la relación bilateral, pues el bloqueo promovido por Estados Unidos dentro de las Naciones Unidas –que le concedieron la legitimidad al gobierno en el exilio de Taiwán– hizo que México negara el reconocimiento oficial a Beijing otorgándose al gobierno de la isla. El acercamiento entre China y Estados Unidos, su readmisión en la ONU y el Consejo de Seguridad fueron el preludeo y la anuencia para que México cambiara su reconocimiento oficial de Taipei a Beijing el 14 de febrero de 1972.

Desde entonces, las relaciones diplomáticas entre ambas partes han sido cordiales; los últimos seis presidentes de México, desde Luis Echeverría hasta Vicente Fox, visitaron China. Así mismo, dos de los últimos tres presidentes de China visitaron México y se intercambiaron contactos de alto nivel con regularidad. A lo largo de esta última etapa se destacan los siguientes rasgos: al principio hubo un interés más marcado de China en la relación con México, quizá por estar en Centroamérica el mayor número de países que regionalmente no reconocen aún a Beijing y porque China presumía que México podría influir en el cambio de esa situación. Esto cambió en la medida en que Beijing ahora le apuesta a la integración económica para llegar a un acuerdo con la isla. Así mismo, se dieron logros importantes de México en el plano diplomático por medio del Programa Especial para la Enseñanza del Español a Estudiantes de la República Popular China, que entre 1974 y 1987 preparó a un total de 151 alumnos, una fuente de abastecimiento de diplomáticos chinos en los países hispanohablantes. En el plano económico, se dio un aumento relativo de un flujo comercial en principio marginal, el cual a partir de 1997 se acentuó, con una creciente balanza desfavorable para México, como puede observarse en el cuadro 1.

A pesar de que el interés de México en China no fue muy explícito, los inicios de la administración del presidente Ernesto Zedillo se mostraban prometedores respecto de las relaciones con China, pues la importancia de ese país se reconoció en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 sobre el resto de los países de Asia. En la enumeración de “los nuevos vínculos de la política interior y exterior”, después de los apartados de América del Norte, Centroamérica y el Caribe y América del Sur, se consideran otros importantes, el penúltimo de los cuales corresponde a la región del Pacífico asiático; llama la atención que el párrafo dedicado a ésta finalice diciendo: “Así mismo, buscaremos establecer vínculos más estrechos con la República Popular China, con el fin de multiplicar las oportunidades de intercambio comercial con esa nación.”<sup>3</sup> China fue el único país del área que mereció una mención especial en el citado plan, seguramente como reconocimiento de los altos índices de crecimiento que mostraba este país.

---

<sup>3</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1995 p. 14.

### Cuadro N° 1: Balanza comercial México-China

(millones de dólares)

Año	Comercio total	%	Exportaciones	%	Importaciones	%	Balance
1993	431,2	-4,3	44,8	117,0	386,4	-10,2	-341,7
1994	541,8	25,6	42,2	-5,8	499,6	29,3	-457,5
1995	557,6	2,9	37,0	-12,2	520,6	4,2	-483,6
1996	798,0	43,1	38,3	3,5	759,7	45,9	-721,4
1997	1.293,3	62,1	45,9	19,8	1,247,4	54,2	-1.201,5
1998	1.722,5	33,2	106,0	131,0	1,616,5	29,6	-1.510,5
1999	2.047,4	18,9	126,3	19,2	1,921,1	18,8	-1.794,7
2000	3.083,2	50,6	203,6	61,1	2,879,6	49,9	-2.676,0
2001	4.309,0	39,8	281,8	38,4	4,027,2	39,9	-3.745,5
2002	6.730,3	56,1	455,9	61,7	6,274,3	55,7	-5.818,4
2003	9.863,9	46,4	463,0	1,5	9,400,8	49,8	-8.937,8

Primer trimestre, enero-marzo 2003 y 2004

T12003	1.851,3		154,9		1.696,4		-1.541,5
T12004	3.059,2	65,2	127,4	-17,7	2.931,8	72,82	-2.804,4

*Fuente:* elaborado en base a información de la Secretaría de Economía y Banco de México

T1: enero-marzo.

En general, se dieron muchas coincidencias en foros internacionales y México no votó en la ONU contra los intereses del gobierno chino en lo referente a derechos humanos, lo cual sí hizo en el caso de Cuba, esgrimiendo el asunto de los derechos humanos como uno de los pilares de la política exterior del gobierno del presidente Vicente Fox. Desde el punto de vista diplomático, México ha sido un buen punto de apoyo para China en su interés en participar como observador en algunas organizaciones regionales latinoamericanas. En relación con lo legislativo, por iniciativa del senado mexicano se constituyó el 30 de junio de 1995 el grupo parlamentario de amistad México-China. Esta iniciativa tiene como objetivos el mantenimiento de una comunicación permanente mediante visitas parlamentarias, la organización de seminarios y el intercambio de publicaciones en materia legislativa y otros campos de interés mutuo. Los contactos interparlamentarios se estrecharon con la visita del primer ministro chino Wen Jiabao a México en diciembre de 2003.

En cuanto a las relaciones económicas, éstas se enmarcan en los proyectos de desarrollo en los que ambos países se comprometieron, proyectos que consideran las relaciones económicas con el exterior, con un marcado acento en la exportación, como un punto fundamental; esto los llevó a poner énfasis en lo económico dentro de su política externa. Las negociaciones entre China y México, que permitieron el ingreso del país asiático a la OMC, resultaron muy intensas en los años previos a 2001, hasta el punto que México fue el último país de la OMC en lograr el acuerdo bilateral correspondiente con China en septiembre de 2001.

Las negociaciones fueron arduas y trabajosas. México buscaba reducciones de aranceles importantes en productos del mar, frutas y legumbres, azúcar, jugo de naranja, café, cerveza, tequila y otros licores, cemento, tabaco, productos químicos y farmacéuticos, caucho, vidrio, hierro y acero, productos electrónicos y eléctricos, automóviles, camiones y autopartes, entre otros, con el objetivo de tener una presencia mayor en el mercado chino. Estas negociaciones se enmarcaron en un protocolo especial de adhesión de la República Popular China a la OMC que se acordó en Ginebra y en el cual se definieron, entre otros, asuntos concernientes a la metodología de cálculo de *antidumping* para los productos chinos, el control de precios para algunos productos objeto del comercio internacional y el comercio de productos chinos comercializados por el Estado.

Es importante recordar que a raíz de una investigación sobre *dumping* de algunos productos chinos en el mercado mexicano, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de México resolvió, el 18 de octubre de 1994, la imposición de cuotas compensatorias a estos, algunas de las cuales sobrepasan el mil por ciento. El gobierno de China trató de presionar y de negociar la suspensión de estas cuotas; sin embargo, según el acuerdo logrado entre China y México en 2001, estas cuotas se mantendrán hasta 2006, año en que serán revisadas.

En las relaciones económicas bilaterales también es necesario considerar el flujo de inversiones. En el año 2001, en China había inversiones contratadas de empresas mexicanas por un monto de US\$ 14.450.000<sup>4</sup> y para fines de 2003 había 53 proyectos de inversión de empresas mexicanas.<sup>5</sup> Algunos empresarios mexicanos mostraron interés en el mercado chino, pero aún no se lograron negocios o inversiones relevantes; otros expresaron que no les interesa ese mercado.<sup>6</sup> En el caso contrario, para el 31 de marzo de 2004 se contaba en México con el registro de 290 sociedades con participación china en su capital social, esto es, el 1% del total de sociedades con IED registradas en México (29.229). Las empresas con inversión china se dedican sobre todo a las actividades del sector comercio (61% del total) y de la industria manufacturera (25,2%) y se localizan en mayor medida en el Yucatán, Distrito Federal, Baja California, el Estado de México y Jalisco. Sólo

---

<sup>4</sup> Hu, Julio. "Ponen 'llave china' a saldo con México". En *Reforma*. 28 de octubre de 2002.

<sup>5</sup> *People's Daily*. 14 de diciembre de 2003.

<sup>6</sup> Véase la opinión de Lorenzo Zambrano de CEMEX en Moody, John. "Mexican Cement Maker with a World View". En *The New York Times*. 15 de abril de 2004.

entre enero de 1999 y marzo de 2004, las empresas con capital chino realizaron inversiones por veinticinco millones de dólares en México, cantidad que representa el 0,8% de la inversión aportada por los países asiáticos de la cuenca del Pacífico (US\$ 2.997,4 millones). Con esto, China ocupó la sexta posición entre los países asiáticos de la cuenca del Pacífico que, en ese lapso, materializaron inversiones en el país.<sup>7</sup> La inversión china acumulada a partir de 1994 asciende a US\$ 58,3 millones.

**Cuadro N° 2: Inversión china en México**  
(miles de dólares)

<b>Año</b>	<b>Anual</b>	<b>Acumulada</b>
1994	1.476,3	1.476,3
1995	5.415,9	6.892,2
1996	10.068,8	16.960,9
1997	4.913,7	21.874,6
1998	11.388,8	33.263,3
1999	4.984,2	38.247,5
2000	10.770,6	49.018,1
2001	2.27,3	51.275,4
2002	-2.451,5	48.823,9
2003	5.655,3	54.479,2
2004*	3.833,0	58.312,2

*Fuente:* Al mes de marzo. Secretaría de Economía.

<sup>7</sup> Para el período 1994-1998 la IED se integra con los montos notificados al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RNIE), más las importaciones de activo fijo realizadas por sociedades maquiladoras. Además, a partir de 1999 se incluyen los conceptos de nuevas inversiones, reinversión de utilidades y cuentas entre compañías, que se han notificado al RNIE. Cabe mencionar que esta información no incluye toda la inversión notificada por inversionistas chinos, debido a que no se incluyen las inversiones que realizan las empresas de China a través de sus filiales en otros países, pues el país de la inversión se clasifica con base en la nacionalidad del inversionista extranjero y no respecto del origen primario de los recursos.

En el aspecto sectorial, la inversión china canalizada al país entre enero de 1999 y marzo de 2004 se destinó sobre todo a la industria manufacturera, que recibió 71,3% del total; el comercio captó 23,9%; los servicios, 4,2% y el sector de la construcción, 0,6%.<sup>8</sup>

A partir del año 2000 y hasta el presente, China liberalizó de manera muy importante su economía en términos de disminución de aranceles, facilidades para la inversión y relajamiento de los controles en general. Muchos de estos cambios se hicieron como requisito para su aceptación en la OMC y otros como producto de sus compromisos después de su ingreso a dicha organización. Los efectos de esta situación resultaron en un aumento significativo de la inversión extranjera en China, que colocó al país como el principal receptor de IED en el mundo en 2002 y 2003,<sup>9</sup> así como un aumento significativo de la participación de ese país en el comercio internacional, que pasó de ser el 3,9% mundial en 2000 al 6% en el año 2003.

Mientras tanto, desde el año 2000 se observa una atonía en la economía mexicana que se expresó en un muy bajo crecimiento del PIB, con las consecuencias correspondientes en el ámbito social y en otros rubros económicos. En términos de las relaciones con China, se destaca un aumento significativo del comercio deficitario con ese país que lo colocó en 2003 como el segundo socio comercial después de Estados Unidos (véase cuadro 1) y una competencia importante por el mercado del mismo país. Mientras el comercio total entre México y Estados Unidos –y, en particular, las exportaciones mexicanas– no pudo recuperar el crecimiento sostenido que tuvo hasta el año 2000, el comercio total entre China y Estados Unidos –y, en particular, las exportaciones chinas– percibió un crecimiento espectacular, como se demuestra en los cuadros 3 y 4.

---

<sup>8</sup> Todos los datos de la inversión china en México están tomados de Secretaría de Economía, Subsecretaría de Normatividad, Inversión Extranjera y Prácticas Comerciales Internacionales, Dirección General de Inversión Extranjera. *Inversión de China en México*. Marzo de 2004.

<sup>9</sup> En el primer semestre de 2004 la IED llegó a US\$ 33,8 mil millones, por lo que puede suponerse que China seguirá en su posición de primer receptor mundial de IED, *People's Daily*. 28 de julio de 2004.

**Cuadro 3: Comercio anual entre Estados Unidos y México  
1993-2003**

(millones de dólares)

<b>Año</b>	<b>Comercio total</b>	<b>Exportaciones</b>	<b>Importaciones</b>	<b>Balance</b>
2003	235.471,8	97.411,7	138.060,1	-40.648,4
2002	232.086,1	97.470,1	134.616,0	-37.145,9
2001	232.634,4	101.296,5	131.337,9	-30.041,4
2000	247.275,3	111.349,0	135.926,3	-24.577,3
1999	196.629,4	86.908,9	109.720,5	-22.811,6
1998	173.401,6	78.772,6	94.629,0	-15.856,4
1997	157.326,1	71.388,5	85.937,6	-14.549,1
1996	131.088,8	56.791,6	74.297,2	-17.505,6
1995	108.392,5	46.292,1	62.100,4	-15.808,3
1994	100.337,2	50.843,5	49.493,7	1.349,8
1993	81.498,3	41.580,8	39.917,5	1.663,3

*Fuente:* U. S. Census Bureau. Foreign Trade Division. Data Dissemination Branch. Washington, D.C. 20233.

**Cuadro N° 4: Comercio anual entre Estados Unidos y China  
1993-2003**

(millones de dólares)

<b>Año</b>	<b>Comercio total</b>	<b>Exportaciones</b>	<b>Importaciones</b>	<b>Balance</b>
2003	180.803,8	28.367,8	152.436,0	-124.068,2
2002	147.320,3	22.127,7	125.192,6	-103.064,9
2001	121.460,7	19.182,3	102.278,4	-83.096,1
2000	116.203,4	16.185,2	100.018,2	-83.833,0
1999	94.899,3	13.111,1	81.788,2	-68.677,1
1998	85.409,8	14.241,2	71.168,6	-56.927,4
1997	75.419,9	12.862,2	62.557,7	-49.695,5
1996	63.505,4	11.992,6	51.512,8	-39.520,2
1995	57.296,9	11.753,7	45.543,2	-33.789,5
1994	48.068,5	9.281,7	38.786,8	-29.505,1
1993	40.302,8	8.762,9	31.539,9	-22.777,0

*Fuente:* U. S. Census Bureau. Foreign Trade Division. Data Dissemination Branch. Washington, D.C. 20233.

Como puede observarse en los cuadros 5 y 6 (Anexo) se verifica un aumento sustancial de las importaciones de Estados Unidos de mercancías chinas que antes eran importadas desde México, lo cual se refleja en el descenso o estancamiento de las exportaciones mexicanas en esos rubros. Estos cuadros resultan muy ilustrativos si analizamos los rubros de (6) bienes manufacturados, (7) maquinaria y equipo de transporte y (8) manufacturas diversas desde al año 2000. En el caso de las exportaciones de México hacia Estados Unidos, observamos un estancamiento o descenso, que se reflejan en la caída del comercio total entre ambos países. Por su parte, en el caso de las exportaciones de China hacia Estados Unidos, tenemos un franco aumento en los mismos tres rubros, que también se reflejan en el aumento de las importaciones totales de Estados Unidos desde China de más de 50% en esos años. Es claro que, en esos rubros, China representa una clara competencia para las exportaciones mexicanas.

En la maquila, uno de los sectores exportadores manufactureros más importantes de México, se experimentó una disminución de 730 establecimientos y de 229.127 empleos entre 2000 y 2003. Sin embargo, como se observa en el cuadro 6, en promedio los salarios se elevaron. En esto hay que considerar que la zona más importante de establecimiento de maquilas en México es parte de la región con salarios más altos, lo cual también repercutió en el traslado de algunas empresas. De las maquilas que salieron de México, 35% lo hicieron a China y 10% a países de América Central y el Caribe.

**Cuadro N° 7: Maquila en México (totales nacionales)**

<b>Años</b>	<b>Establecimientos en activo</b>	<b>Personal ocupado</b>	<b>Sueldos, salarios y prestaciones (miles de pesos)</b>
1997	2.717	903.528	35.382.226
1998	2.983	1.014.006	47.917.195
1999	3.297	1.143.240	64.315.270
2000	3.590	1.291.232	82.959.856
2001	3.630	1.198.942	88.932.086
2002	3.003	1.071.209	88.433.080
2003	2.860	1.062.105	91.604.777

*Fuente:* Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Por su parte, industrias tradicionales mexicanas como la del calzado y textiles no resistieron la competencia de los productos chinos –que entran de manera legal e ilegal al país–,<sup>10</sup> por lo que desde mediados de la década de 1990, estos sectores experimentaron una ola de quiebras que se agudizó a partir de 2000. Esta situación se reflejó tanto en el empleo general en México como en la exportación.

**Cuadro N° 8: Empleo en principales manufacturas de México**  
(individuos)

	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Total	4.805.943	7.659.182	7.464.090	7.132.810	6.991.470
Textil	169.967	438.689	461.572	404.721	393.590
Confección	626.527	1.121.302	1.033.393	912.033	927.451
Cuero y calzado	242.908	354.070	311.101	278.332	220.347

*Fuente:* Secretaría de Economía, Coordinación de Asesores. Prontuario Estadístico SNCI. Abril de 2004

---

<sup>10</sup> Algunos empresarios calculan en 50% el consumo de productos de contrabando en vestido y calzado; como es natural, no hay cifras definitivas al respecto.

**Cuadro N° 9: Exportaciones e importaciones capítulo 64  
(Calzado, polainas, botines y artículos análogos)**

(miles de dólares)

<b>Año</b>	<b>Total</b>	<b>Exportaciones totales</b>	<b>Importaciones totales</b>	<b>Exportaciones menos importaciones</b>
1990	183.331	85.459	97.872	-12.413
1991	348.813	168.934	179.879	-10.945
1992	544.102	261.765	282.337	-20.572
1993	511.686	252.519	259.167	-6.648
1994	477.846	210.998	266.848	-55.850
1995	389.349	252.443	136.906	115.537
1996	457.971	355.156	102.815	252.341
1997	623.978	475.992	147.986	328.006
1998	606.730	444.747	161.983	282.764
1999	589.254	426.886	162.368	264.518
2000	595.997	405.101	190.896	214.205
2001	627.966	356.679	271.287	85.392
2002	666.688	328.680	338.008	-9.328
2003	719.342	318.878	400.464	-81.586

Ene-mar 2003	171.005	69.564	101.441	-31,877
Ene-mar 2004	165.528	64.435	101.093	-36,658

*Fuente:* Secretaría de Economía, Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales y datos de Banco de México.

Como puede constatarse en la prensa mexicana de los últimos años,<sup>11</sup> el extraordinario desarrollo económico de China y las consecuencias que acabamos de reseñar en térmi-

<sup>11</sup> Pueden verse *El Universal* y *Reforma* como diarios representativos.

nos de posicionamiento en el mercado de Estados Unidos y de aumento significativo de sus exportaciones a México, se percibió por diversos sectores mexicanos como amenaza, hecho que enrareció la percepción hacia el país asiático. Las reacciones se suscitaron en sectores muy diversos del país; por parte del gobierno se observó una tendencia a acentuar las características autoritarias del gobierno de China frente al proceso de democratización de México. Por ejemplo, el secretario de Economía expresó lo siguiente: “México es un país democrático, donde hay respeto a los derechos humanos, libertad de prensa, alternancia en el poder, políticas de largo plazo y un sistema bancario eficiente. Con todo respeto a China, este no es un país democrático, no respeta los derechos humanos y no cuenta con instituciones políticas y financieras sólidas... la actual administración china promueve negocios, pero la próxima quién sabe”.<sup>12</sup> Estas declaraciones provocaron reacciones de protesta de la embajada china y, en el congreso mexicano, el secretario en su disculpa dijo que esas opiniones las había oído de empresarios mexicanos.<sup>13</sup>

Meses después, el presidente de la República contrastó la situación de México con la de China y dijo que en ese país se trabaja “con salarios de trescientos a seiscientos pesos al mes y sin prestaciones”. Poco antes, Antonio Muñoz Trincado, presidente de la Asociación de Industriales de Vallejo, acentuó la comparación de la situación laboral en China y México para explicarse las diferencias en la competitividad, se quejó de las “importaciones ilegales” y dijo que los trabajadores chinos “no tienen seguro social, ni INFONAVIT, no tienen aguinaldo, no tienen un montón de prestaciones que aquí en este país, por fortuna, las tenemos.”<sup>14</sup> Así mismo, ocurrieron protestas frente a la embajada china por la pérdida de empleos en el sector textil y zapatero y en la ciudad de Monterrey treinta y un ingenieros chinos fueron arrestados durante unas horas (el 5 de junio de 2004) después de haber sido denunciados por los artesanos de un mercado local, que pensaron que habían ido a copiar sus productos.<sup>15</sup> Antes habían sido muy difundidas en la prensa las noticias sobre copias de artesanías mexicanas en China.

Aunque estos hechos pueden verse como eventos aislados, lo que sí es un hecho es la percepción de China como una amenaza, que se tiene en diversos sectores de la sociedad y que se refleja en los medios de comunicación mexicanos. Esta percepción parece colocar la responsabilidad de la parálisis de la economía mexicana en la competencia de China, supuestamente basada en sus condiciones laborales y el sistema político autoritario, lo cual desresponsabiliza a los actores mexicanos. Algunos analistas también atribuyeron los problemas en la economía mexicana a la desaceleración de la economía de Estados Unidos, lo cual es un conocido reflejo de la opción de gobiernos y empresarios por apostarle casi sólo a la integración económica con Estados Unidos. Aun reconociendo que tanto la

---

<sup>12</sup> *El Universal*. 2 de abril de 2003, primera plana. Esta información se destacó en casi todos los medios del país.

<sup>13</sup> *El Universal*. 3 de abril de 2003.

<sup>14</sup> *Milenio Diario*. 5 de septiembre de 2003 p. 7. INFONAVIT siglas de Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

<sup>15</sup> EFE. 6 de junio de 2004

competencia de China en el mercado de Estados Unidos como las crecientes importaciones mexicanas desde el país asiático, complementadas con el comercio ilegal, podrían haber influido en el estancamiento de la economía mexicana, es necesario considerar que la principal responsabilidad de hacer al país competitivo está en los actores nacionales, políticos y sociales. Es decir, el gobierno ni las organizaciones empresariales dieron los pasos necesarios para enfrentar la competencia externa, ahora de China y en el futuro de India o de cualquier otro país, con las reglas del juego con las que México ha decidido participar desde su ingreso al GATT en 1986.

La situación de México frente a China también se analizó innumerables veces por muchas publicaciones internacionales. Michael O'Boyle resumió las ventajas de México frente a China en la cercanía física al mercado de Estados Unidos y en la inercia de las compañías de ese país por largo tiempo establecidas en México, que se sienten cómodas con el mismo sistema horario, la cercanía y el ambiente sociocultural en general.<sup>16</sup> Así mismo, Daniel Rosen resume las desventajas comparativas de México de la siguiente manera: “Una burocracia intrusiva en ocasiones corrupta y algunas veces simplemente hostil al sector privado, deficiente infraestructura general y de transporte, deficiente inversión en desarrollo humano, y una menos que dinámica estructura industrial que refleja una intermediación financiera imperfecta y un estatismo residual”.<sup>17</sup> En su análisis de las ventajas comparativas de México y China, Rosen –en la comparación entre el ritmo de crecimiento de la participación en el mercado mundial de un grupo de productos procesados en ambos países– afirma que China se esforzó más que México en lograr la competitividad internacional de sus productos de exportación. “Mientras México cambia, China cambia más rápido”, dice Rosen.

## 2. El carácter de las reformas de mercado, una explicación a la disparidad

El marco de la situación entre México y China podemos verlo desde la perspectiva de los rasgos comunes que comparten los dos países y las aproximaciones diferentes a problemas similares. Si bien está fuera de duda que en términos de tamaño sus realidades son muy diferentes, ambos países comparten el hecho de haber emprendido un proceso de reformas de apertura y liberalización.<sup>18</sup> En China, al partir de una economía estatizada con una mínima relación económica con el exterior, las reformas de liberalización se anunciaron a fines de 1978 y se dieron de manera paulatina. A principios de la década del ochenta

---

<sup>16</sup> O'Boyle, Michael. “The China Threat”. En *Business Mexico* N° 10. 2003.

<sup>17</sup> Rosen, Daniel H. “How China Is Eating Mexico's Lunch?”. En *The International Economy*. Primavera de 2003 p. 23.

<sup>18</sup> Una comparación de los resultados de las reformas de ambos países desde el punto de vista neoinstitucional ya ha sido hecha en el excelente artículo de González García, Juan. “Reforma económica institucional y modelo de desarrollo con orientación externa: similitudes y diferencias entre México y la República Popular China, 1980-2000”. En *Problemas del Desarrollo* Vol. 33, N° 129. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Abril-junio de 2002.

ta, México partía desde un modelo de economía mixta –para ese momento con un fuerte acento en las exportaciones petroleras– y sus reformas tuvieron dos hitos importantes en los años siguientes: el ingreso del país al GATT en 1986 y la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá en 1994. En este sentido, se diferencian en el hecho de que China no tenía una clase empresarial y México sí, así como China tenía una economía básicamente estatizada, con un gran aislamiento internacional y sin deuda externa significativa; mientras que en México un estado interventor en la economía y propietario de muchas empresas convivía con una fuerte economía privada en una situación de inserción plena en la comunidad internacional, con una muy elevada deuda externa estatal y privada y con un programa de ensamblaje para la exportación en la frontera con Estados Unidos iniciado en 1966.

Uno de los rasgos que define el proceso de reformas en China es que éstas fueron un proceso endógeno, se emprendieron dentro del país como producto de un profundo proceso de evaluación de su propia situación, sin la intervención de agentes externos. Las reformas se diseñaron en viejos cuadros del partido teniendo en mente los mismos objetivos que tenía la elite nacionalista desde el siglo XIX: el desarrollo económico del país con el fin de dar bienestar a la población y lograr un espacio de respeto en la comunidad internacional, para lo cual es imperativo superar el déficit de recursos económicos y tecnológicos del país. En relación con el concurso de los agentes extranjeros, la proposición de la reforma actual, al igual que algunas del siglo XIX, es la de atraer capital y tecnología del extranjero manteniendo un estilo de administración local.

En el caso de México, las reformas se iniciaron en un momento en que debido a la alta deuda externa, estatal y privada, en condiciones de crisis económica interna, el gobierno decidió responder utilizando las proposiciones de los agentes financieros internacionales. Esta situación, sumada a la convicción ideológica de la elite política doméstica, le imprimió a la reforma económica en México un carácter liberal ortodoxo, rígido, que se acentuó con la alternancia política a partir del año 2000. Los dos axiomas ideológicos fundamentales de la reforma en México son la disminución a ultranza del papel del Estado en la economía y una reforma fiscal basada en el impuesto al consumo. En este sentido, en China se “desideologizó” la política económica y ésta se hizo flexible en función de una respuesta eficiente a problemas específicos; mientras tanto, en México la política económica se ideologizó de manera rígida.

En lo que se refiere a las premisas económicas básicas sobre las que se formularon las políticas de reforma en China, es necesario reconocer que están sustentadas en la heterodoxia: son absolutamente flexibles en asuntos como la intervención estatal, los tipos y las formas de propiedad y muchas se llevan a cabo aun antes de que existan los marcos legales. Por lo tanto, no es extraño que las empresas exitosas de China sean de propiedad estatal, nacional o local, total o parcialmente. Así mismo, aunque las reformas se iniciaron a fines de 1978, la existencia de la propiedad privada sólo fue reconocida por la constitución en su reforma de 1988 y la protección estatal de ésta data de las enmiendas de marzo de 2004, cuando ya el país había sido el principal receptor mundial de inversiones extranjeras por dos años consecutivos.

Un ejemplo de cómo China se mueve en la heterodoxia ideológica se puede ver en

el manejo de los subsidios a partir de la reforma iniciada en junio de 2004 para liberalizar el estrictamente controlado e ineficiente sistema de distribución de granos por parte de las empresas del Estado. El propósito de la reforma es liberalizar el control estatal de los precios y la distribución. Se espera que la misma incida en el aumento del ingreso de los campesinos y genere mejoras en la distribución. La reforma incluye subsidios a los productores de granos, que alcanzan los US\$ 1.240 millones (2003) en las áreas de producción más importantes. Así mismo, se estableció un sistema de precios mínimos para el acopio. Cuando estos precios sean más bajos que los del mercado, el Estado subsidiará a las empresas distribuidoras, en cuyo caso sus ganancias finales serán compartidas por el gobierno según un contrato que así lo establece.<sup>19</sup>

En China la apertura se dio en una situación donde el Estado, si bien renunció a su carácter de árbitro único del pasado, no lo hizo con una parte de la propiedad ni con la rectoría general del proceso. Las empresas de propiedad estatal en China son responsables de un tercio del PIB y, además, tienen una participación similar en el comercio exterior del país y el Estado mantiene la propiedad de los recursos del subsuelo y de las empresas que considere estratégicas. En su reforma de las empresas estatales, China siguió el principio para lograr que sean muy eficientes y competitivas y espera mantener la propiedad de sólo aquellas que se sitúen entre las tres más exitosas en su ramo.<sup>20</sup>

Por otro lado, en lo que se refiere a la conducción del proceso económico, el Estado hasta ahora se reservó el poder de establecer las líneas del proyecto económico, el control del sistema financiero y la fijación del tipo de cambio. En cambio, en México el Estado sólo se reservó el sector energético, el cual acarrea muchos problemas de ineficiencias burocráticas y trabas legales heredadas de la función que cumplió durante los muchos años de administración por un Estado corporativo. El control de ese sector también es parte del viejo discurso nacionalista. El axioma de la no intervención del Estado en la economía se puede entender también en el marco de la corrupción del pasado; sin embargo, los nuevos mecanismos de participación política son un instrumento que puede usarse en la supervisión de las empresas estatales. Todos estos factores impidieron una reforma administrativa del sector energético mexicano que lo convierta en uno tan eficiente como podría serlo en potencia.

Por otra parte, las reformas en China han sido graduales: no se involucró a todo el país en el mismo proceso ni se llevaron a cabo en todos los sectores en el mismo momento. Se pueden distinguir tres momentos fundamentales en el proceso de reformas económicas: 1979, el inicio de la apertura comercial y las reformas estructurales; 1984, cambios en las reformas en el campo y las reformas en el sector industrial-urbano; 1992, la profundización de la apertura y la reforma en las empresas estatales; 1997, la profundización de las reformas institucionales y, a partir de 2001, la respuesta al ingreso del país a la OMC.

---

<sup>19</sup> *People's Daily*. 8 de junio de 2004.

<sup>20</sup> *People's Daily*. 12 de noviembre de 2003.

Después de la conocida tercera sesión del undécimo congreso del partido a fines de 1978, lo que vivió China puede describirse como un proceso gradual, con avances lentos y rápidos según el sector de la economía, con retrocesos en algunos casos, producto de la evaluación negativa de los pasos dados. De manera tal que, si bien el proceso de apertura económica se inició en esas fechas, no es posible tomar todo el período como un bloque, no se dieron todas las reformas en el mismo momento, es un proceso que aún no termina. Esto implicó un ensayo importante en la competencia para su empresariado naciente, así como el respeto por regiones que por sus características no están preparadas en el aspecto socioeconómico para la competencia internacional; es por eso que en China la reforma no trajo –como en México– una ola de quiebra de empresas incapaces para la competencia internacional, ni la ruina de la agricultura.

Así mismo, en China el ensayo con la IED comenzó en las llamadas ZEE de una manera limitada y en forma escalonada se amplió hasta las principales ciudades de la costa y, después, a ciudades del interior.<sup>21</sup> Este mismo principio de gradualidad espacial se conservó en relación con la banca extranjera en los acuerdos firmados por el país para su ingreso a la OMC. Como producto del ingreso de China a esta organización, en el año 2002 se permitió a los bancos extranjeros realizar negocios en moneda local con empresas extranjeras en Shanghai, Shenzhen, Tianjin y Dalian. En el año 2003 se abrieron a esta posibilidad las ciudades de Chengdu, Qingdao, Nanjing y Wuhan. Además, desde 2002 los bancos extranjeros empezaron a manejar servicios en monedas extranjeras para empresas e individuos chinos y extranjeros. La incorporación de otras ciudades y la ampliación de servicios será gradual hasta el año 2006.<sup>22</sup>

Las reformas en China también deben entenderse en el marco del consenso político que existe en lo fundamental dentro del liderazgo político. Aunque a lo largo del proceso se observaron aproximaciones diferentes a problemas específicos por parte de diversos grupos en el partido comunista, predominó el consenso. Esto permitió la planificación y la toma de decisiones en el largo plazo, así como mantener el empeño en el éxito económico de las reformas. En contraste, dos de los elementos fundamentales que explican que México haya perdido oportunidades en el mercado mundial, y que las siga perdiendo, son la ausencia de un consenso básico entre los principales actores políticos y económicos del país sobre políticas para el desarrollo económico y social y el “inmediatismo” en la toma de decisiones. En México no existe un consenso sobre energía, reformas laborales, reforma del Estado, reforma impositiva, grandes proyectos de infraestructura, reforma educativa, por lo que estos sectores permanecen estancados. Además, las iniciativas de reforma se tomaron para dirimir las diferencias políticas entre los diversos grupos contendientes

---

<sup>21</sup> Véase Cornejo, Romer. “Las zonas económicas especiales en China”. En *Estudios de Asia y África* Vol. XX, N° 2. 1985. Chong-dong, Pak. *The Special Economic Zones of China and their Impact on its Economic Development*. Westport: Praeger. 1997.

<sup>22</sup> La apertura gradual del sector financiero chino se contrapone a la experiencia de apertura y desregulación de los sistemas financieros nacionales en ALC durante los noventa.

en el congreso. Aunque algunos autores han puesto estos elementos en el marco del contraste entre un sistema político autoritario frente a la transición política mexicana que vive su primer experimento con la alternancia, la negociación de puntos básicos no está reñida con la pluralidad política.

En cuanto a la utilización del tiempo en el caso de México, hay algunos elementos que aunque rebasan los alcances de este trabajo vale la pena mencionar. En sus diversos tratados comerciales, los negociadores mexicanos han sido muy eficientes en lograr períodos de gracia para algunos sectores que no están preparados para la competencia internacional; sin embargo, una vez logrado esto, los diversos actores no toman las medidas pertinentes para preparar a esos sectores. Un ejemplo de lo anterior ocurrió con la norma 303 del TLCAN que entró en vigor el 1 de enero de 2001, según la cual se eliminó el estatus de libre impuesto sobre los componentes de las maquiladoras provenientes de países fuera del tratado. El plan original era que México tuviera la oportunidad de crear los abastecedores locales durante los siete años de gracia. Esto originó la salida de muchas maquiladoras que se veían amenazadas por un impuesto de importación de 20%, que emigraron antes de que el gobierno improvisara medidas de descuento en los impuestos sobre componentes extranjeros no producidos en el país.<sup>23</sup> Esta situación es muy crítica en el sector educativo, donde por su naturaleza, los resultados de las reformas son lentos y es necesaria la planificación a largo plazo. En este momento se espera que entren en vigor algunas medidas para las cuales deberían tomarse acciones; en 2005 entrará en vigor el acuerdo multifibras y las limitaciones de las cuotas de importación de textiles se eliminarán; además, según los acuerdos entre China y Estados Unidos en el marco del acceso de China a la OMC, a partir del 1 de enero de 2005 las compañías de Estados Unidos podrán distribuir sus productos en forma directa en las tiendas chinas sin hacerlo por medio de las compañías estatales de distribución. En ambos casos, muchas compañías mexicanas podrían prepararse para aprovechar las ventajas que esta situación implica. Así mismo, en el acuerdo logrado entre China y México para el ingreso del primero a la OMC, México logró un período de gracia de seis años antes de revisar los impuestos *antidumping* a algunos productos chinos sancionados en 1994; a la fecha (julio de 2004), no se toman medidas para enfrentar esa circunstancia.

Otro elemento importante que individualiza el proceso de reformas en China es el discurso nacionalista con el que se acompañaron, el cual está imbuido de una especie de nacionalismo económico; es decir, de un espíritu de competencia permanente por los primeros lugares en los diferentes ámbitos de la economía internacional. En este sentido, la elite china cambió el énfasis del discurso de “víctima” de las potencias extranjeras por el de competidor en el ámbito económico. Este elemento no puede perderse de vista en la explicación del éxito económico del país.

---

<sup>23</sup> O'Boyle, Michael, *op. cit.*

Si bien una de las justificaciones de la elite política china para la aceptación de inversión extranjera era la transferencia tecnológica que esto podría representar, una investigación llevada a cabo por el CASS, concluyó que la inversión de las compañías extranjeras en investigación tecnológica es más baja de lo esperado. En todo caso, son receptoras de tecnologías desarrolladas por sus compañías matrices. De las compañías investigadas, alrededor del 60% establecieron centros de investigación y desarrollo, pero con un número menor de empleados que los que tienen en sus matrices. La mayoría tiene menos de cincuenta empleados especializados en investigación tecnológica. Casi el 75% mantiene su gasto anual en investigación y desarrollo menor a US\$ 604.595. Esta baja inversión se refleja en el número de patentes y en el valor de sus nuevos productos. Así mismo, un 60% de las compañías estudiadas no tienen experiencia de cooperación con los gobiernos locales, 77% no han cooperado de manera formal con institutos de cooperación del gobierno y 79% no deseaban aliarse con empresas nacionales locales.<sup>24</sup> Esta situación es la que dio la pauta de que este sector debe tener un impulso nacional. Es por ello que el país trató de tener una política propia, basada en sus recursos, lo que significa la independencia de su proceso. Según la OCDE, China está en tercer lugar en inversión en investigación y desarrollo (la cual fue de sesenta mil millones de dólares en 2001, lo que significó el 1,1% de su PIB). Un 40% del gasto en I & D lo cubre el Estado; el resto, las empresas extranjeras y nacionales.<sup>25</sup> Localmente hay diferencias importantes, por ejemplo, el alcalde de Shanghai anunció a principios de 2004 un aumento de la inversión en investigación y desarrollo de la ciudad a un 2,2% del PIB local y un aumento de la inversión en protección ambiental a más de 3% del PIB de la ciudad.

Por último, es importante considerar cómo China y México estructuraron su comercio exterior en función de sus socios comerciales. China trató de tener un comercio exterior diversificado, mientras que México concentró su comercio sobre todo en su relación con Estados Unidos, hasta el punto en que puede caracterizarse como especializado en el comercio con ese país. En el cuadro 7 podemos observar que, mientras más del 60% de las importaciones mexicanas en 2003 provenían de Estados Unidos, el mayor proveedor de importaciones a China ese año fue Japón con 18% del total.

---

<sup>24</sup> *People's Daily*. 19 de noviembre de 2003.

<sup>25</sup> China tiene 743.000 personas involucradas en esta actividad, mientras en Estados Unidos hay 1,3 millones y, en Japón, 648.000. *People's Daily*. 3 de noviembre de 2003.

**Cuadro N° 10**

<b>Origen de las principales importaciones mexicanas 2003</b>		<b>Origen de las principales importaciones chinas 2003</b>	
	<b>% del total</b>		<b>% del total</b>
Estados Unidos	61,8	Japón	18,0
China	5,5	Taiwán	12,0
Japón	4,5	Corea del Sur	10,4
Alemania	3,7	Estados Unidos	8,2
		Alemania	5,9
		Malasia	3,4
		Hong Kong	2,7
		Rusia	2,4

*Fuente:* Economist Intelligence Units (eiu). Country Report China, Country Report Mexico.

En cuanto a las exportaciones mexicanas, su concentración en el mercado de Estados Unidos es aún más acentuada, con 88,8% del total; mientras que ese mismo país es también el mayor receptor de exportaciones chinas con un 21,1 % del total.

**Cuadro N° 11**

<b>Destino de las principales exportaciones mexicanas 2003</b>		<b>Destino de las principales exportaciones chinas 2003</b>	
	<b>% del total</b>		<b>% del total</b>
Estados Unidos	88,8	Estados Unidos	21,0
Canadá	1,7	Hong Kong	17,0
España	0,9	Japón	13,0
Japón	0,4	Corea del Sur	4,6
		Alemania	4,0
		Países bajos	3,1
		Reino Unido	2,5
		Singapur	2,0

*Fuente:* EU. Country Report China, Country Report Mexico.

Esta situación le confiere a la economía de China una mayor independencia que la mexicana en términos de su afectación por las condiciones de otros países, en este caso Estados Unidos.

### 3. Las opciones de México ante la coyuntura actual

Si bien, como ya dijimos, la percepción predominante en México respecto de la competencia de China es de amenaza, vista sólo en términos unilaterales y de victimización, es importante situarse en la perspectiva de la competencia, lo que implica comenzar por el estudio detallado de las circunstancias y del proceder a asumir la responsabilidad en la propia competitividad. En este marco, si comenzamos por las relaciones económicas bilaterales es necesario considerar, entre muchos otros, los siguientes elementos:<sup>26</sup>

- Por cada aumento en cien dólares en las exportaciones de China, se requieren importaciones por valor de cincuenta-setenta dólares.
- China tiene más de doscientas ciudades con población de más de un millón de habitantes.
- Ya en 2001 China consumía el 30% del hierro del mundo, 21% del platino y 15% del aluminio.
- En 2002 China consumió 240 millones de toneladas de acero laminado, lo que excedió la producción anual total combinada de productos de acero de Japón y Estados Unidos.
- Se calcula que las necesidades de desechos de acero para 2005 serán entre quince y veinte millones de toneladas.
- El cemento usado en los sitios de construcción es equivalente al 40% de la producción anual mundial.
- En 2003 China consumió 201,1 toneladas de oro para joyería, el tercer consumidor mundial.
- Se pueden identificar cinco sectores que tendrán un alto desarrollo en el futuro de mediano plazo en China: vivienda, automotores, tecnología de información, cuidado de la salud y educación.
- Gran crecimiento de las importaciones de algodón, aceite vegetal comestible, lana y soja.

---

<sup>26</sup> Datos tomados del *People's Daily*. 17 de enero, 27 de febrero, 4 de marzo, 22 de abril, 13 de julio y 15 de agosto de 2003 y 6 de julio de 2004; *South China Morning Post*. 12 de febrero de 2003; *Far Eastern Economic Review*. 25 de marzo de 2004.

- Hay casi cien millones de chinos que usan Internet.
- Existen 370 millones de líneas de teléfono fijas y la televisión por cable abarca doscientos millones de hogares.
- Las familias chinas en proceso de aumentar sus ingresos gastan más en vivienda, alimentos y vehículos y acceden a bienes de consumo gracias a la diversificación de medios de pago y la mejora continua de ingresos.
- Gran cantidad de productos nuevos se introducen en el mercado y se prevé que crecerá el consumo de vinos y quesos.
- Quienes usan teléfono celular exceden los cuatrocientos millones.
- Se espera que 150 millones de familias, lo que implica una población de quinientos millones de personas, compren automóviles en los próximos diez a quince años. Sólo el mercado en las áreas costeras será de cuatrocientas millones de personas.
- El ingreso mensual promedio de las familias más ricas aumentó más de 10% anual los últimos cinco años en las ciudades más prósperas (Shanghai, Beijing, Chengdu y Guangzhou), donde el ingreso mensual promedio fue de US\$ 298 en 2003.
- Las restricciones al capital extranjero han sido reducidas de manera sustancial.
- Los grandes receptores de IED son las industrias petroquímica y de tecnología de la información.
- También se convirtieron en centros de atracción de la IED los servicios financieros, los mercados de futuros, la distribución, el comercio exterior, el turismo, la contabilidad, los servicios legales y la salud.
- Desde julio de 2003 se permite que las agencias de viaje extranjeras establezcan compañías por acciones en China, quinto destino mundial después de Francia, España, Estados Unidos e Italia, y ocuparía el primer lugar en 2020.
- Para el año 2003 el número de turistas que salió de China fue de 20,22 millones de personas. Se calcula que para el año 2010 habrá unos cincuenta millones de turistas chinos. Según fuentes de la OMC, el gasto *per cápita* de los turistas chinos es de alrededor de US\$ 1.200. Lo anterior se puede resumir en dos conclusiones fundamentales: China se convirtió en un formidable mercado importador de materias primas y representa un mercado con millones de consumidores de altos ingresos concentrado en grandes ciudades y con perspectivas de un rápido crecimiento.

Dado que México es un importante productor de hidrocarburos y con reservas considerables, es necesario dedicarle algunos párrafos al mercado chino de energéticos. China, y el resto de los países del noreste de Asia, Corea y Japón, requieren asegurarse de abastecimiento constante de petróleo, ya que toda la región depende del Medio Oriente, donde se espera que exista mayor inestabilidad política. Hasta 1993, China se autoabastecía de petróleo, hoy se convirtió en el segundo mercado petrolero después de Estados Uni-

dos, superando a Japón. Una investigación del Ministerio de Transporte predecía que el país podría importar cien millones de toneladas de petróleo crudo en 2005, 150 millones en 2010 y entre 250 y trescientos millones en 2020.<sup>27</sup> Se espera que el porcentaje de las importaciones de petróleo de China, en función de su consumo total, pase del 34% en 2002 a 80% en 2030, lo que en términos de volumen significarán diez millones de barriles diarios; es decir, el equivalente de las importaciones netas de Estados Unidos en 2002. A mediados de 2004 estas predicciones se superaron, pues las importaciones excederían los 120 millones de toneladas. Según la Agencia Internacional de Energía, China necesita invertir US\$ 3,3 billones en proyectos de energía en los próximos veintisiete años.<sup>28</sup> Como una muestra de la importancia del aseguramiento del abastecimiento energético de China, el gobierno creó una nueva oficina de energía bajo la Comisión Estatal para el Desarrollo y la Reforma.

El grueso de las importaciones de petróleo de China, Corea y Japón, que proviene del Medio Oriente, pasa a través de rutas en el archipiélago de Indonesia, que pueden ser fácilmente bloqueadas en caso de inestabilidad regional. El 60% de las 65 millones de toneladas que China importó en 2001 llegó por esas rutas. Por lo anterior, las grandes compañías de petróleo y gas de China, como la CNPC, Sinopec y la Corporación Nacional de Petróleo Marítimo de China (CNPMC), buscaron otras fuentes de abastecimiento, en particular en Rusia, Asia central e Indonesia, además de invertir en recursos energéticos en el exterior para darle al país un mayor control sobre sus fuentes de energía.

A fines de mayo del año 2003 la estatal CNPC y la empresa *Yukos* de Rusia firmaron un acuerdo general por veinticinco años para un proyecto de abastecimiento de petróleo crudo a través de Siberia oriental por un valor de US\$ 150.000 millones. Con esto se abastecería a China con veinte millones de toneladas de petróleo al año, que se elevarían a treinta millones para el año 2010. Según este acuerdo, el petróleo comenzaría a abastecerse en el 2005 a través de un nuevo oleoducto de 2.260 kilómetros desde Angarsk, cerca del lago Baikal, hasta Daqing, en el noreste de China, donde sería refinado y enviado a otras partes del país. Sin embargo, hay que considerar que este acuerdo aún no es un hecho, pues existen muchos problemas en el financiamiento y una feroz competencia de Japón por lograr un acuerdo similar, además de que Rusia puede no tener la capacidad de producción que se pretende y de que la compañía rusa enfrenta serios problemas financieros, legales y operativos.

Poco después Hu Jintao, presidente de China, dispuso la firma de otro acuerdo en Astana, la capital de Kazakstán, entre la CNPC y la compañía estatal de petróleo y gas *Kazymunaygas*, para construir un oleoducto de 3.100 kilómetros desde el campo petrolero de Aktyubinsk hasta el occidente de China. La CNPC tiene dos campos petroleros en Kazakstán, pero es muy difícil enviar su producción a China. El abastecimiento energético de es-

---

<sup>27</sup> *People's Daily*. 11 de diciembre de 2003.

<sup>28</sup> *The Straits Times*. 8 de diciembre de 2003.

ta zona tiene como punto principal el gasoducto en construcción entre la cuenca del Tarim en Xinjiang y el puerto de Shanghai. La construcción del oleoducto desde Kazakstán tiene en su contra que la producción aún no lo justifica, pero en caso de concretarse el proyecto significaría adicionar otros veinte millones de toneladas de petróleo al año.

El interés de China por asegurarse el abastecimiento de petróleo la llevó a interesarse en el aseguramiento de fuentes aún más lejanas. En enero de 2002, la CNPMC le pagó a la compañía petrolera española *Repsol YPF* US\$ 585 millones por sus inversiones en petróleo y gas de Indonesia. En el mismo año, la CNPMC firmó un contrato por doce mil millones de dólares, por veinticinco años, para el abastecimiento de gas licuado con *Northwest Shelf* de Australia y otro contrato por siete mil millones de dólares para el abastecimiento de gas natural licuado del campo Tangguh de Indonesia.<sup>29</sup>

Debido a los compromisos asumidos por China en la OMC, el país definió una nueva política de importación de energéticos. Se acabaron las cuotas de importación para productos petroleros refinados primarios, incluyendo gasolina, kerosén, nafta y otros derivados desde el 1 de enero 2004. Para otros productos de petróleo, los importadores tendrán que seguir usando las cuatro compañías estatales que se ocupan de ello: *Chinaoil*, *Unipecc*, *Sinochem Corp.* y *Zhuhai Zhenrong Corp.* Así mismo, quedaron sin efecto las cuotas para otros productos como caucho, llantas y autopartes.

Durante el invierno de 2003 a 2004, China enfrentó una aguda carestía energética. Sinopec, la compañía más grande de refinación petrolera de China, el 24 de noviembre de 2003 pidió a sus expendedoras parar los envíos a las estaciones de gasolina independientes, así como limitar el abastecimiento a las estaciones de gasolina de su propia franquicia. Además, requirió a sus subsidiarias garantizar la provisión a los más importantes usuarios, que incluyen grandes compañías y plantas generadoras de energía, medida que ocasionó protestas por parte de los propietarios de estaciones de servicios en el interior del país. Sinopec y CNPC son las dos únicas grandes empresas estatales de petróleo continental en China, dominan la producción y la comercialización y entre ambas controlan casi el 50% de las estaciones de gasolina de China.<sup>30</sup> Al parecer, una de las razones de la carestía es que al lado de la demanda creciente por el acelerado desarrollo, la inversión en el sector descendió en forma proporcional en el marco de la inversión general en infraestructura. A lo anterior se agregan las altas temperaturas en el sur y la escasez de agua en las represas por sequías.

Las plantas industriales que usan carbón también encaran problemas de abastecimiento energético. Algunos expertos atribuyen este asunto al aumento de los precios del carbón, a los elevados costos del transporte, al descenso de las reservas de las empresas y a la calidad del carbón. China es el principal consumidor de carbón del mundo y el segundo de

---

<sup>29</sup> *Far Eastern Economic Review*. 24 de julio de 2003.

<sup>30</sup> *Interfax*. 26 de noviembre de 2003.

petróleo y electricidad.<sup>31</sup> Además, debido al número creciente de accidentes laborales fatales, el gobierno se vio en la necesidad de cerrar muchas minas de carbón pequeñas.<sup>32</sup>

Otro factor al que es importante poner atención es la capacidad de China para invertir en el extranjero, para lo cual la ventaja de la participación de México en el TLCAN es fundamental, así como las materias primas y el turismo. Desde 2001, los gobiernos central y local estimulan a las empresas chinas para invertir en mercados emergentes. En particular, se conceden estímulos para la inversión en América Latina, Medio Oriente y Rusia.<sup>33</sup> China firmó acuerdos de protección de inversiones con 103 países y regiones y acuerdos para evitar la doble tributación con 66 países y regiones.<sup>34</sup> Hasta mediados de 2004, 3.440 empresas chinas (sector no financiero) invirtieron en el mundo por un monto acumulado de US\$ 33.400 millones, sólo en el 2003 las inversiones sumaron US\$ 2.900 millones. Los diversos proyectos van desde alimentos, comercio, transporte hasta manufacturas, procesamientos, minería, cooperación agrícola e investigación y desarrollo.<sup>35</sup> Las metas del gobierno chino son, que para el 2015, existan cincuenta empresas de su país entre las quinientas empresas transnacionales más importantes del mundo, y que se creen quinientas empresas medianas y cinco mil empresas pequeñas multinacionales.

En resumen, las opciones de México están en los cambios internos que conduzcan al aumento de su competitividad en los mercados internacionales, así como en diversificar sus relaciones comerciales considerando las necesidades de mercados crecientes como el chino, en términos de materias primas y su amplio sector de consumidores de altos ingresos. Esto también implica un cambio de percepción en cuanto a que el origen de los problemas de México no está en los bajos salarios ni en el carácter del sistema político de China.

## Consideraciones finales

Para terminar, es necesario hacer una breve referencia a los factores internos en México, donde se puede ubicar la posibilidad de hacer al país más competitivo y encarar las “amenazas” a sus mercados, interno o externo. Para ello se debe partir desde que ya no es posible para México basar su competitividad sólo en los bajos salarios, pues no hay manera de superar esta condición de China o India, por lo tanto, es necesario reevaluar las ventajas competitivas del país. En un principio están las ventajas naturales. En este sentido, la cercanía con Estados Unidos sigue siendo uno de los más grandes recursos del país, por lo que es necesario, entre otras medidas, poner el acento en productos –que por sus

---

<sup>31</sup> *Ídem*.

<sup>32</sup> *The Strait Times*. 8 de diciembre de 2003.

<sup>33</sup> *China Daily*. 18 de abril de 2002.

<sup>34</sup> *China Daily*. 16 de diciembre de 2002.

<sup>35</sup> *Xinhua*. 19 de febrero de 2003 y *People's Daily*. 11 de abril de 2003.

características específicas o de producción— requieran de la cercanía con oficinas matrices o los centros de consumo, como lo son bienes de gran tamaño o con especificaciones de producción complejas y cambiantes, o con ciclos cortos de inventario. Otro asunto importante es la utilización de las ventajas de México como productor y procesador de materias primas, por lo que la industria petrolera, de cobre y otras podrían tener un papel mayor en la competitividad del país. Por último, en términos de las ventajas básicas del país, no puede dejarse de lado la revitalización de la industria turística, lo que implicaría medidas específicas en términos de infraestructura, ecología, educación y seguridad.

Sin desconocer que la reactivación de las mencionadas ventajas naturales del país requieren de la voluntad política de las elites, otras medidas no menos importantes que significarían un gran impulso para la competitividad de México descansan única y en forma exclusiva en la voluntad de las elites políticas y económicas. En este sentido, es necesario partir de un consenso amplio entre los diferentes sectores políticos y sociales del país sobre un conjunto de proyectos básicos, fundamentales para el desarrollo y la competitividad de México. En ausencia de ese consenso, hasta ahora todas las proposiciones en ese sentido sólo se utilizaron como instrumentos en las contiendas electorales. Del logro de este consenso básico depende que se lleven a cabo las reformas, políticas y legales, necesarias para mejorar la competitividad del país.

Uno de los sectores que claman por una reforma es el educativo, para que de verdad logre hacer eficiente los nueve primeros años de educación y crear un sistema de educación técnica acorde a las necesidades del país. Además, es necesaria una reforma para hacer eficiente la industria energética. Hasta ahora el debate sobre ella parece circunscribirse a la privatización; no se consideró una reforma profunda que permita crear en ese sector empresas altamente productivas conservando la propiedad del Estado. Tanto en la educación como en el sector energético se constata la existencia de sindicatos aferrados a las estructuras actuales, que aún poseen el poder que les confirió el régimen corporativo del pasado del que fueron un pilar fundamental. Por otra parte, la industria petrolera no se desprende aún del peso que su estatización tuvo en la construcción del discurso nacionalista. En definitiva, es importante buscar mecanismos creativos que refuercen la capacidad económica del Estado, para que pueda solventar los gastos en desarrollo social y educación básica que se necesitan para superar la situación de pobreza de más de la mitad de la población. Ese gasto no lo va a hacer el empresariado nacional ni la inversión extranjera.

Así mismo, es importante atender el mejoramiento del ambiente de inversión en México, lo que implica simplificación fiscal, una disminución sustancial en los trámites burocráticos para las pequeñas empresas por parte de las autoridades estatales, nacionales y locales, y reformas en las leyes laborales. El sistema de seguridad del país también requiere una reforma profunda, no sólo porque deteriora el ambiente de inversión sino porque lesiona la soberanía del Estado mismo. El fracaso del gobierno en el combate al secuestro, el contrabando y la piratería es una muestra del poco control que el Estado tiene sobre el aparato de seguridad, que ha sido cada vez más lesionado por la penetración del narcotráfico. Además, la diversificación de los mercados internacionales del país es un asunto que podría colaborar en mejorar las exportaciones nacionales. Sin embargo, al pa-

recer, hay consenso entre funcionarios y empresarios sobre la concentración de la planta productiva del país en el mercado del TLCAN.

No podemos concluir esta reflexión sin, al menos, mencionar que en China existen algunos problemas serios que deben considerarse en el análisis de sus condiciones actuales y de las perspectivas del país, entre los cuales podemos enumerar las grandes disparidades regionales en el desarrollo, la falta de consolidación del sistema legal que aún está en proceso de establecimiento, el grave deterioro en el medio ambiente, el envejecimiento de la población en una situación de carencia de seguridad social y la ausencia de mecanismos eficaces de participación política ciudadana. Sin embargo, dos problemas graves podrían amenazar de verdad la estabilidad del país: la disparidad del ingreso y la corrupción. Junto al enorme crecimiento económico de China, las reformas también trajeron una muy aguda polarización social. Según fuentes oficiales, para el año 2002, el 1% de la población con los ingresos más elevados poseía 6,1% del ingreso total de la sociedad, el 5% de las personas con más altos ingresos poseían casi el 20% del ingreso total de la sociedad y el 10% de las personas con más altos ingresos tenía el 32% de todo el ingreso de la sociedad. El 43% de esta disparidad social se atribuye a las diferencias de ingreso entre el campo y la ciudad.<sup>36</sup> El gobierno tuvo que admitir, por primera vez, un aumento del número de personas en situación de pobreza extrema: de ochocientas mil personas a fines de 2003, con un ingreso *per cápita* anual de menos de 637 yuanes (US\$ 100 = 828 yuanes), los que en total el gobierno calcula en treinta millones de personas, sin contar otros sesenta millones clasificados en situación de pobreza.<sup>37</sup> Los programas del gobierno para la solución de esta situación no han sido suficientes. Otro de los grandes problemas en cuyo enfrentamiento podría estar involucrada la estabilidad misma del país es el de la corrupción: es muy grave en los funcionarios locales, que agobian a los campesinos con impuestos innecesarios y agravan su situación económica y su descontento. Además, la corrupción incide en forma directa en una muy baja recolección legal de impuestos nacionales que muchas veces se negocian de manera personal, en el sobreprecio de las obras públicas y en la ineficiencia de los sistemas de desarrollo social del gobierno. La pobreza y la corrupción se vislumbran como una amenaza real a la legitimidad del gobierno del partido comunista y son una fuente potencial de desestabilización social.

---

<sup>36</sup> *Xinhuanet*. 25 de febrero de 2004.

<sup>37</sup> *People's Daily*. 24 de julio de 2004.

# Anexo

**Cuadro 5**  
**Comercio de los Estados Unidos con China por producto 1996-2003**  
(Millones de dólares)

Producto 1-dígito SITC	1996		1997		1998		1999		2000	
	EXP	IMP	EXP	IMP	EXP	IMP	EXP	IMP	EXP	IMP
(0) Alimentos y animales vivos	774,0	653,6	399,52	728,92	487,15	730,14	325,98	863,12	472,95	1.021,17
(1) Bebidas y tabaco	3,3	16,5	8,73	18,82	12,42	23,53	10,82	18,74	4,93	32,53
(2) Materias sin procesar, no comestibles, excepto combustibles	1.888,5	376,1	1.639,63	524,60	1.076,49	521,13	1.178,18	511,12	2.566,50	614,03
(3) Combustibles minerales, lubricantes y materias conexas	67,6	513,3	231,68	563,01	127,23	388,08	122,53	248,10	59,77	729,76
(4) Aceites, grasas y ceras animales y vegetales	113,6	7,5	169,07	8,47	320,55	8,86	74,33	5,92	20,90	7,48
(5) Químicos y productos relacionados, NES	1.727,3	1.033,5	1.935,29	1.261,72	1.972,94	1.441,41	2.089,32	1.674,23	2.325,37	1.809,46
(6) Bienes manufacturados clasificados por materia	789,6	4.561,9	810,30	5.785,55	858,50	6.969,17	900,52	8.314,80	1.271,89	10.286,90
(7) Maquinaria y equipo de transporte	5.570,0	13.985,2	6.521,83	17.539,08	8.238,77	21.598,75	7.148,72	26.397,23	8.067,82	34.946,75
(8) Manufacturas diversas	885,9	29.914,9	935,62	35.587,88	958,31	38.726,71	1.057,93	42.819,35	1.240,14	49.475,39
(9) Mercaderías y transacciones, NES	158,0	432,8	153,75	533,90	205,58	748,07	209,33	933,33	222,76	1.139,49
<b>TOTAL</b>	<b>11.977,9</b>	<b>51.495,3</b>	<b>12.805,42</b>	<b>62.551,93</b>	<b>14.257,95</b>	<b>71.155,86</b>	<b>13.117,68</b>	<b>81.785,93</b>	<b>16.253,03</b>	<b>100.062,9</b>

**Continuación Cuadro 5**  
**Comercio de los Estados Unidos con China por producto 1996-2003**  
(Millones de dólares)

2001		2002		2003	
EXP	IMP	EXP	IMP	EXP	IMP
510,78	1.143,72	554,23	1.505,33	810,84	2.000,72
6,07	40,37	6,24	47,55	12,45	34,90
3.145,86	594,76	3.336,30	634,17	6.859,86	773,40
93,45	387,22	94,33	416,39	133,23	451,20
14,16	5,68	28,04	6,25	102,96	9,04
2.211,23	2.064,68	2.960,03	2.422,74	3.622,25	3.025,51
1.106,52	10.803,65	1.309,73	13.374,24	2.005,40	16.217,46
10.284,63	34.943,68	11.778,34	46.216,78	12.546,27	60.848,34
1.653,25	51.068,26	1.756,32	59.136,17	2.057,07	67.210,33
208,89	1.228,47	229,11	1.408,26	268,17	1.808,34
19.234,83	102.280,48	22.052,68	125.167,89	28.418,49	152.379,24

*Fuente:* FTDWebMaster. Foreign Trade Division. Census Bureau. Washington D. C. 20233. ubicación: MAIN: STATISTICS:PRODUCT TRADE DATA: 1-DIGIT SITC TRADE

**Cuadro 6**  
**Comercio de los Estados Unidos con México por producto 1996-2003**  
(Millones de dólares)

Producto 1-dígito SITC	1996		1997		1998		1999		2000	
	EXP	IMP	EXP	IMP	EXP	IMP	EXP	IMP	EXP	IMP
(0) Alimentos y animales vivos	3.575,4	3.663,6	3.073,99	3.917,29	3.840,17	4.322,94	3.885,24	4.428,99	4.531,46	4.520,74
(1) Bebidas y tabaco	80,4	534,9	82,46	703,77	82,86	844,59	111,42	1.009,95	125,67	1.299,02
(2) Materias sin procesar, no comestibles, excepto combustibles	2.479,8	962,6	2.956,00	977,63	3.072,74	879,62	2.602,75	811,79	3.105,15	817,00
(3) Combustibles minerales, lubricantes y materias conexas	1.524,0	6.785,3	2.005,83	8.406,87	1.773,18	5.300,16	2.268,28	7.217,27	4.299,67	12.763,31
(4) Aceites, grasas y ceras animales y vegetales	323,2	51,3	374,86	28,98	460,10	44,75	359,65	40,67	300,66	28,84
(5) Químicos y productos relacionados, NES	5.175,4	1.363,3	6.343,32	1.550,98	6.873,59	1.503,85	7.186,76	1.611,64	8.830,42	1.783,06
(6) Bienes manufacturados clasificados por materia	8.230,0	5.688,7	9.319,17	6.642,08	10.790,01	,465,86	12.408,50	7.993,10	15.654,83	9.127,73
(7) Maquinaria y equipo de transporte	2.6613,3	40.694,3	35.810,34	47.312,10	38.839,44	54.558,77	43.591,98	63.805,32	56.821,53	79.478,75
(8) Manufacturas diversas	6.476,1	10.285,4	8.393,72	12.952,84	9.639,12	15.799,42	10.336,27	17.923,63	12.258,40	20.219,51
(9) Mercaderías y transacciones, NES	2.283,3	2.933,7	3.018,62	3.337,36	3.638,88	3.988,72	4.114,97	4.864,12	4.998,25	5.872,57
<b>TOTAL</b>	<b>5.6760,8</b>	<b>72.963,2</b>	<b>71.378,31</b>	<b>85.829,91</b>	<b>79.010,09</b>	<b>94.708,67</b>	<b>86.865,83</b>	<b>109.706,49</b>	<b>110.926,03</b>	<b>135.910,53</b>

**Continuación Cuadro 6**  
**Comercio de los Estados Unidos con México por producto 1996-2003**  
(Millones de dólares)

2001		2002		2003	
EXP	IMP	EXP	IMP	EXP	IMP
5.334,60	4.527,39	5.046,60	4.525,79	5.482,57	5.256,85
138,70	1.410,01	144,93	1.632,87	155,68	1.758,83
3.012,59	752,19	3.248,47	724,32	3.477,71	741,88
3.287,64	10.209,55	3.270,42	12.208,86	2.879,24	15.497,02
272,65	26,16	457,26	23,14	379,93	43,29
8.526,50	1.809,58	8.768,50	1.917,13	9.911,03	2.158,08
13.756,31	8.730,06	13.175,45	9.437,89	13.039,80	9.476,09
51.437,44	78.264,62	47.941,13	77.192,64	47.215,28	75.882,78
11.465,70	19.924,27	11.576,31	21.288,64	11.221,79	21.307,62
4.276,94	5.779,13	3.901,56	5.780,91	3.694,40	5.950,86
101.509,08	131.432,96	97.530,61	134.732,19	97.457,42	138.073,30

*Fuente:* FTDWebMaster. Foreign Trade Division. Census Bureau. Washington D. C. 20233. ubicación: MAIN: STATISTICS:PRODUCT TRADE DATA: 1-DIGIT SITC TRADE

## Bibliografía

- Cornejo, Romer. "Las zonas económicas especiales en China". En *Estudios de Asia y África* Vol. XX, N° 2. 1985.
- . "México y China. Entre la buena voluntad y la competencia". En Garza Elizondo, Humberto (ed.). *Entre la globalización y la dependencia. La política exterior de México 1994-2000*. México: El Colegio de México y Tecnológico de Monterrey. 2002.
- González García, Juan. "Reforma económica institucional y modelo de desarrollo con orientación externa: similitudes y diferencias entre México y la República Popular China, 1980-2000". En *Problemas del Desarrollo* Vol. 33, N° 129. UNAM. Abril-junio de 2002.
- Chong-dong, Pak. *The Special Economic Zones of China and their Impact on its Economic Development*. Westport: Praeger. 1997.
- Rosen, Daniel. "How China Is Eating Mexico's Lunch?". En *The International Economy*. Primavera de 2003.
- Secretaría de Economía, Subsecretaría de Normatividad, Inversión Extranjera y Prácticas Comerciales Internacionales, Dirección General de Inversión Extranjera. *Inversión de China en México*. Marzo de 2004.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México. 1995 p. 14.

# Brasil y China: relaciones de cooperación en el siglo XXI

SEVERINO CABRAL BECERRA FILHO

## Resumen

El autor analiza las percepciones básicas que rigen las relaciones entre China y Brasil. Estado, soberanía, independencia, desarrollo son conceptos centrales en la construcción de una relación particular que, durante las dos últimas décadas, se ha hecho más intensa en razón de los cambios producidos en el sistema internacional, el protagonismo adquirido por China y las pretensiones de Brasil por constituirse en un poder económico, político y militar en el siglo XXI. En este proceso, las connotaciones ideológicas dejan lugar al diseño de políticas basadas en las propias realidades de cada uno de los actores.

## Abstract

This paper analyzes the basic perceptions under which Brazil and China are interacting. State, Sovereignty, independence and development are the main points in the bilateral agenda, regarding both countries' interest to develop a more stronger and deepen relationship considering international new world order, the raising China power and Brazil's pretensions to be one of the big players in the international arena this century. Political realities are more relevant rather than ideological views in policy thinkers and planners' long-term strategies.

## Introducción

“Este siglo XX no solamente da vuelta una nueva página del libro del mundo como también inicia un otro espantoso capítulo. Se desdoblan para el Hombre panoramas de extraños futuros, de otras culturas universales a que Europa no está muy cerca, de responsabilidades todavía no imaginadas para las naciones y las razas.

El problema chino, de por sí, ya es tan vasto que ninguna nación se puede permitir ignorarlo. Nosotros particularmente, en América, debemos enfrentar lo del Pacífico, y dominarlo para no ser por él dominados. Y la única manera de dominarlo será esforzándonos con paciente simpatía para comprender los mejores elementos, más promisorios y más humanos.=”.

“Or, pour les événements qui font l’histoire, qu’est-ce que le temps d’une ou deux générations? Ce n’est plus, dans le mouvement du monde, que l’espace d’un jour au lendemain. (...) A la course de cette ère accélérée, l’avenir envahit le présent. Puis, le futur est toujours plein d’inversions et de surprises”.

Rui Barbosa, *La Nouvelle Cour Permanent d’Arbitrage*  
(Discurso e os en el contenido”.

Ernest Fenollosa, “Los caracteres de la escritura china como instrumento para la poesía”. En de Campos, Haroldo (org.). *Ideograma: lógica, poesía, lenguaje* (m Haia, na Segunda Conferência da Paz) en Escritos y Discursos Selectos.

“El verdadero siglo de Asia y del Pacífico, o de Asia, sólo existirá cuando China, India y los demás países vecinos suyos se hayan desarrollado. Es lo mismo que decir que no habrá ningún siglo de América Latina que no contemple el desarrollo de Brasil. Por ello, debemos focalizar el problema del desarrollo elevándolo a la altura de toda la humanidad y observarlo y resolverlo partiendo de esa altura. Sólo de esta manera se adquirirá la conciencia de que el problema del desarrollo es de responsabilidad tanto de los propios países en desarrollo como de los países desarrollados”.

Deng Xiaoping, parte de una entrevista con Rajiv Gandhi, 1988.  
En *Textos escogidos* III.

“Debe haber algo de semejante entre la China por así decir eterna y el joven y todavía verde Brasil. Semejanza que ha impresionado más de un observador agudo. (...) Es una semejanza honrosa para Brasil, pues la civilización china es una antigua civilización opulenta de valores que no envejecen nunca, y varios de los cuales los portugueses supieron asimilar y transmitir a los brasileños”. Gilberto Freyre, discurso de agradecimiento a la comunidad china de Sofala y Manique, Mozambique, 1952. En *Um brasileiro em terras portuguesas*.

Desde su formalización, las relaciones sino brasileñas se presentan marcadas por una característica muy importante en el sistema internacional contemporáneo: buscan aproxi-

mar y unir a dos de los mayores países del mundo en desarrollo. La importancia de este hecho crece en la medida de la percepción de los mandatarios de ambos Estados de que “convergencias en el plano más alto de la política internacional” deben orientar la política externa de Brasil y China en el sentido de la preservación de la paz y seguridad mundial, del respeto a los principios de autodeterminación y de no interferencia en asuntos internos de cada país y de la aceptación plena de las diferencias existentes en la comunidad internacional.

En el discurso pronunciado por Antonio Azeredo da Silveira, canciller brasileño, cuando se firmó el Comunicado Conjunto sobre el Establecimiento de las Relaciones Diplomáticas entre Brasil y China, en el Palacio del Itamaraty el 15 de agosto de 1974, ya se definía el núcleo principal de una agenda común a los dos Estados, independiente de la forma de gobierno y de los regímenes políticos que adoptasen.

En las densas palabras del ministro Azeredo da Silveira: “Nuestros gobiernos tienen enfoques distintos para la conducción de sus respectivos destinos nacionales. Ambos consideramos, no en tanto, que es un derecho inalienable de cada pueblo elegir el propio destino. Lo que es fundamental, sí, es que en sus relaciones internacionales los gobiernos estén dispuestos a, efectivamente, respetar este derecho. Brasil y la República Popular de la China convergen en este propósito. Fundamos nuestro relacionamiento en los principios de respeto mutuo a la soberanía y no intervención en los asuntos internos del otro país. Estos son los fundamentos de nuestra amistad”.

En otro pasaje de su discurso, el canciller observa que la misión china dirigida por Chen Chieh, viceministro de Comercio Exterior de China, llegó a Brasil con el propósito de lanzar las bases para nuestro intercambio comercial, y notaba: “No es mera coincidencia que así sea. Constituye el comercio [un] importante vehículo para el entendimiento entre las naciones. Estamos seguros de que este será también el caso entre las nuestras”.

En su conferencia, el viceministro del Comercio Exterior chino destaca estos dos puntos: “Vemos con satisfacción que tenemos puntos comunes en varios aspectos. China y Brasil, como países en vías de desarrollo, se enfrentan con la misma tarea de salvaguardar la independencia y la soberanía nacionales, desenvolver la economía nacional y luchar contra el hegemonismo y la política de fuerza de las superpotencias”. Y, más adelante, afirma con énfasis: “Nosotros, los países en desarrollo, tenemos mil y una razones para unirnos todavía más estrechamente y ninguna razón para alejarnos los unos de los otros”. Para completar diciendo que el establecimiento de las relaciones diplomáticas hace más amplia la perspectiva de colaboración y de esfuerzos comunes, a fin de permitir la consolidación del desarrollo gradual de relaciones amistosas y el intercambio comercial entre los dos países.

Transcurridas tres décadas de este acontecimiento se puede, con la debida vuelta en el tiempo, constatar que las palabras pronunciadas por los representantes de los dos países en aquel momento representaban más que la simple observación de un ritual diplomático. Significaba el efectivo reconocimiento de la naturaleza común de los intereses básicos que orientaba, a despecho de la diferencia del régimen político y la filiación a los bloques occidental y oriental, la política real de los dos Estados.

## 1. Hacia el mutuo reconocimiento

Es interesante reflexionar sobre el hecho de que la iniciativa de empresarios brasileños buscando nuevos mercados para sus productos sentara la necesidad de que ambos gobiernos buscaran el reconocimiento político y diplomático de los dos Estados. Es que, pese al distanciamiento entre los regímenes políticos en vigor en China de la revolución cultural y en Brasil del presidencialismo militar, se evidenciaría la convergencia de intereses que animara los dos países en el plano más alto de la política internacional.

Sobre todo, es notable y sintomático que la reasunción de relaciones entre los dos países –situados en campos opuestos en el grave disenso político ideológico de la Guerra Fría, que dividía el mundo según la naturaleza de cada régimen político interno– haya surgido por iniciativa del empresario Horácio Coimbra que, en 1970, visitó a título privado la Feria de Cantón. De esta iniciativa pionera, surgieron contactos y negociaciones, que llevarían en 1972, contando con la asistencia del Ministerio de las Relaciones Exteriores y a Giulite Coutinho, presidente de la Asociación Brasileña de Exportadores, a dirigir la misión empresarial a China, abriendo así el camino a las negociaciones que culminarían en el acto de establecimiento de relaciones en 1974.

La transformación ocurrida en China después de la era Mao, cuando asume en 1978 el liderazgo Deng Xiaoping –arquitecto general de la reforma y de la apertura china–, profundizó la percepción de que Brasil y China tenían intereses comunes en la creación de un ambiente internacional pacífico, estable y favorable al desarrollo.

La primera visita de un presidente brasileño a China en 1984, general João Figueiredo, dio inicio al diálogo sino brasileño en el ámbito de supremos liderazgos políticos. Un diálogo que generó consenso en cuanto al principio de defensa del orden internacional basado en el respeto a la independencia, la integridad territorial, la soberanía y la no interferencia en los asuntos internos de cada país, lanzando las bases del intercambio y la cooperación política entre los dos más grandes países en desarrollo.

La segunda visita presidencial, después instaurarse la *Nova República*, se realizó en 1988, por el presidente José Sarney. La visión de una China enteramente dedicada al esfuerzo de construcción de una economía nacional desarrollada encontraba fuerte acogida en la concepción brasileña de que este constituye el principal desafío para el conjunto de los países en desarrollo. De este modo, la cooperación entre los dos países podía dar un gran salto con la firma del acuerdo que llevaría al gran emprendimiento y la construcción conjunta del satélite sino brasileño de rastreo y exploración de recursos terrestres.

En lo esencial, esa percepción no se alteró con los cambios profundos devenidos en la situación internacional Posguerra Fría. La nueva generación de líderes que ascendió al poder después de 1989, liderada por Jiang Zemin, señalaba una rápida consolidación de la reforma y apertura de China, al profundizar la concepción desarrollada por Deng Xiaoping en la “teoría del socialismo con peculiaridades chinas”. En este orden, procuraba mantener las líneas generales de la política del Estado y reafirmar las relaciones nucleares de cooperación y de intercambio con los países en desarrollo. Entre esas relaciones, la dimensión sur-sur presenta para China un carácter estratégico por su alcance y destino.

En este sentido, en el momento en que esta “tercera generación” de líderes tomaba

la conducción de la “nueva y larga marcha china” en dirección al nuevo siglo, Zhu Rongji, entonces presidente del Banco del Pueblo Chino y, como tal, conductor de la política económica china, conducía una importante acción diplomática.

En mayo de 1993, adelantando en algunos meses la visita del presidente chino, el futuro primer ministro de China vino a Brasil para una serie de encuentros con autoridades brasileñas. En esta ocasión, se estableció en conceptos precisos y claros lo esencial de la concepción china sobre el futuro de las relaciones sino brasileñas. A partir de allí, se afirma el concepto de “sociedad estratégica” sino brasileña. Este concepto se desarrolla teniendo como base la concepción de Deng Xiaoping que, en una entrevista en diciembre de 1988 con el primer ministro Rajiv Ghand, sobre la responsabilidad común de China e India en el establecimiento de una nueva orden internacional, recordaba el papel de Brasil en la construcción de un futuro siglo de América Latina. En esa construcción, estratégica para el futuro del mundo del siglo XXI, Brasil y China –como los dos mayores países en desarrollo– tendrían el potencial nacional para unir esfuerzos y consolidar el fundamento de un nuevo orden internacional. Un orden basado en el progreso de las naciones y la limitación de la política de fuerza para la solución de los conflictos entre Estados.

Luego en 1993, Jiang Zemin, presidente, visitaba Brasil afirmando estos conceptos y avalando el acuerdo político sino brasileño, en una visión que converge sobre las cuestiones vitales que rigen el funcionamiento del sistema internacional Posguerra Fría. Básicamente, Brasil y China defienden soluciones pacíficas para resolver los conflictos interestatales; el respeto a la soberanía y la independencia; la no intervención en los asuntos internos de cada Estado y la aceptación de las normas comunes a todos los Estados miembro de los organismos internacionales.

## 2. Cooperación para el desarrollo

Estos y otros pasos importantes se dieron en la relación entre los dos países y poco a poco marcaron de manera institucional la cooperación y el intercambio sino brasileño. Ese entendimiento de alto nivel también se verificó en el plano del intercambio científico y técnico, sobre todo con el desarrollo del proyecto del satélite de rastreo de recursos terrestres, que tuvo su primer lanzamiento en octubre de 1999, año en que los dos países conmemoraban veinticinco años de relaciones diplomáticas.

Sin embargo, se debe constatar la permanencia de algunas resistencias que impiden que el segundo pilar de la cooperación entre los dos países en el dominio económico, comercial e financiero se desinhiba, crezca y supere la situación actual, en la cual el reconocimiento se encuentra todavía más allá de su potencial. Es de máximo interés para los dos países que el comercio bilateral se desarrolle en un sentido más positivo, generando mayor sinergia entre las dos mayores economías del mundo en desarrollo y abriendo camino para un protagonismo conjunto en la mediación de las fuerzas con los países industrializados.

En este punto parece estar uno de los nudos de esta “asociación estratégica” para el siglo XXI. Las condiciones que desafían el mundo de la globalización económica y las ame-

nazas nuevas –como la del 11 de septiembre de 2001, así como las de las grandes crisis desestabilizadoras de las economías nacionales– constituyen un objetivo de ambos Estados: garantizar las mejores posiciones en el tablero internacional. De tal manera, las normas y los reglamentos que rigen el orden económico internacional sufren distorsiones serias que limitan el acceso a mercados para los PED y, al mismo tiempo, garantizan privilegios a los países industrializados. Esta situación puede volverse cada vez más grave, en la medida que la tendencia de caída en el crecimiento económico mundial comienza a crear un clima recesivo en casi todos los países.

Por lo tanto, los acontecimientos de este comienzo de siglo configuran un mundo de polaridades difusas inmerso en una competición violenta. La economía global sobre la hegemonía norteamericana sufre choques continuos y constantes que mantienen al mundo bajo la amenaza de que en una ola gigantesca (*tsunami* financiera), capaz de tragarlo en una megacrisis de proporciones mayores que aquella que sufrió el mundo en 1929, lo alcance en cualquier momento; lo que se imagina como un final apocalíptico del ciclo económico, social y político desde final e inicio de siglo.

Todas esas previsiones, confirmadas o no, en nada alteran el cuadro internacional de inmediato, caracterizado por la supremacía norteamericana. Esta primacía –o sobrepoder de la hiperpotencia– deberá ser desafiada en forma gradual por emergencia de la poscrisis de Europa y Japón. Desde ahora, los dos grandes polos financieros buscan autonomizarse frente a Estados Unidos y constituir su propia moneda convertible y paralela al dólar americano. Si es exitosa, la maniobra de la Unión Europea también podrá acompañar la maniobra japonesa de librarse de su incómoda crisis y recrear su capacidad y competitividad en el gran mercado global.

Sin embargo, en el panorama de las primeras décadas del nuevo siglo parece estar escrito que el principal cambio se situará con la emergencia de una nueva gran potencia económica capaz de alzarse en el campo político y diplomático como uno de los cinco centros de poder mundial. Este hecho, por lo inusitado de ser el primer país a emerger como potencia del mundo en desarrollo, inspiró la creación de un concepto nuevo para definirlo: el concepto de “megaestado”.

Muchos observadores de la escena internacional juzgan que la irrupción del megaestado chino provocará un cambio significativo en el sistema internacional y se acompañará por la emergencia de nuevos polos de poder económico y político: la India y el subcontinente indio, Brasil y el bloque sudamericano, África del sur y otros países del sur africano, los países del sudeste de Asia, así como la Corea reunificada.

### **3. Brasil: una política hacia China**

Brasil y China, pues, están estructuralmente insertos en este contexto de cambios globales, en el cual algunas tendencias parecen amenazar sus objetivos comunes de sustentación de proyectos económicos de desarrollo y búsqueda de estabilidad y unidad interna. Entre tanto, ambos deberán implementar en sus políticas fórmulas destinadas a enfrentar la realidad actual y partir de la situación de facto que los caracteriza: dos países in-

menos de dimensiones continentales, verdaderas panregiones autosatisfechas territorialmente, pero desafiadas a desarrollarse para lograr patrones más altos de riquezas y de poderío nacional.

Por otro lado, es posible imaginar que Brasil recupere su ritmo histórico de crecimiento, que lo llevó a liderar la carrera para el desarrollo en el siglo XX. Su gran logro fue industrializarse en un brevísimo plazo y constituirse hoy como el mercado más grande del hemisferio sur. Este hecho generó condiciones para que inicie un nuevo ciclo de crecimiento sustentado y que, al hacerlo, retome el proceso de interiorización de su desarrollo.

Deberá, pues, complementar su desarrollo histórico y absorber las áreas *ab ecuménicas* de la región norte, incorporándolas en forma definitiva a la civilización brasileña en sociedad con los demás países de la región. Por su localización servirá como fuerza “imantadora” del desarrollo regional, recreando la posibilidad de hacer aparecer en el horizonte de la globalización la figura del “megaestado sudamericano”, figura nueva y posible de la estructura política del mundo del siglo XXI. Tal como China emerge en este comienzo de siglo como el área central del extremo Oriente, el megaestado sudamericano podrá ser capaz de sustentar las condiciones del desarrollo regional que lo ayudaran a transformar el subcontinente sudamericano en el cuarto polo del poder mundial.

Para crear una masa crítica capaz de sustentar una nueva pauta y configurar un nuevo orden político internacional multipolar y más democrático será necesario dar otro carácter a la globalización económica, asociando y articulando fuerzas que propongan el cambio del orden mundial. En este sentido, es posible pensar que si se asegura la cooperación en función de una nueva pauta mundial, la asociación estratégica sino brasilera y sudamericana ciertamente liderará uno de los ejes principales de la concertación política internacional.

La intuición estética de Fenollosa ya señalaba, en el comienzo del siglo XX, la importancia del fenómeno chino para la elaboración de una visión norteamericana del escenario de cambios que se abre para el mundo y para donde se volverá el esfuerzo de generaciones de americanos. Puede decirse que este esfuerzo lo siguen realizando las elites políticas y culturales que manejan el gran poder hegemónico del mundo global.

Pero se puede notar también la argucia de la percepción de Rio Branco, en 1907, cuando al final de la conferencia en La Haya, al evaluar el resultado de la polémica de Rui Barbosa con los representantes de las grandes potencias, concluyó claramente que el sistema europeo terminaba de reconocer a Estados Unidos como uno de los suyos (incluso Japón) que, por ganar la guerra contra China y Rusia, obtuviera también derecho al club. Por tal motivo, para Rio Branco, Brasil debe no sólo crear una sociedad estratégica con los vecinos –Argentina y Chile, dando así la primera fórmula del tratado del ABC y con particular interés en garantizar su defensa– para evitar el drama vivido por el Celeste Imperio, invadido y limitado en su soberanía e independencia. La historia posterior de China corroborará la visión del gran estratega brasileño, con la secuencia de acontecimientos que culminarían con la creación de un Estado chino fuerte basado en la construcción de un sistema de defensa nacional sólido.

Del mismo modo, Gilberto Freyre desprendía de su experiencia en Columbia de los años diez y veinte, que había un itinerario común brasileño-chino a seguir, si se deseaba

enfrentar los desafíos del desarrollo en la era de la ciencia y de la técnica, al ritmo definido por Souzaandrade en *O inferno de Walt Street*.

Estas concepciones que responden a la antigua y tradicional lectura e interpretación que Brasil efectúa sobre la situación internacional y su posición en el mundo son las que estimularon la construcción del concepto de “asociación estratégica” entre Brasil y China.

En un nuevo ciclo histórico político para Brasil, la continuidad de esta relación estratégica, fundamental para el fortalecimiento del mundo en desarrollo, fue señalada de manera enfática en varias ocasiones por el presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Sus discursos, el viaje realizado a la RPC anticipando la visita del presidente Hu a Brasil, reafirmaron los vínculos y sirvieron para presentar los esfuerzos conjuntos de los países del MERCOSUR en tal cooperación. De tal manera que, en el futuro, el MERCOSUR pueda presentarse como un solo bloque económico, político y estratégico, verdadero polo en un mundo multipolar, manteniendo con China y el mundo asiático-oriental una alianza sólida en busca de estabilidad, paz y desarrollo.

Estas ideas, que reflejan en forma parcial el debate en curso hoy en Brasil alrededor de las cuestiones actuales sobre la estructura del sistema de poder mundial y los rumbos de la política externa del país se despertaron por la discusión constante con los centros brasileños de estudio de política estratégica y de relaciones internacionales. En especial, con los compañeros académicos chinos con quien he tenido, a lo largo de la última década, el privilegio de establecer un continuo y estimulante debate.

## Bibliografía

- Azeredo da Silveira, A. F. *Brasil-China, 20 anos de relações (1974-1994)*. Rio de Janeiro: Conjunto Universitário Candido Mendes. 1994.
- Barbosa, Rui. *Escritos e discursos seletos*. Rio de Janeiro: Aguilar. 1960.
- Campos, Haroldo de (org.). *Ideograma: lógica, poesia, linguagem*. San Pablo: Editora da Universidade de São Paulo (EDUSP). 1994.
- Deng Re, Gilberto. *Um brasileiro em terras portuguesas*. Rio de Janeiro: José Olympio. 1953.
- Zemin, Jiang. Discurso en Brasília, documento do arquivo do Itamaraty. 23 de noviembre de 1993.
- Jiru, Shen. “La pauta mundial que buscamos. Entrevista sobre la multipolarización”. En *Beijing Informa* N° 3. Enero de 2000.
- Rongji, Zhu. “A reforma e abertura da China e as relações entre a China e a América Latina”, palestra proferida na sede da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). 31 de mayo de 1993.
- Xiaoping, Deng. *Textos escogidos*. Beijing: Ediciones en Lenguas Extranjeras. 1994 tomo III.



# La expansión de Internet en China: ¿lecciones para Latinoamérica?

ESTEBAN RESTREPO URIBE<sup>1</sup>

## Resumen

Este ensayo es una interpretación del proceso de inserción de China en la llamada sociedad del conocimiento, entendido como el proceso de asimilación y expansión de las tecnologías de la información y la comunicación en la sociedad como estrategia de competitividad en la economía global. Específicamente se refiere al desarrollo y expansión de Internet.

Pese a las dificultades relacionadas con las limitaciones para tratar de extrapolar los procesos económicos y políticos asiáticos y chinos en otras economías, este documento parte del supuesto que la observación detallada de dichas experiencias puede aportar claves sobre la dinámica que ha caracterizado a la economía de la cuenca del Pacífico y a la de China y sobre el papel del conocimiento como una de las claves de desarrollo y crecimiento económico, en particular. Se discute el rol de la adopción de las tecnologías de la comunicación y la información como herramienta de competitividad de la economía a partir de la experiencia de la asimilación de Internet en China. Se examina el contexto regional y local y se analizan las tensiones entre la informatización como estrategia de desarrollo económico y el control de los flujos de información como estrategia política. En la conclusión, se analiza el gobierno de la Internet.

---

<sup>1</sup> Las opiniones del autor son personales. Sólo lo comprometen a él y no reflejan los puntos de vista del programa Colombia en Línea, la vicepresidencia de la República de Colombia o la Agenda de Conectividad.

## Abstract

This paper discusses the insertion of China in the so-called knowledge society. For the purposes of this essay this is assumed to be a process of assimilation and expansion of information and communication technologies as strategy for competitiveness in the global economy. In particular it refers to the development and expansion of internet in China. Notwithstanding the difficulties in attempting to translate the Chinese political and economic processes in other economies, this paper assumes that the detailed exam of said processes might offer clues on the dynamics of the Pacific and Chinese economies and in particular of the role of knowledge for economic development and growth.

It is discussed the role of the appropriation of information and communication technologies as economic strategy for competitiveness based on the expansion of internet in China. The regional and local context of said process is examined and it is analyzed the tension between the so called "informatization" of the economy as economic development strategy and the need to control the flows of information among the society as a political strategy. The essay concludes considering the government of internet.

## Introducción

El interés en escribir este ensayo es el resultado de una lectura llevada a cabo por el autor de la inserción de China en la llamada sociedad del conocimiento. Esto es, del proceso mediante el cual el gobierno chino asimila y expande las tecnologías de la información y la comunicación en la sociedad, para insertarse en el contexto de la economía global. En específico, se refiere al desarrollo y expansión de Internet en la economía China.

La pregunta que en el inicio motivó a escribirlo fue la posibilidad de comparar los procesos de inserción en la economía global entre los países latinoamericanos y los países del Asia en general y China, en particular. La recuperación de la crisis de la deuda latinoamericana y, luego, la crisis asiática del año 1997 fueron pretextos utilizados para discutir en muchos foros y a todos los niveles la comparación entre el desempeño de las economías asiáticas y el de las economías latinoamericanas. Fue un lugar común tratar de extrapolar factores culturales, modelos gerenciales y organizacionales, así como políticas públicas, tanto respecto de su contenido, como respecto de sus procesos de formulación.

Sin embargo, algunos analistas<sup>2</sup> trataron de apegarse a los hechos, a la evidencia disponible, a los factores políticos y económicos y al contexto histórico y concluyen que es una tarea inútil tratar de comparar dichos procesos o de encontrar en los tigres asiáticos modelos para aplicar a las economías latinoamericanas. Para mencionar algunos de los fac-

---

<sup>2</sup> Fishnlen, Albert. "Latinamerican Failure Against the Backdrop of Asian Success" y Whitehead, Lawrence. "Tigres in Latinamerica?". En *505 The Annals of the American Academy of Political and Social Science (AAPSS)*. Septiembre de 1989.

tores que se señalaron en dicho sentido: el énfasis en la adopción de políticas para solucionar los desequilibrios en las balanzas de pagos por parte de los países latinoamericanos a causa de la deuda externa, el frente a las políticas orientadas hacia las exportaciones de los países del sudeste asiático que se explican en buena medida por circunstancias geoestratégicas y de seguridad nacional y las diferencias entre los desarrollos históricos particulares de cada país.<sup>3</sup>

Dadas estas circunstancias se desechó el propósito inicial. Los entornos de cada una de las regiones son únicos y disímiles, las asimetrías entre éstas y entre los mismos países que las conforman son marcados y sus historias son fundamentalmente diferentes entre sí, de manera que –de entrada– es inútil pretender que las formas y modalidades de inserción en la economía global que adoptaron estos países y estas regiones no son trasplantables de un lado a otro del Pacífico.

No obstante, este documento parte del supuesto que la observación detallada de las experiencias de los países asiáticos puede aportar claves sobre la dinámica que caracterizó a la economía de la cuenca del Pacífico. Precisamente, uno de esos factores parece ser el papel del conocimiento en dichas sociedades. Una de las características que identifican a la región del Pacífico en la actualidad es el hecho que en el aspecto institucional se ha reconocido de manera expresa la importancia del mismo como una de las llaves del desarrollo y crecimiento económico en la región.

Al considerar estos enfoques, el trabajo analiza el rol que juega la adopción de tecnologías de la comunicación e información (IT) como herramienta de competitividad de la economía a partir de la experiencia de la asimilación de Internet en China. Se examina el contexto regional y local y se analizan las tensiones entre la informatización como estrategia de desarrollo económico y el control de los flujos de información como estrategia política. En la conclusión, se analiza el gobierno de la Internet.

## 1. Las reformas: dinámica general

El marco de referencia y punto de partida es la observación de que la asimilación, la expansión y la difusión de Internet en China como estrategia de desarrollo y de inserción en el escenario internacional no puede tomarse como un hecho aislado sino que debe mirarse en el contexto de las diferentes políticas y estrategias de inserción de China que, a su vez, hace parte de la cuenca del Pacífico, uno de los temas centrales de la globalización.

Al menos desde el ascenso al poder de Deng Xiaoping a la muerte de Mao Zedong en 1976 y, sobre todo, su consolidación desde 1978, China inició un proceso de inserción mediante diversos instrumentos en la ahora llamada economía global. De ellas, ca-

---

<sup>3</sup> Withehead, Lawrence. "The Hazardous Convergence". En: *Emerging Market Democracies: East Asia and Latin America*. The Johns Hopkins University Press. 2003 pp. 182-209.

be mencionar el desarrollo de las zonas económicas para la exportación (ZEE) a fin de atraer inversión extranjera y la asimilación de la inversión extranjera propiamente dicha; las estrategias para el desarrollo de empresas multinacionales chinas y el ingreso de China en la OMC.<sup>4</sup>

En la bibliografía sobre negocios internacionales, China representó un caso notable sobre el papel de la inversión extranjera en las transiciones económicas. En el marco de las llamadas cuatro modernizaciones –industrial, agrícola, de defensa y ciencia y tecnología–, cabe mencionar el desarrollo de las zonas económicas especiales de Shenzhen, en la provincia de Guandong, frontera con la actual zona administrativa especial de Hong Kong, junto con las de Zhuhai y Shantou en la misma provincia y la de Xiamen, provincia de Fujian. Naturalmente, las zonas económicas especiales no se inventaron en China, pero sí han sido punto de referencia obligado por estar dirigidas a atraer multinacionales involucradas en operaciones de gran capital y tecnología de punta y sirvieron de laboratorio para asimilar los efectos de la inversión extranjera mediante empresas de capital mixto.<sup>5</sup>

De otro lado, en el marco de este mismo proceso de transformación, desde finales de los años ochenta China empezó a desarrollar un proceso de consolidación y desarrollo de grandes empresas que pudieran competir con éxito en la economía globalizada. La visión de este tipo de políticas industriales es que el mundo de la globalización de la economía es el mundo de las grandes multinacionales, de tal manera que para generar sectores económicos competitivos en este mundo es necesario facilitar y propiciar la integración de capitales y de grupos de empresas. Con este fin, se llevaron a cabo una serie de políticas para desarrollar un grupo de empresas piloto en diversos sectores que crecieran y compitieran en los mercados locales y provinciales de China, con el fin de salir luego a los mercados internacionales. En julio de 1980 se publicó el primer documento de política en el que el Consejo de Estado reconoció la existencia de acuerdos entre empresas.

En 1987, el Centro para la Investigación del Desarrollo del Consejo de Estado publicó el documento “Algunas opiniones sobre el establecimiento y el desarrollo de los grupos empresariales”. Luego, en 1991 y en 1997 se seleccionaron 120 empresas líderes en sectores como energía, productos farmacéuticos, industria aeroespacial, transporte, maquinaria, hierro y acero, materiales de construcción, automóviles, entre otros, a las que se les dio una serie de privilegios, tales como altos niveles de protección y acceso preferencial al crédito y a los canales de distribución. El resultado no ha sido el esperado, porque los mercados chinos simplemente no ofrecen entornos siquiera similares a los de los mercados internacionales.<sup>6</sup>

El otro hecho importante es el ingreso de China a la OMC. Después de una serie de negociaciones que se expandió por un espacio de quince años, la OMC admitió a China

---

<sup>4</sup> Véase, entre otros, Panitchpakdi, Supachai y Clifford, Mark. *China and the WTO. Changing China, Changing World Trade*. Singapur: John Wiley & Sons. 2002.

<sup>5</sup> Tamames, Ramón. *China 2001: la cuarta revolución. Del aislamiento, a superpotencia mundial*. Alianza. 2001.

<sup>6</sup> Nolan, Peter. *China and the Global Economy*. Palgrave. 2001.

como miembro en el inicio de la ronda de negociaciones de Doha (noviembre de 2001). El punto en discusión es que los compromisos de China son amplios y profundos y el tiempo para adoptarlos ha sido demasiado corto. Los negociadores del gobierno de Estados Unidos suelen considerar esta situación como un triunfo porque, de alguna manera, lograron consolidar en forma definitiva el proceso de transición de la economía china hacia el mercado y la apertura. Otros, sin embargo, lo ven con cuidado porque al fin y al cabo este proceso de transformación se caracterizó por tener su propio ritmo y su propia dinámica, de manera que si esta aceleración genera en un momento dado tensiones entre las provincias, es posible que la presión de los gobiernos conduzca a algún tipo de revisión o retroceso del mismo proceso.

La inserción de China en la economía global es un caso insular en el proceso de los países del sudeste asiático en la globalización. Se trata de una subregión de la cuenca del Pacífico y, es en el marco de los arreglos institucionales creados para la integración de ésta como bloque económico, que se llevaron a cabo los esfuerzos más importantes de cooperación y concertación para superar la crisis y a través de los cuales estos países condujeron sus procesos de inserción en la economía mundial. Se trata de una región en proceso de definir su identidad, que carece de homogeneidad, de sentido de comunidad y de valores políticos compartidos. Comprende a las grandes potencias, Estados Unidos y Rusia –en su momento, la Unión Soviética–, a China y Japón; fue el escenario de las últimas batallas de la Segunda Guerra Mundial, la guerra de Corea y la de Vietnam, los conflictos más importantes de la Guerra Fría y, en general, para la contención de fuerzas entre los dos grandes actores de este proceso. Además, fue escenario para la evolución del movimiento de los no alineados.<sup>7</sup>

También ha sido el escenario de uno de los casos más notables de crecimiento en el siglo XX, los llamados “tigres” asiáticos, caracterizado por un crecimiento económico constante y participaciones progresivas cada vez más crecientes en el producto interno bruto y en el comercio mundiales, hasta la crisis de 1997. En su proceso de desarrollo y evolución careció de arreglos institucionales, y éste descansó en el apoyo que Estados Unidos brindaron a los países aliados de la región en forma de acceso a sus propios mercados sin reciprocidad, como una de las maneras de contener el avance de China y –la entonces– Unión Soviética.

---

<sup>7</sup> Fishnlen, Albert y Whitehead, Lawrence, *op. cit.*

## 2. La globalización como instrumento para la modernización

La globalización se trata de un término que denota una serie de procesos políticos, económicos, culturales, sociales, tanto al nivel colectivo como individual, que no pueden abordarse como nacionales. Ya nadie discute si la globalización ocurrió o no ocurrió –esta era la primera generación de discusiones sobre la globalización–, la discusión actual se refiere a sus efectos –la segunda generación–.<sup>8</sup>

La globalización no es un proceso uniforme ni homogéneo y, en general, no afecta a todos por igual. Es heterogeneidad y diversidad. Es interdependencia. No es el fin del Estado sino el surgimiento de las provincias, de las grandes ciudades, de las regiones autonómicas y de la sociedad civil. No debe exagerarse el poder de las multinacionales. Significa inequidad porque los pobres se hacen más pobres, aunque se trata de un problema referido tanto a países desarrollados como países en vías de desarrollo. En cuanto a estos últimos, su desempeño ha sido mejor dentro de la globalización que fuera de ella.<sup>9</sup>

La globalización es un desafío a la aproximación analítica centrada en el Estado empleada en las ciencias sociales; en particular en la ciencia política y en las relaciones internacionales –*the State Centric Approach*–. Aunque el tema no es nuevo, empezó a llamar la atención de la economía política internacional y de las relaciones económicas internacionales a partir de la desregulación del mercado del eurodólar –el *big bang* en el mercado de valores de Londres en 1987– y los cambios en las políticas económicas de los países en vía de desarrollo (PVD), a raíz de la caída del muro de Berlín en 1989. Por eso, entre otras razones, el tema predominante es el del capitalismo global, caracterizado por cambios en las estructuras económicas y por los efectos de la revolución de las telecomunicaciones.<sup>10</sup>

“La revolución de las telecomunicaciones” es un término de la UNCTAD y denota el fenómeno en el cual la investigación y desarrollo continuos en las tecnologías de la información (también llamadas tecnologías de la comunicación y la información) hacen que éstas sean cada vez más accesibles al público en general, porque se hacen menos costosas y más simples en el aspecto tecnológico. En este contexto, resultan de particular interés los temas específicos del impacto del comercio electrónico y la Internet, dado su impulso a la productividad, al comercio internacional por la reducción en costos de transacción y por permitir la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas, por la posibilidad de obtener información y de operar en diferentes mercados de manera simultánea y en tiempo real.

---

<sup>8</sup> Giddens, Anthony y Sklair, Leslie. “Seminar on Globalisation”. En [www.fathom.com](http://www.fathom.com). 2001.

<sup>9</sup> *Ibidem*. Para una visión más pesimista, si se quiere, Gray, John. *Falso amanecer: los engaños del capitalismo global*. Barcelona: Paidós. 2000.

<sup>10</sup> “Globalization is a kind of package term for a whole series of changes which are altering the way in which we live and the dominate motivating factor in this [I think] is not so much the economy as such but the communications revolution”. Giddens, Anthony. *1999 BBC Reith Lecture*. Giddens y Sklair. 2001. Véase también Giddens, Anthony y Hutton, William (eds.). *Global Capitalism*. Nueva York: The New York Press. 2000.

### 3. La sociedad del conocimiento

Un parámetro de referencia para considerar la expansión y difusión de Internet en China es la llamada sociedad del conocimiento, que merece un capítulo aparte.

La internacionalización de la producción crea nuevas oportunidades y nuevos incentivos para los empresarios y las economías, pero también nuevas presiones para la adquisición de conocimientos al generar un nuevo entorno para los negocios muy diferente a lo que se experimentó en el pasado. En este sentido, la idea de la sociedad del conocimiento (*knowledge based societies*) refiere a una visión de la sociedad en la que producción, distribución y uso del conocimiento son la principal fuerza de crecimiento, bienestar y empleo en todos los sectores reales de la economía. Esto supone que el conocimiento penetra todos los sectores y niveles de los tejidos sociales, económicos y políticos y que no se reduce de manera única al campo de la alta tecnología. Se comprende que llegar a la sociedad del conocimiento es un proceso que implica cambios estructurales en el interior de cada economía, que varía de país a país en función de la dimensión y de la intensidad de los cambios a que dichas economías están expuestas ante los fenómenos de la globalización. Los factores que influyen son la innovación y el cambio tecnológico, el desarrollo de recursos humanos, una infraestructura eficiente y un entorno adecuado para el intercambio global de bienes y servicios.

En otras palabras, el proceso hacia las sociedades del conocimiento implica apertura al intercambio de nuevas ideas y empresas, una política macroeconómica sólida, educación y formación continuada, así como una sólida infraestructura para la difusión, la expansión y el acceso de las tecnologías de comunicación e información.

La visión de la sociedad del conocimiento involucra toda forma de conocimiento técnico, cultural, social y gerencial. Va mucho más allá del conocimiento contenido en las bases de datos de las empresas. También refiere a la cultura organizacional, al acceso a las fuentes y a la capacidad de asimilación del conocimiento, en fin, a la manera de combinar de la manera más eficiente posible la información, la pericia y la experiencia.

Como resultado de la revolución científica y tecnológica y el alto cambio tecnológico, el desarrollo de la sociedad del conocimiento y la globalización producen cambios profundos en la competitividad, el mercado de trabajo, el sistema educativo, el desarrollo de recursos humanos y el gobierno.

Los crecientes costos de la investigación y el desarrollo y la necesidad de enfoques interdisciplinarios llevan a la necesidad de nuevos enfoques asociativos y de cooperación, dentro de los cuales están los modos de innovación y aprendizaje para generar y aplicar conocimientos. La producción es cada vez más intensiva en conocimiento y la innovación depende cada vez más en la gestión de la información y el conocimiento.

Como consecuencia de lo anterior, aparecen y se distinguen tres formas básicas de tecnologías genéricas: la biotecnología, los nuevos materiales y las tecnologías de la información y la comunicación. De aquí surge la sociedad del conocimiento, entendida como la capacidad de generar conocimiento sobre su realidad y de utilizar este conocimiento para concebir, forjar y construir su futuro. En este contexto, las tecnologías de la información y la comunicación son “facilitadoras” para acumular y sistematizar el conocimiento

a partir de procesos de aprendizaje y apropiación social de dicho conocimiento. Dado que en este tipo de sociedades el conocimiento es un factor crítico para el desarrollo de los recursos humanos, se requiere de procesos de aprendizaje interactivos para la apropiación social del conocimiento, a través de redes de aprendizaje e innovación.

### *3.1 Tecnología y reingeniería social*

Las tecnologías de la información y la comunicación aceleran la globalización: permiten la conectividad en tiempo real, están globalizadas (valga la redundancia) y facilitan la comunicación de lo global a lo local y viceversa.

El desafío es la brecha digital. Por qué y para qué invertir en proyectos de acceso a las tecnologías de información y comunicación, para los sectores más pobres de la población, cuando los factores que los aquejan parecen tan lejanos a este tipo de asuntos. ¿No sería más sensato invertir esos recursos en la atención de las necesidades de primer orden, que parecen estar descuidadas por el Estado? Es indispensable reducir las barreras en el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación en beneficio de todos los sectores de la población, para lograr un alcance más justo e igualitario, que finalmente se traduzca en una sociedad mucho más incluyente y participativa en el acceso a lo público y en el aprovechamiento de Internet y de las tecnologías informáticas y de telecomunicaciones como fuentes de conocimiento y generadoras de bienestar.

El potencial de las tecnologías de la información y la comunicación es revolucionario. No sólo sirven para mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios estatales y públicos al automatizar procesos, al facilitar y personalizar, mediante portales, el acceso de los ciudadanos a lo público y amplían la democracia y la transparencia al permitir la vigilancia ciudadana y la participación en los procesos políticos. También expanden la cobertura de la educación, la salud y la seguridad social; abren espacios para las mujeres, permiten el acceso de discapacitados y de minorías a los procesos públicos y sociales; también permitieron el desarrollo de los sistemas de microcrédito y de asistencia a las pequeñas y medianas empresas y se volvieron indispensables en el desarrollo rural y en el medio ambiente. El tema no es sólo de tecnología: comprende las telecomunicaciones, más la digitalización y su procesamiento. Esto denota que la tecnología y sus aplicaciones, dado que es transversal, generan un nuevo sector de la economía.

Las tecnologías de la información y las comunicaciones posibilitan la construcción de ventajas competitivas, crean externalidades al generar inversión, incrementan la productividad, son factor de equidad al universalizar el acceso a la información, facilitan la participación social, la eficiencia y transparencia en el gobierno y, en general, son factor de competitividad –véase el caso de los NICs en el sudeste asiático–.

Pero el tema es el de transformaciones: las tecnologías de la información y la comunicación sólo crean oportunidades, no generan resultados automáticos y sus efectos dependen de la capacidad creativa de los usuarios y de los cambios y las transformaciones que requiere su implementación. Al mismo tiempo, no lo resuelven todo, suponen problemas y desafíos si no se administran de manera adecuada: exclusión social, desempleo, pérdida de la identidad, dependencia tecnológica, económica y vulnerabilidad de los sistemas.

### 3.2 IT en la agenda transpácífica

En noviembre de 2001, el Comité Económico de APEC presentó un reporte sobre la transición a la economía del conocimiento por parte de sus economías.<sup>11</sup> El estudio analiza qué tan cercanas están las economías de APEC a considerarse “sociedades basadas en el conocimiento”, las posibilidades para promover la visión de estas sociedades en la región, así como las posibilidades de cooperación, asentadas en la experiencia de estos países sobre la base de los diferentes *clusters* presentes: las economías más desarrolladas (Canadá y Australia como casos de estudio), las economías de mayor desempeño (Corea y Singapur), las economías asiáticas de rápido desarrollo (Tailandia y Filipinas) y las economías latinoamericanas (Chile). Las variables examinadas fueron los sistemas de innovación, el desarrollo de recursos humanos, la infraestructura de comunicaciones e información y el entorno de los negocios.

Como indicadores, se tomaron la contribución de los sectores económicos basados en el conocimiento y la proporción de los llamados trabajadores del conocimiento. El primer indicador es tomado de la OCDE, que comprende a los sectores de alta tecnología y de servicios en general. Es difícil de medir porque es una cuestión de grados, no puede responderse en un esquema binario de si y no pero, en general, las economías más desarrolladas –así como las economías asiáticas de mayor desarrollo estudiadas– reportaron índices del 40% en el *gross domestic product* (GDP), aportado por las industrias basadas en el conocimiento.

El segundo se toma de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y comprende a los altos niveles de dirección estatal, los trabajadores profesionales e independientes que manipulan símbolos y emplean conocimiento especializado en el desarrollo de sus labores. En general, se encontró que la proporción de dichos trabajadores en las economías más desarrolladas es de más del 30% de la fuerza de trabajo y, en las economías asiáticas de mayor desarrollo –así como en las latinoamericanas– varía entre el 9% y el 20%.

En general, el reporte muestra que tanto las economías más desarrolladas como las economías asiáticas de alto desempeño tienen índices muy similares respecto de los países de la OCDE, salvo respecto de la exportación de alta tecnología y de la inversión extranjera. Esto se explica porque Corea y Singapur llevaron a cabo estrategias explícitas y con recursos adecuados para convertirse en sociedades basadas en el conocimiento, considerando sus estrategias industriales, con inversiones importantes en educación, ciencia y tecnología, infraestructura para las tecnologías de comunicaciones e información. La educación es el factor principal, la precondition antes de cualquier otro aspecto. De hecho, se encontraron diferencias notables en aspectos tales como la adquisición de tecnología: mientras Corea tiene inversiones notables en investigación y desarrollo, Singapur basa su éxito económico en el aporte de firmas multinacionales (MNC's).

---

<sup>11</sup> Mann, Catherine y Rosen, Daniel. *The New Economy and APEC*. APEC Economic Committee. Octubre de 2001. Reimpreso, Institute for International Economics.

En cambio, los indicadores para las economías asiáticas de rápido crecimiento son muy similares a los latinoamericanos, pero muy por debajo de los anteriores, dado el bajo desarrollo en infraestructura, desarrollo de recursos humanos y sistemas de información. Para concluir este punto, debe notarse que el estudio del Comité Económico de APEC es concluyente en que, si bien entre las economías asiáticas hay notables disparidades en aspectos tales como desarrollo de infraestructura, investigación y desarrollo, estrategias industriales y políticas en materia de adquisición de tecnología, entorno macroeconómico y de negocios en general, la inversión en educación jugó un papel fundamental en la manera en que estos países asimilaron el conocimiento como estrategia de inserción en la economía mundial.

#### 4. La expansión y difusión de Internet en China

Una de las características más notables del desarrollo de Internet en China es la tensión entre las necesidades del desarrollo económico en términos de las tecnologías de la información y la comunicación y el deseo de controlar los flujos de información de la red por necesidades políticas, en concreto, del mantenimiento del régimen vigente. Aunque el gobierno chino conscientemente desarrolló políticas para la difusión e implementación de tecnologías de la información y la comunicación como parte de una estrategia de competitividad general de la economía, éstas se caracterizaron porque en su proceso se consideró que el establecimiento de redes informáticas no reguladas pueden representar una amenaza política, en tanto implica la transferencia de poder del Estado hacia los ciudadanos al proveer los recursos para establecer foros de discusión y colaboración.<sup>12</sup>

La percepción sobre las necesidades del desarrollo económico en términos de las tecnologías de información y comunicación responde al pragmatismo chino sobre la globalización y a una confianza explícita sobre los beneficios que el desarrollo de Internet trae para la sociedad y la economía chinas. Esta confianza, a su vez, se construye sobre un optimismo manifiesto respecto de la asimilación de Internet en la sociedad china y su potencial a futuro, considerando su difusión en la sociedad y los vacíos considerables existentes en materia de brecha digital.

Esta lectura del gobierno chino sobre Internet y sus potencialidades de cambio deben entenderse en el contexto del pragmatismo con que perciben la globalización misma. Recientemente, en un foro sobre globalización, un funcionario del gobierno manifestaba que no iban a aumentarse los salarios como consecuencia de los avances en la producción generados por la adquisición de conocimiento tecnológico más avanzado, porque “el [actual] régimen chino prefiere pleno empleo a salarios altos. Nosotros queremos producir

---

<sup>12</sup> Hachigian, Nina. “China’s Cyber Strategy”. En *Foreign Affairs*. Marzo-abril de 2001 pp. 118-135.

para tener el mercado mundial; y con salarios bajos, los chinos y extranjeros vendrán a producir aquí”.<sup>13</sup>

La afirmación de Zhao Qizheng, director de la Oficina de Información del Consejo de Estado en septiembre de 2001,<sup>14</sup> es particularmente ilustrativa: “[e]n la época de la máquina a vapor y en la de radiotecnía, China perdió la oportunidad de desarrollarse junto con el mundo, y no vamos a perdernos ésta”. La tendencia de informatización global caracterizada sobre todo por el desarrollo de Internet constituye para China una oportunidad única de desarrollo, que debe aprovecharse.

Así, las posibilidades de desarrollo y los beneficios de Internet se presentan con un carácter marcadamente optimista, junto con un esfuerzo por demostrar que China está al día y a la vanguardia del desarrollo de su desarrollo.<sup>15</sup> Los boletines de prensa son bien ilustrativos. Uno del 2002, para citar un ejemplo, afirmaba que “El uso de Internet se ha estado expandiendo en una velocidad tan alarmante, que el tradicional saludo amigable ‘¿ya comiste?’ ha sido reemplazado por ‘¿ya navegaste en la red?’”. “La Internet ha cambiado totalmente el modo de vida del pueblo chino”, dijo Xu Xiaolan, de la Compañía de Red de Banda Ancha de Beijing. “Sin abandonar tu cuarto, puedes hacer mucho en línea, variando desde educación, conocer personas, jugar videojuegos e ir de compras”.

Más y más chinos comunes participan en la toma de decisiones y en la legislación del gobierno vía Internet, porque es conveniente, eficiente y barato. Mientras se trazan los bocetos para el X Plan Quinquenal de China, la Comisión Estatal de Planificación de Desarrollo recibió más de diez mil solicitudes –de las cuales más de trescientas se adoptaron– de personas comunes a través de sitios especiales en la red. El volumen de comercio electrónico crece cada año. Los productos de uso diario como las computadoras, los libros, los discos de audio y video están disponibles en línea. Una nueva encuesta muestra que las ventas en línea podrían crecer a US\$ 3,2 mil millones para el año 2004. La Internet juega un papel importante cuando las personas buscan trabajos nuevos: 35% lo hacen en línea. Los especialistas en economía creen que el crecimiento económico en áreas diferentes está muy relacionado con el desarrollo de la industria de la información: mientras mayor sea el acceso a Internet, mayor será el crecimiento económico.

Los negocios por Internet son comunes y de gran volumen en ciudades tales como Beijing, Shanghai, Wuhan y Chengdu. A pesar de que la mayoría de los navegadores de la red son de áreas urbanas, un creciente número de personas rurales –quienes forman ochocientos millones de la población de 1,3 mil millones– comenzaron a navegar en la red, donde pueden aprender mucho más acerca del mundo y de cómo pueden vender su

---

<sup>13</sup> Laserna, Mario. “El siglo XXI: un siglo de desafíos y respuestas”. En: Universidad de los Andes. *Memorias: América latina y la globalización*. Universidad de los Andes/BID. 1999 pp. 15-25.

<sup>14</sup> “China necesita Internet”, declaraciones efectuadas el 9 de octubre de 2001.

<sup>15</sup> Un total de 57 académicos chinos apelaron al gobierno para trabajar sobre planes para la construcción y la investigación de una nueva generación-Internet y, ahora, la Comisión Estatal de Planificación de Desarrollo coordina el trabajo relacionado en este aspecto

producción agrícola. El uso de Internet no sigue estatutos racionales de demografía: los hombres menores de treinta y cinco años son los principales usuarios, la mayoría de los navegantes de la red tienen educación inferior a la escuela técnica y bajos ingresos. El gobierno chino también se ocupó de acelerar la construcción de la Internet, en un esfuerzo por hacerla jugar un papel más activo en la vida diaria y el trabajo. Las organizaciones gubernamentales y las pequeñas y medianas empresas se suben a la red junto con programas educativos y de cuidado de la salud.

Para Xindian Dai,<sup>16</sup> *senior lecturer* University of Hull, este optimismo en las declaraciones de los líderes del partido y del gobierno –expresado en comunicados oficiales y documentos de políticas públicas–, como tales, reflejan la certidumbre que las tecnologías de información y comunicación se consideran una estrategia prioritaria para la modernización de China. De hecho, el lenguaje refleja el de Mao Zedong al tiempo de la fundación del Partido Comunista, en el sentido de una confianza casi ciega en que este tipo de tecnologías sean la vía para lograr el “gran salto” que posibilite alcanzar niveles de desarrollo similares al de los países industrializados. Sin embargo, no hay que olvidar que de la transición desde una economía centralizada y la colectivización de las granjas hacia estrategias de modernización en agricultura, industria, defensa y ciencia y tecnología hay una gran diferencia.

Xindian Dai considera que estas percepciones fueron –y son– influenciadas por el optimismo general que la aparición de Internet generó en los países desarrollados (Estados Unidos y la Unión Europea), aunque observa una tensión con percepciones más cautelosas y conscientes respecto de las limitaciones que la brecha digital entre los países del norte y los del sur impone a las posibilidades para que los países en vías de desarrollo alcancen a los desarrollados, vía las tecnologías de la información y la comunicación.

#### *4.1 Los planes y las políticas*

Las políticas chinas en materia de tecnologías de la información y la comunicación datan de 1986, con el llamado Programa 863, formulado para generar competencias nacionales en sectores de alta tecnología, similares a los de los países desarrollados, a partir de la promoción de la excelencia en la investigación científica. Luego, durante el período de transición entre Deng Xiaoping y Jiang Zemin (1989-1997) se estableció el programa de informatización de la economía nacional, que después se incorporó en el X Plan Quinquenal (2001-2005) como una prioridad estratégica.

En cuanto a los arreglos institucionales para la formulación y la ejecución de las políticas públicas en materia de tecnologías de la información y la comunicación, uno de los problemas recurrentes es la gran cantidad de entidades involucradas en el tema y los con-

---

<sup>16</sup> “ICTs in China’s development strategy”. En: Hughes, Christopher y Wacker, Gudrun (eds.). *China and the Internet: Politics of the Digital Leap Forward*. Routledge. Politics in Asia. 2003 pp. 8-29.

flictos de competencias y cometidos. Por ello, en 1994 se estableció la Conferencia para la Informatización de la Economía Nacional, integrada por representantes de veinticuatro agencias gubernamentales; en 1996, se reemplazó por el Grupo Líder en el Desarrollo de Tecnologías de la Información. Luego, lo sustituyó la Comisión del Consejo de Estado para el Manejo de la Información y, en 1998, se estableció el Ministerio de Industria de la Información, una fusión entre el Ministerio de Comunicaciones y Correos, el Ministerio de Industria de la Electrónica y las redes de información del Ministerio de Radio, Cine y Televisión, de la Corporación Aeroespacial y de la Corporación de la Aviación.

De acuerdo con el Ministerio de la Industria de la Información, las tecnologías de la información y la comunicación son una cabeza de dragón (*longtou*), dado su carácter estratégico para el desarrollo industrial. Proveen la infraestructura necesaria para apoyar el desarrollo de otras industrias del sector de la información, la renovación de las industrias tradicionales y la reducción de los costos de transacción. En el VIII Plan Quinquenal (1991-1995) se estimó que las tecnologías de la información y la comunicación contribuyeron en 1,5% del PIB; para el IX Plan (1996-2000), en 3,4%, y se estima que para el X Plan (2001-2005) llegará a ser del 6,7%.

Los elementos de la estrategia de informatización de la economía incluyen la generación de nueva infraestructura, avances en áreas claves de la industria de la información y la comunicación para aportar a la competitividad de la industria manufacturera con productos endógenos –por ejemplo, telefonía celular, computadoras y *software*–; el desarrollo de iniciativas tales como “gobierno en línea”, “empresa en línea” y “familia en línea”, para impulsar el uso masivo de las tecnologías de la información y la comunicación en sectores tradicionales y contribuir a facilitar la inversión en el sector a través del aseguramiento de la gobernabilidad y del imperio de la ley en el mismo.

Es importante tener en cuenta, como se verá más adelante, que hay una relación muy estrecha con las políticas de seguridad y defensa. En el campo del desarrollo de *software*, por ejemplo, las consideraciones relacionadas con la necesidad de tener una industria local tienen que ver con el hecho de que para líderes y planificadores chinos, depender del *software* y la tecnología estadounidenses implica subordinación en materia de políticas de inteligencia.

En cuanto a la situación específica actual del desarrollo de Internet en China, desde 1998 el Centro de Información para la Red de Inteligencia de China (CNNIC) lleva a cabo análisis estadísticos semestrales para recopilar información sobre la cantidad de ordenadores huésped, los usuarios de Internet, la distribución de usuarios y de tráfico de información, el registro de los nombres del dominio, entre otros. De acuerdo con el último informe (fines de 2004),<sup>17</sup> China contaba con 99,8 millones de usuarios de Internet, es decir el 7,6% de sus 1.300 millones de habitantes.

---

<sup>17</sup> China Internet Network Information Center. *12<sup>th</sup> Statistical Survey Report on the Internet Development in China*.

## Usuarios de Internet (2004)

Posición en el ranking mundial	País	Número de usuarios (millones de personas)
1	Estados Unidos	185,5
2	China	99,8
3	Japón	78,0
10	Brasil	22,3
13	México	13,8
14	España	13,4

Fuente: Computer Industry Almanac, 2004.

Las estadísticas de CNNIC también indican que los sitios en la red que tienen el nombre de dominio de “cn”, registrados en el norte, este y sur de China, representan el 76,4% del total nacional; mientras que los registrados en el noreste, suroeste y noroeste del país constituyen una muy pequeña proporción. De acuerdo al Ministerio de Industria de la Información, uno de los factores clave en la expansión de Internet ha sido el aumento en el número de teléfonos celulares con acceso directo a la red. La proporción para China se ubica (en octubre de 2004) en 24,8 teléfonos móviles cada cien habitantes, lo que coloca a China en el primer lugar mundial por el número de teléfonos móviles en uso.

Los cuadros siguientes contienen los resultados del informe<sup>18</sup> y comprenden la situación macro del desarrollo de Internet en China, el número de los anfitriones de la computadora, el número de los usuarios, la distribución geográfica de los nombres del dominio “.cn”, la cantidad y distribución del dominio “.cn”, los sitios de Internet, el tamaño de la banda ancha en China, la cantidad total de direcciones de IP en China, la situación de los usuarios, la información de carácter general (sexo, edad, educación, ingresos, etc.) y su situación.

---

<sup>18</sup> Las estadísticas de Hong Kong, Macao y Taiwán no se incluyen, a menos que así se especifique.

## Situación macro del desarrollo de Internet en China

### A. Hosts (millones)

Total	Leased lines	Dial up	Otros
25,72	5,15	17,39	3,18

### B. Usuarios de Internet (millones)

Total	Leased lines	Dial up	Integrated services digital network (ISDN)	Broad band
68.00	23.42	45.01	4.90	9.80

Además de computadoras, 1,8 millones de usuarios de Internet usan otras facilidades (terminales móviles, aplicaciones de información).

### C. Nombres de dominio “.cn”:

	ac	com	edu	gov	net	org	aand	slid	Total
Números	702	120.957	1.787	9.328	13.957	6.342	3.109	94.469	250.651
Porcentaje	0,3%	48,3%	0,7%	3,7%	5,6%	2,5%	1,2%	37,7%	100%

AADN: Administration Area Domain Name.

SLD: Second Level Domain Name.

**Distribución geográfica de los nombres de dominio “.cn”,  
sin incluir “.edu”**

	<b>Beijing</b>	<b>Shanghai</b>	<b>Tianjin</b>	<b>Chongqing</b>	<b>Hebei</b>	<b>Shanxi</b>	<b>Mongolia Interior</b>
Número	57.307	23.003	4.074	2.831	4.848	1.334	1.718
Porcentaje	23,0%	9,2%	1,6%	1,1%	2%	0,5%	0,7%
	<b>Liaoning</b>	<b>Jilin</b>	<b>Heilongjiang</b>	<b>Jiangsu</b>	<b>Zhejiang</b>	<b>Anhui</b>	<b>Fujian</b>
Número	7.272	2.888	2.678	14.271	13.658	2.908	7.082
Porcentaje	2,9%	1,2%	1,1%	5,7%	5,5%	1,2%	2,8%
	<b>Jiangxi</b>	<b>Shandong</b>	<b>Henan</b>	<b>Hubei</b>	<b>Hunan</b>	<b>Guangdong</b>	<b>Guangxi</b>
Número	1.717	9.434	3.676	4.554	2.510	34.983	2.209
Porcentaje	0,7%	3,8%	1,5%	1,8%	1%	14,1%	0,9%
	<b>Hainan</b>	<b>Sichuan</b>	<b>Guizhou</b>	<b>Yunnan</b>	<b>Tibet</b>	<b>Shaanxi</b>	<b>Gansu</b>
Número	993	4.917	958	2.170	528	2.783	1.029
Porcentaje	0,4%	2%	0,4%	0,9%	0,2%	1,1%	0,4%
	<b>Qinghai</b>	<b>Ningxia</b>	<b>Xinjiang</b>	<b>Extranjero</b>			
Número	289	798	2.427	27.017			
Porcentaje	0,1%	0,3%	1,0%	10,9%			

D. Número sitios “www” (.cn, .com, .net, .org): 473.900, aproximadamente.

**Distribución de los sitios de Internet “www” por nombres de dominio**

	<b>ac.cn</b>	<b>com (.cn)</b>	<b>edu .cn</b>	<b>gov .cn</b>	<b>net (.cn)</b>	<b>org (.cn)</b>	<b>district .cn</b>	<b>.cn</b>	<b>Total</b>
Número	469	341.753		7.876	60.408	26.292	1.906	35.196	473.900
Porcentaje	0,1%	72,1%		1,7%	12,7%	5,6%	0,4%	7,4%	100%

## Distribución geográfica de los sitios de internet “www”

	Beijing	Shanghai	Tianjin	Chongqing	Hebei	Shanxi	Mongolia Interior
Número	97.850	53.867	7.491	4.382	10.800	2.651	2.484
Porcentaje	20,%	11,%	1,%	0,%	2,%	0,%	0,%
	Liaoning	Jilin	Heilong jiang	Jiangsu	Zhejiang	Anhui	Fujian
Número	14.45	3.78	4.65	32.947	38.461	5.740	19.329
Porcentaje	3,2%	0,7%	1,0%	6,9%	8,1%	1,2%	4,1%
	Jiangxi	Shandong	Henan	Hubei	Hunan	Guangdong	Guangxi
Número	3.209	21.655	7.848	10.419	5.895	84.893	4.821
Porcentaje	0,7%	4,6%	1,7%	2,2%	1,2%	17,9%	1,0%
	Hainan	Sichuan	Guizhou	Yun´nan	Tibet	Shaanxi	Gansu
Número	2.465	10.655	1.512	3.275	1.069	4.451	1.492
Porcentaje	0,5%	2,3%	0,3%	0,7%	0,2%	0,9%	0,3%
	Qinghai	Ningxia	Xinjiang	Overseas			
Número	452	905	3.406	6.488			
Porcentaje	0,1%	0,2%	0,7%	1,4%			

E. Total de conexiones de banda ancha: 18.599 M.

Si bien estas estadísticas muestran un desarrollo notable e impresionante de Internet, hay que tener en cuenta al menos dos problemas relacionados con su confiabilidad. Un primer problema es que estas cifras son indicadores simples, que si bien son relativamente fáciles de medir y pueden compararse en el tiempo y en el espacio, son muy unidimensionales, ponen demasiado énfasis en los aspectos puramente tecnológicos, de ahí los intentos por desarrollar indicadores multivariados, compuestos y con énfasis en la favorabilidad del entorno (infraestructura, política, mercado, desarrollo de recursos humanos) y las capacidades que deben desarrollarse para aprovechar las tecnologías de la comunica-

<sup>19</sup> Chaparro, Fernando. “Informatización y fomento de la integración digital en Colombia”, ponencia presentada para el Encuentro “¿Está Colombia preparada para la globalización?”. Paipa: Politécnico Gran colombiano/Corporación Escenarios. 4 y 5 de septiembre de 2003.

ción y la información<sup>19</sup> –dentro de estos cabe mencionar *APEC e-readiness guide*, *Global Technology Index*, *CID Digital Nations* (Harvard University), *Network Readiness Index* (Banco Mundial).

El segundo tiene que ver con la brecha digital. Karen Gietzel<sup>20</sup> llama la atención sobre las limitaciones impuestas al potencial económico de Internet en China por las condiciones sociales de su economía. Cerca del 40% de los usuarios se concentran en Beijing, Shangai y Guangzhou, mientras que en las provincias subdesarrolladas del centro y occidente del país el número de usuarios de manera escasa representa el 4,35% del total. Aproximadamente el 70% son hombres, de los cuales tres cuartas partes tienen menos de treinta años y la mayoría tiene educación universitaria.<sup>21</sup>

El deseo de controlar Internet y, de manera concreta, el contenido de los flujos de información en la red se expresa en una serie de regulaciones que requieren un amplio espectro de contenidos en chino, que establecen controles y licencias para la difusión de noticias –de manera que en la práctica consisten en difusión de los boletines oficiales de noticias– y autocensura respecto de información con contenidos prohibidos.<sup>22</sup>

Las regulaciones expedidas por las agencias gubernamentales con incumbencia en la gestión de Internet prohíben contenidos de información en la red que dañen el honor de China, subviertan el poder del Estado, disturben el orden social, afecten en forma negativa los esfuerzos de reunificación con Taiwán, expandan rumores, promuevan cultos diabólicos, distribuyan materiales maliciosos, pornográficos, ofensivos. Es evidente que se trata de categorías demasiado amplias, vacías y subjetivas que lo que hacen es otorgar a las autoridades un inmenso poder discrecional para cerrar cualquier servicio de contenidos en Internet (ICPs), por lo que el sistema funciona bajo autocensura. Hay otras medidas complementarias tales como la restricción a la inversión extranjera (IE) en este sector de la industria de Internet, aunque sólo se ha hecho efectivo cuando estas compañías piden permiso para colocar acciones en los mercados de valores extranjeros.<sup>23</sup>

Es difícil estimar el verdadero impacto de estas políticas. En principio, se sabe que no son políticas nuevas. China tiene un largo historial en materia de censura de prensa e información. Tampoco hay información disponible sobre los sitios de Internet filtrados o sobre las metodologías y técnicas empleadas para filtrarlos. De hecho, en la práctica, en ocasiones no se sabe cuándo es intencional o cuándo se trata de un problema técnico. El *Berkman Center for Internet and Society* condujo análisis empíricos sobre la filtración de Internet en China y encontró que no se trata de un bloqueo estático.

La lista de sitios bloqueados se actualiza en forma permanente, con énfasis en sitios de alto perfil y de interés general, donde los contenidos cambian de manera frecuente

---

<sup>20</sup> "Internet Growth and the Digital Divide: Implications for Spatial Development". En: Hughes, Christopher y Wacker, Gudrun. *China and the Internet: Politics of the Digital Leap Forward*. Londres y Nueva York: Routledge Courzon. 2003 pp. 30-57.

<sup>21</sup> Loh, Christine. *Mini-case study: China*. Mann, Catherine y Rosen, Daniel, *op. cit.*

<sup>22</sup> Hachigian, Nina, *op. cit.*

<sup>23</sup> *Ibidem.*

—CNN, BBC, *Google*, entre otros. Sin embargo, se encontró que no todos los sitios con contenidos sexuales explícitos o algunos de ciertas agencias de inteligencia del gobierno de Estados Unidos están bloqueados. Ahora bien, no hay elementos de juicio para concluir que haya una relación directa entre el número y la información contenida en los sitios bloqueados y la evolución de políticas gubernamentales específicas, aunque pareciera que los controles y filtros se endurecieron e intensificaron en las semanas previas a eventos tales como los Congresos del Partido Comunista.<sup>24</sup>

En un principio, se podría pensar en las posibilidades reales de Internet para subvertir un sistema político (en particular, uno autoritario), pero este enfoque reproduce una “lectura occidental”, si se quiere, orientada por ciertas tendencias norteamericanas. Sin embargo, la lectura de los comunicados de prensa y las políticas del gobierno chino no necesariamente reflejan esta convicción.

## 4.2 ¿El gobierno de Internet?

La tensión entre Internet en función de las necesidades del desarrollo económico y sus potenciales efectos negativos sobre el régimen político descrita en el punto anterior se resuelve en términos de las consideraciones sobre regulación e intervención de Internet. Hoy en día, parecería no haber discusión en el hecho que los cambios que se operan para el individuo y la sociedad por el desarrollo de la llamada *information society* no son el resultado de fuerzas indomables, los mercados y la investigación y el desarrollo tecnológico sino que dependen de decisiones sobre políticas públicas que establecen el marco institucional en que estos cambios se producen.<sup>25</sup>

Pero, ¿es posible controlar Internet a fin de lograr ciertos niveles o avances en términos de desarrollo económico o una inserción exitosa en la globalización? Al respecto ya se mencionó con anterioridad que Internet, y en general las tecnologías de información y comunicación, no sólo son una herramienta de primer orden en la lucha contra la corrupción; además, favorecen la transparencia y eficacia del gobierno y la administración pública, pero también son un instrumento contra la pobreza. La decisión de intervenir y regular Internet requiere preguntar para qué y cómo regular y qué esperar de la regulación. En la medida en que se trata de procesos globales que el Estado no puede controlar —cuyos cometidos, jurisdicción y competencias son temporales—, se trata de una industria que evoluciona en forma permanente y que la regulación, en cuanto es instrumental a las políticas públicas de intervención económica, tiende a estar rezagada respecto de dichos desarrollos. Además, tiende a ser de calidad relativamente pobre, dada la capacidad y los re-

---

<sup>24</sup> Zittrain, Jonnathan y Edelman, Benjamin. *Empirical Analysis of Internet filtering in China*. Research Publication 2003-024/2003. The Berkman Center for Intenet and Society. Harvard Law School.

<sup>25</sup> Mansell, Robin y Steinmeller, Edward. *Mobilizing the Information Society: Strategies for Growth and Apportunity*. Oxford University Press. 2001.

cursos de los reguladores (en función de su capacidad, del tiempo disponible, de la información disponible, entre otros). La visión es que la intervención estatal en Internet debe ser mínima y respetar la neutralidad tecnológica para facilitar la penetración de los desarrollos tecnológicos, a fin de reducir y eliminar costos de transacción y generar confianza en el empleo y aprovechamiento de otras tecnologías.

Otras visiones, por el contrario, sostienen que de hecho hay tendencias para regular de manera local Internet o que siempre hubo regulaciones y, que de no haberlas, son necesarias. Dados los problemas que Internet supone para la legislación doméstica, nacional, en términos de jurisdicción y conflictos de leyes, se promovió la creación de un cuerpo *sui generis* de normas, sin relación con el gobierno de ningún Estado o la conveniencia de unificar o armonizar los sistemas normativos de todos los países, respetando las diversas particularidades y tradiciones de cada uno. Se reconocen problemas particulares, como los conflictos relacionados con los nombres de dominio y la aplicación de normas tributarias a las compras efectuadas por Internet, pero en la práctica se encontró una tendencia cada vez más creciente a extender las jurisdicciones locales a los contenidos de Internet. Además del caso de China, hay experiencias en el mismo sentido en jurisdicciones tan diversas como el Estado de Pensilvania (Estados Unidos), Francia y Arabia Saudita.<sup>26</sup>

William Melody,<sup>27</sup> profesor visitante del *London School of Economics* (Media@lse), argumenta que es necesario establecer una organización multilateral similar a la Internet Corporation for Assigning Names and Numbers (ICANN), a fin de garantizar un principio básico de regulación que coincide con la visión desreguladora, así como la oportunidad para el acceso y la participación en un nivel global, la comunicación, los servicios informativos y al experimento y la innovación en el desarrollo y el uso de nuevos servicios. Melody sostiene que, en realidad, Internet siempre estuvo regulada por el Departamento de Defensa de Estados Unidos, en cuanto a la financiación de su desarrollo: por AT&T que facilita las redes y la Comisión Federal de las Telecomunicaciones respecto de los servicios de telecomunicaciones. Lo que, además, presenta que estos esquemas de regulación y control son *american oriented*.

Internet estuvo intervenida en distintos niveles según su regulación. Melody distingue al menos tres: el de las áreas relacionadas directamente con Internet, que comprende los nombres de dominio, las estructuras de los servidores y los desarrollos de la codificación; el de las tecnologías de la información y la comunicación, las telecomunicaciones, la difusión de información y la industria de sistemas y computación; y el nivel de las implicaciones económicas, sociales, culturales y políticas de la expansión global de Internet, la privacidad, la seguridad, la protección al consumidor, los derechos de propiedad intelectual, la contratación electrónica y el *spam*.

---

<sup>26</sup> Zittrain, Jonnathan. *Be Careful What You Asked For: Reconciling Global Internet And Local Law*. Research paper N° 60. Harvard Law School Public Law.

<sup>27</sup> Melody, William H. y Silverstone Roger. "Can the Internet Economy be Governed and if so, How?". London School of Economics Public Lecture. 1 de mayo de 2003.

Esta intervención y regulación también evolucionó de acuerdo a las diversas etapas de crecimiento de Internet. Entre 1962 y 1992, es decir desde Arpanet hasta que Internet propiamente se abre al público en general, se asiste a una etapa de experimentación-investigación y desarrollo, en la que intervienen diversas entidades: el Departamento de Defensa de Estados Unidos, la *US National Science Foundation* y AT&T. A partir de 1992, se inicia la segunda etapa de crecimiento e innovación gracias al sector privado –y, aunque se sigue argumentando a favor de la no regulación por parte de algunos sectores, al fin y al cabo la aparición y desarrollo de Internet estuvo asociada con la desregulación y liberalización de las telecomunicaciones–. Sin embargo, la controversia reside en hasta qué punto Internet entendida como un proceso de expansión de los mercados afecta de alguna manera la estabilidad y el crecimiento de las economías nacionales y qué hacer al respecto. Algunos autores señalan a la fragilidad de los sistemas financieros y las disparidades en el uso de los recursos humanos como aspectos específicos a considerar.

No obstante, las decisiones de intervención y regulación no pueden discutirse sobre los mismos términos tradicionales y sobre el mismo bagaje conceptual utilizado, por ejemplo, en la formulación de la política industrial. Los conceptos tradicionales de la teoría del mercado y los supuestos atribuidos a los modelos del mercado usados para diseñar políticas públicas y regulaciones en el marco de la intervención económica tradicionalmente consideraron las actividades y los servicios de información y comunicación como factores generadores de costos de transacción entre actores independientes del mercado, o bien como una variable central en las investigaciones asociadas con la toma de decisiones informadas. En cualquier caso, la situación es de minimización de costos o de optimización de beneficios en una transacción en particular. Aun en los modelos más dinámicos, que incorporan elementos tales como el cambio tecnológico, se asume que la característica esencial del comportamiento económico es el intercambio entre actores independientes y egoístas. En estos modelos, sostiene Melody, los beneficios de Internet para la economía sólo pueden ser positivos; las consecuencias negativas simplemente no se aceptan, aunque reconoce que la historia es otra.

En resumen, considerando la tradicional mentalidad china, la desconfianza de los líderes en los poderes extranjeros, la cesión de ventajas tecnológicas que Internet supone, la posible erosión de la estabilidad interna a través de su uso difundido y el temor al no control centralizado de un “gobierno” tecnológico virtual tornan la cuestión de su futura evolución como crucial para China.

## Conclusiones

Las características de una economía de Internet, la determinan sus efectos sobre la comunicación y los flujos de información. Los negocios electrónicos no sólo cambian el carácter de las relaciones de los que intercambian –compradores y vendedores– sino que también enfatiza y destaca el carácter interdependiente de la oferta y la demanda, donde los actores actúan cada vez más en redes complejas de relaciones de cooperación y conflicto.

De manera simultánea, el comportamiento de los actores está determinado cada vez más por negociaciones estratégicas dentro de las redes que por las transacciones entre las redes.

Entonces, la rápida transformación china que expande en forma acelerada el uso de Internet merece incluirse en las estrategias nacionales de desarrollo y en la planificación de políticas de relación bilateral, comercio intraindustrial e intercambio científico tecnológico.

## Bibliografía

- Cesarin, Sergio y Moneta, Carlos. *China: perspectivas del presente, desafíos del futuro*. Buenos Aires: EDUNTREF. 2002.
- Chaparro, Fernando. “Informatización y fomento de la integración digital en Colombia”, ponencia presentada para el Encuentro “¿Está Colombia preparada para la globalización?”. Paipa: Politécnico Grancolombiano/Corporación Escenarios. 4 y 5 de septiembre de 2003.
- China Internet Information Center. “China necesita Internet”. En [www.china.org.cn](http://www.china.org.cn). 10 de septiembre de 2001.
- China Internet Network Information Center. *12<sup>th</sup> Statistical Survey Report on The Internet Development in China*. Julio de 2003.
- Gourevitch, Peter A. “The Pacific Region: Challenges to Policy and Theory”. En *505 The Annals of the American Academy of Political and Social Science (AAPSS)*. Septiembre de 1989.
- Hachigian, Nina. “China’s Cyber Strategy”. En *Foreign Affairs*. Marzo-abril de 2001 pp. 118-135.
- Hughes, Christopher y Wacker, Gudrun. *China and the Internet: Politics of the Digital Leap Forward*. Londres y Nueva York: Routledge Courzon. 2003 pp. 30-57.
- Kalathil, Shanthi. “Dot Com for Dictators”. En *Foreign Affairs*. Marzo-abril de 2003 pp. 43-49.
- Kalathil, Shanthi y Boas, Taylor. “The Internet and State Control in Authoritarian Regimes: China, Cuba and the Counterrevolution”, *working paper*. Carnegie Endowment. Information Revolution and World Politics Project. Global Policy Program. 21 de julio de 2001.
- Kalathi, Shanthi; Mulvenon, James y Benjamin Edelman. Minxin Pei Carnegie Endowment. The Information Revolution and World Politics Project and the China Program. “China and the Internet: A New Revolution?”, panel de discusión. Washington. 14 de marzo de 2003.
- Laserna, Mario. “El siglo XXI: un siglo de desafíos y respuestas”. En: Universidad de los Andes. *Memorias: América latina y la globalización*. Universidad de los Andes/BID. 1999 pp. 15-25.
- Mann, Catherine y Rosen, Daniel. *The New Economy and APEC*. APEC Economic Committee. Octubre de 2001. Reimpreso, Institute for International Economics.
- Mann, Catherine; Eckert, Sue y Cleeland Knigh, Shara. *Global Electronic Commerce: a policy primer*. Washington: Institute for International Economics. 2000.

- Mansell, Robin y Steinmeller, Edward. *Mobilizing the Information Society: Strategies for Growth and Opportunity*. Oxford University Press. 2001.
- Melody, William H. y Silverstone Roger. "Can the Internet Economy be Governed and if so, How?". London School of Economics Public Lecture. 1 de mayo de 2003.
- Nolan, Peter. *China and the Global Economy*. Palgrave. 2001.
- Panitchpakdi, Supachai y Clifford, Mark. *China and the WTO. Changing China, Changing World Trade*. Singapur: John Wiley & Sons. 2002.
- Tamames, Ramón. *China 2001: la cuarta revolución. Del aislamiento, a superpotencia mundial*. Alianza. 2001.
- The World Bank Group. *Information and Communication Technologies. A World Bank Group Strategy*. Washington, D. C. Abril de 2003.
- Withehead, Lawrence. "The Hazardous Convergence". En: *Emerging Market Democracies: East Asia and Latin America*. The Johns Hopkins University Press. 2003 pp. 182-209.
- Zittrain, Jonnathan y Edelman, Benjamin. *Empirical Analysis of Internet filtering in China*. Research Publication 2003-024/2003. The Berkman Center for Internet and Society. Harvard Law School..
- Zittrain, Jonnathan. *Be Careful What You Asked For: Reconciling Global Internet And Local Law*. Research paper N° 60. Harvard Law School Public Law.

## PUBLICACIONES DEL INTAL

### PUBLICACIONES PERIÓDICAS

*Integración & Comercio*. Revista semestral (español e inglés) por suscripción o en forma individual.

*INTAL Carta Mensual* (español, inglés y portugués - Internet).

### INFORMES SUBREGIONALES DE INTEGRACIÓN

*Informe ANDINO*. Publicación anual (español). Versión en inglés: Internet.

*CARICOM Report*. Publicación anual (inglés).

*Informe CENTROAMERICANO*. Publicación anual (español). Versión en inglés: Internet.

*Informe MERCOSUR*. Publicación anual (español, inglés y portugués).

### INFORMES ESPECIALES

*China y América Latina: nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo. ¿Una segunda ruta de la seda?* (español).

Sergio Cesarin y Carlos Juan Moneta (Comp). Serie INTAL-ITD 2005.

*Solución de Controversias Comerciales e Inter-Gubernamentales: Enfoques Regionales y Multilaterales* (español).

Julio Lacarte y Jaime Granados. Serie INTAL-ITD 2004.

*Tributación en el MERCOSUR: Evolución, comparación y posibilidades de coordinación* (español).

Alberto Barreix y Luiz Villela. 2003.

*MERCOSUR: Impacto Fiscal de la Integración Económica* (español y portugués). Luiz Villela, Alberto Barreix y Juan José Taccone (eds.). 2003.

*Perspectivas y Desafíos del Proceso de Integración Argentino-Chileno a Diez Años del ACE 16*. Español. 2002.

*Integración energética en el Cono Sur* (español). Mario A. Wiegers. 1996.

*Integración en el Sector Transporte en el Cono Sur* (español):

*Transporte Terrestre*. José Alex Sant'Anna. 1997.

*Puertos y vías navegables*. Martín Sgut. 1997.

*Los ferrocarriles y su contribución al comercio internacional*. Ian Thomson. 1997.

*El impacto sectorial de la integración en el MERCOSUR* (español y portugués). Juan José Taccone y Luis Jorge Garay (Eds.) 1999.

*Impacto del TLCAN en las exportaciones de prendas de vestir de los países de América Central y República Dominicana*. Español (Internet).

*INTAL: 35 años de Compromiso con la Integración Regional*. Español.

*América Latina a principios del Siglo XXI: Integración, Identidad y Globalización. Actitudes y expectativas de las élites latinoamericanas*. Español (Internet).

## DOCUMENTOS DE TRABAJO

*Las relaciones de comercio e inversión entre Colombia y Venezuela* (español). Eglé Iturbe de Blanco. INTAL DT-03. 1997.

*MERCOSUL e Comércio Agropecuario* (portugués). Ives Chaloult y Guillermo Hillcoat. INTAL DT-02. 1997.

*The Integration Movement in the Caribbean at Crossroads: Towards a New Approach of Integration* (inglés).

Uziel Nogueira. INTAL DT-01. 1997.

## DOCUMENTOS DE DIVULGACIÓN

*El Tratado de Libre Comercio entre el Istmo Centroamericano y los Estados Unidos de América. Oportunidades, desafíos y riesgos* (español). Eduardo Lizano y Anabel González. INTAL DD-09. 2003.

*Los países pequeños: Su rol en los procesos de integración* (español). Lincoln Bizzozero - Sergio Abreu. INTAL DD-08. 2000.

*Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo* (español). Bernardo Kliksberg. INTAL DD-07. 2000.

*La dimensión cultural: base para el desarrollo de América Latina y el Caribe: desde la solidaridad hacia la integración* (español). Alejandra Radl. INTAL DD-06. 2000.

*Cómo expandir las exportaciones de los países dentro de una economía globalizada* (español). Rubens Lopes Braga. INTAL DD-05. 1999.

*Comercio Electrónico: Conceptos y reflexiones básicas* (español). Gerardo Gariboldi. INTAL DD-04. 1999.

*Evolución institucional y jurídica del MERCOSUR* (español). Vicente Garnelo. INTAL DD-03. 1998.

*Estado de evolución en la elaboración e implementación de las Normas ISO 14.000 y CODEX Alimentarius* (español). Laura Berón. INTAL DD-02. 1997.

*Integración y democracia en América Latina y el Caribe* (español). Alvaro Tirado Mejía. INTAL DD-01. 1997.

#### **BASES DE DATOS - SOFTWARE**

*DATAINTAL (CD-ROM) SISTEMA DE ESTADÍSTICAS DE COMERCIO DE AMÉRICA*

*Base INTAL MERCOSUR (BIM)*

*Base de datos bibliográficos (INTEG)*

*Directorio de las Relaciones Económicas de América Latina y el Caribe con Asia-Pacífico (CD-ROM)*

*Instrumentos básicos de integración económica en América Latina y el Caribe - II.* Actualizada a noviembre, 2004.

*Rueda de Negocios*

#### **SERIE RED INT**

#### **RED INTAL DE CENTROS DE INVESTIGACIÓN EN INTEGRACIÓN (REDINT)**

##### **SEGUNDA CONVOCATORIA:**

*Visión microeconómica de los impactos de la integración regional en las inversiones inter e intrarregionales: El caso de la CAN* (sólo en español- Versión resumida y completa). 2003.

*INTEGRACIÓN REGIONAL E INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA: EL CASO DEL MERCOSUR* (SÓLO EN ESPAÑOL- VERSIÓN RESUMIDA Y COMPLETA). 2002.

*Condiciones y efectos de la IED y del proceso de integración regional en México durante los años noventa: Una perspectiva macroeconómica* (sólo en español- Versión resumida). 2003.

##### **PRIMERA CONVOCATORIA:**

*El impacto sectorial del proceso de integración subregional en la Comunidad Andina: sector lácteo y sector textil* (sólo en español). 2000.

*El impacto sectorial del proceso de integración subregional en Centroamérica: sector lácteo y sector metalmecánico (aparatos eléctricos)* (sólo en español). 2000.

*El impacto sectorial del proceso de integración subregional en el MERCOSUR: sector calzado y sector farmacéutico* (sólo en español). 2000.

*La industria láctea de México en el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)* (sólo en español). 2000.

## PUBLICACIONES DE INTAL/ITD

### DOCUMENTOS DE TRABAJO - INICIATIVA ESPECIAL DE COMERCIO E INTEGRACIÓN (IECI)

*Building Regional Infrastructure in Latin America* (inglés). Vito Tanzi. INTAL-ITD WP-SITI-10. 2005.

*La ventana europea: retos de la negociación del Tratado de Libre Comercio de México con la Unión Europea* (español). Jaime Zabludovsky y Sergio Gómez Lora. INTAL-ITD WP-SITI-09. 2004.

*Trade Liberalization and the Political Economy of Protection in Brazil since 1987* (inglés). Marcelo de Paiva Abreu. INTAL-ITD WP-SITI-08B. 2004.

*The Political Economy of High Protection in Brazil before 1987* (inglés). Marcelo de Paiva Abreu. INTAL-ITD WP-SITI-08A. 2004.

*The Food Industry in Brazil and the United States: The Effects of the FTAA on Trade and Investment* (inglés). Paulo F. Azevedo, Fabio R. Chaddad and Elizabeth M.M.Q. Farina. INTAL-ITD SITI-WP-07. 2004.

*MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA. Agenda de institucionalización del MERCOSUR: Los desafíos de un proyecto en crisis* (español e inglés). Pedro da Motta Veiga. INTAL-ITD DT-IECI-06E. 2003.

*MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA. La inestabilidad cambiaria en el MERCOSUR: Causas, problemas y posibles soluciones* (español e inglés). José Luis Machinea. INTAL-ITD DT-IECI-06D. 2003.

*MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA. MERCOSUR: Dilemas y alternativas de la agenda comercial* (español e inglés). Sandra Polónia Rios. INTAL-ITD DT-IECI-06C. 2003.

*MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA. La inserción del MERCOSUR al mundo globalizado* (español e inglés). Juan Ignacio García Pelufo. INTAL-ITD DT-IECI-06B. 2003.

*MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA. Informe del relator* (español e inglés). Andrew Crawley. INTAL-ITD DT-IECI-06A. 2004.

*Estudio sobre las condiciones y posibilidades políticas de la integración hemisférica* (español). Adalberto Rodríguez Giavarini. INTAL-ITD DT-IECI-05. 2003.

*The Impacts of US Agricultural and Trade Policy on Trade Liberalization and Integration via a US-Central American Free Trade Agreement* (inglés). Dale Hathaway. INTAL-ITD WP-SITI-04. 2003.

*Agricultural Liberalization in Multilateral and Regional Trade Negotiations* (inglés). Marcos Sawaya Jank, Ian Fuchsloch and Géraldine Kutas. INTAL-ITD WP-SITI-03. 2003.

*Reciprocity in the FTAA: The Roles of Market Access, Institutions and Negotiating Capacity* (inglés).

Julio J. Nogués. INTAL-ITD-STA WP-SITI-02. 2003.

*ALCANCES Y LÍMITES DE LA NEGOCIACIÓN DEL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS* (ESPAÑOL E INGLÉS).

Herminio Blanco M. y Jaime Zabludovsky K. INTAL-ITD-STA DT-IECI-01. 2003.

## DOCUMENTOS DE TRABAJO

*Improving the Access of MERCOSUR's Agriculture Exports to US: Lessons from NAFTA* (inglés). Pablo Sanguinetti y Eduardo Bianchi. INTAL-ITD WP-18. 2004.

*Premio INTAL - Segundo Concurso de Ensayos. La coordinación macroeconómica y la cooperación monetaria, sus costos, beneficios y aplicabilidad en acuerdos regionales de integración* (Spanish, English and Portuguese).

Mauricio de la Cuba; Diego Winkelried; Igor Barenboim; Louis Bertone; Alejandro Jacobo and James Loveday Laghi. INTAL-ITD DT-17. 2004.

*Los exportadores agropecuarios en un mundo proteccionista: Revisión e implicancias de políticas de las barreras contra el MERCOSUR.* (español e inglés). Julio J. Nogués. INTAL-ITD DT-16. 2004.

*Rules of Origin in FTAs in Europe and in the Americas: Issues and Implications for the EU-Mercosur Inter-Regional Association Agreement* (English). Antoni Estevadeordal and Kati Suominen. INTAL-ITD WP-15. 2004.

*Regional Integration and Productivity: The Experiences of Brazil and Mexico* (English). Ernesto López-Córdova and Mauricio Mesquita Moreira. INTAL-ITD-STA WP-14. 2003.

*Regional Banks and Regionalism: A New Frontier for Development Financing* (inglés). Robert Devlin y Lucio Castro. INTAL-ITD-STA WP-13. 2002.

*Métodos casuísticos de evaluación de impacto para negociaciones comerciales internacionales* (español).

Antonio Bonet Madurga. INTAL-ITD-STA DT-12. 2002.

*Las trabas no arancelarias en el comercio bilateral agroalimentario entre Venezuela y Colombia* (español).

Alejandro Gutiérrez S. INTAL-ITD-STA DT-11. 2002.

*The Outlier Sectors: Areas of Non-Free Trade in the North American Free Trade Agreement* (inglés).

Eric Miller. INTAL-ITD-STA WP-10. 2002.

*A ALCA no limiar do século XXI: Brasil e EUA na negociação comercial hemisférica* (português). Antonio José Ferreira Simões. INTAL-ITD-STA DT-09. 2002.

*Metodología para el análisis de regímenes de origen. Aplicación en el caso de las Américas* (español). Luis J. Garay S. y Rafael Cornejo. INTAL-ITD-STA DT-08. 2001.

*¿Qué hay de nuevo en el Nuevo Regionalismo en las Américas?* (español). Robert Devlin y Antoni Esteveordal. INTAL-ITD-STA DT-07. 2001.

*What's New in the New Regionalism in the Americas?* (inglés). Robert Devlin and Antoni Esteveordal. INTAL-ITD-STA WP-06. 2001.

*The New Regionalism in the Americas: The Case of MERCOSUR.* (inglés). Antoni Esteveordal, Junichi Goto y Raúl Saez. INTAL-ITD WP-05. 2000.

*El ALCA y la OMC: Especulaciones en torno a su interacción* (español). Jaime Granados. INTAL-ITD DT-04. 1999.

*Negotiating Preferential Market Access: The Case of NAFTA* (inglés). Antoni Esteveordal. INTAL-ITD WP-03. 1999.

*Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s* (inglés). Robert Devlin y Ricardo Ffrench-Davis. INTAL-ITD WP-02. 1998.

*Una evaluación de la homogeneidad macroeconómica y del desarrollo de la región centroamericana* (español).

Florencio Ballester. INTAL-ITD DT-01. 1998.

#### DOCUMENTOS DE DIVULGACIÓN - INICIATIVA ESPECIAL DE COMERCIO E INTEGRACIÓN (IECI)

*The Entrance to the European Union of 10 New Countries: Consequences for the Relations with MERCOSUR* (inglés). Renato G. Flôres Jr. INTAL-ITD OP-SITI-10. 2005.

*Principales retos de la negociación de un tratado de libre comercio con Estados Unidos: disciplinas en materia de inversión* (español). Jaime Zabludovsky y Sergio Gómez Lora. INTAL-ITD DD-IECI-09. 2005.

*The Production and Financing of Regional Public Goods.* (inglés). Vito Tanzi. INTAL-ITD OP-SITI-08. 2005.

*La armonización de los impuestos indirectos en la Comunidad Andina* (español e inglés). Luis A. Arias, Alberto Barreix, Alexis Valencia y Luiz Villela. INTAL-ITD DD-IECI-07. 2005.

*La globalización y la necesidad de una reforma fiscal en los países en desarrollo* (español e inglés). Vito Tanzi. INTAL-ITD DD-IECI-06. 2004.

*La competitividad industrial de América Latina y el desafío de la globalización* (español e inglés). Sanjaya Lall, Manuel Albaladejo y Mauricio Mesquita Moreira. INTAL-ITD SITI-OP-05. 2004.

*El nuevo interregionalismo trasatlántico: La asociación estratégica Unión Europea-América Latina* (español).

Luis Xavier Grisanti. INTAL-ITD/SOE IECI-DD-04. 2004.

*Una llave para la integración hemisférica* (español e inglés). Herminio Blanco M., Jaime Zabludovsky K. y Sergio Gómez Lora. INTAL-ITD DD-IECI-03. 2004.

*Una nueva inserción comercial para América Latina* (español). Martín Redrado y Hernán Lacunza.

INTAL-ITD DD-IECI-02. 2004.

*La coordinación y negociación conjunta de los países de la Comunidad Andina en el marco del ALCA y la OMC* (español). Victor Rico. INTAL-ITD DD-IECI-01. 2004.

#### DOCUMENTOS DE DIVULGACIÓN

*Achievements and Challenges of Trade Capacity Building: A Practitioner's Analysis of The CAFTA Process and its Lessons for the Multilateral System* (inglés) Eric T. Miller. INTAL-ITD OP-32. 2005.

*MERCOSUR: ¿Una experiencia de desarrollo institucional sustentable?* (español)

Celina Pena y Ricardo Rozemberg. INTAL-ITD DD-31. 2005.

*Jamaica: Trade, Integration and the Quest for Growth* (inglés). Anneke Jessen and Christopher Vignoles.

INTAL-ITD OP-30. 2005.

*Trade Related Capacity Building: An Overview in the Context of Latin American Trade Policy and the Mercosur-EU Association Agreement* (inglés). Robert Devlin y Ziga Vodusek. INTAL-ITD OP-29. 2004

*Barbados: Trade and Integration as a Strategy for Growth* (inglés). Anneke Jessen y Christopher Vignoles.

INTAL-ITD OP-28. 2004

*Mirando al MERCOSUR y al mundo: Estrategia de comercio e integración para Paraguay* (español).

Paolo Giordano. INTAL-ITD DD-27. 2004

*El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional* (español). Paolo Giordano,

Mauricio Mesquita Moreira y Fernando Quevedo. INTAL-ITD DD-26. 2004.

*Centroamérica: La programación regional (2001) y las actividades del Banco (2001-2003)* (español). Ennio Rodríguez. INTAL-ITD DD-25. 2004.

*Brazil's Trade Liberalization and Growth: Has it Failed?* (inglés). Mauricio Mesquita Moreira. INTAL-ITD OP-24. 2004.

*Trinidad and Tobago: Trade Performance and Policy Issues in an Era of Growing Liberalization* (inglés). Anneke Jessen and Christopher Vignoles. INTAL-ITD OP-23. 2004.

*The Trade and Cooperation Nexus: How does Mercosur-EU Process Measure Up?* (inglés). Robert Devlin, Antoni Estevadeordal y Ekaterina Krivonos. INTAL-ITD-STA OP-22. 2003.

*Desigualdad regional y gasto público en México* (español). Rafael Gamboa y Miguel Messmacher. INTAL-ITD-STA DD-21. 2003.

*Zonas Francas y otros regímenes especiales en un contexto de negociaciones comerciales multilaterales y regionales* (español e inglés). Jaime Granados. INTAL-ITD-STA DD-20. 2003.

*The External Dimension of MERCOSUR: Prospects for North-South Integration with the European Union* (inglés). Paolo Giordano. INTAL-ITD-STA OP-19. 2003.

*Regional Aspects of Brazil's Trade Policy* (inglés).

Eduardo A. Haddad (Coord.), Edson P. Domínguez y Fernando S. Perobelli. INTAL-ITD-STA OP-18. 2002.

*El proceso de integración Argentina-Brasil en perspectiva: El ciclo cambiario y la relación público-privada en Argentina* (español). Ricardo Rozemberg y Gustavo Svarzman. INTAL-ITD-STA DD-17. 2002.

*A Study on the Activities of IFIs in the Area of Export Credit Insurance and Export Finance* (inglés).

Malcom Stephens y Diana Smallridge. INTAL-ITD-STA OP-16. 2002.

*Diseños institucionales y gestión de la política comercial exterior en América Latina* (español). Jacint Jordana y Carles Ramió. INTAL-ITD-STA DD-15. 2002.

*Mercosul em sua primeira década (1991-2001): Uma avaliação política a partir do Brasil* (portugués).

Paulo Roberto de Almeida. INTAL-ITD-STA DD-14. 2002.

*El proceso de formulación de la Política Comercial. Nivel uno de un juego de dos niveles: Estudios de países en el Hemisferio Occidental* (español e inglés). INTAL-ITD-STA OP-13. 2002.

*Hacia una nueva alianza de comercio e inversión entre América Latina y Asia-Pacífico* (español: Internet).

Mikio Kuwayama. INTAL-ITD-STA DD-12. 2001 (también disponible en inglés).

*Regional Public Goods in Official Development Assistance* (inglés). Marco Ferroni. INTAL-ITD-STA OP-11. 2001.

*Breaking from Isolation: Suriname's Participation in Regional Integration Initiatives* (inglés).

Anneke Jessen y Andrew Katona. INTAL-ITD-STA OP-10. 2001.

*NAFTA and the Mexican Economy: Analytical Issues and Lessons for the FTAA* (inglés).

J. Ernesto López-Córdova. INTAL-ITD-STA OP-09. 2001.

*La integración comercial centroamericana: Un marco interpretativo y cursos de acción plausible* (español).

Jaime Granados. INTAL-ITD-STA DD-08. 2001.

*Negotiating Market Access between the European Union and MERCOSUR: Issues and Prospects* (inglés).

Antoni Estevadeordal y Ekaterina Krivonos. INTAL-ITD OP-07. 2000.

*The Free Trade Area of the Americas and MERCOSUR-European Union Free Trade Processes: Can they Learn from Each Other?* (inglés). Robert Devlin. INTAL-ITD OP-06. 2000.

*The FTAA: Some Longer Term Issues* (inglés).

Robert Devlin, Antoni Estevadeordal y Luis Jorge Garay. INTAL-ITD OP-05. 1999.

*Financial Services in the Trading System: Progress and Prospects* (inglés). Eric Miller. INTAL-ITD OP-04. 1999.

*Government Procurement and Free Trade in the Americas* (inglés). Jorge Claro de la Maza y Roberto Camblor.

INTAL-ITD OP-03. 1999.

*The Caribbean Community: Facing the Challenges of Regional and Global Integration* (inglés). Anneke Jessen y Ennio Rodríguez. INTAL-ITD OP-02. 1999.

*ALCA: Un proceso en marcha* (español). Nohra Rey de Marulanda. INTAL-ITD DD-01. 1998.

## PUBLICACIONES INTAL/ITD/SOE

### EURO-LATIN STUDY NETWORK ON INTEGRATION AND TRADE (ELSNIT)

*Issues Papers. First Annual Conference* (inglés). INTAL-ITD-SOE. 2004

*Issues Papers. Second Annual Conference* (inglés). INTAL-ITD-SOE. 2005

## PUBLICACIONES INT/ITD

### DOCUMENTOS DE TRABAJO

*La infraestructura de transporte en América Latina*. Arturo Vera Aguirre. Documento de Trabajo # 220. Julio 1997, (también disponible en inglés).

*Convergence and Divergence Between NAFTA, Chile, and MERCOSUR: Overcoming Dilemmas of North and South American Economic Integration*. Raúl A. Hinojosa-Ojeda, Jeffrey D. Lewis y Sherman Robinson.

Working Paper # 219. Mayo 1997.

*Hacia el libre comercio en el Hemisferio Occidental: El proceso del ALCA y el apoyo técnico del Banco Interamericano de Desarrollo*. Enrique V. Iglesias. Documento de Trabajo # 218. Julio 1997 (también disponible en inglés).

*Economic Integration and Equal Distribution.* Willem Molle. Working Paper # 216. Mayo 1997.

*What can European Experience Teach Latin America About Integration.* L.A. Winters. Working Paper # 215. Mayo 1997.

*Facts, Fallacies and Free Trade: A Note on Linking Trade Integration to Labor Standards.* Donald J. Robbins. Working Paper # 214. Mayo 1997.

*MERCOSUR: Logros y desafíos.* Carlos Sepúlveda y Arturo Vera Aguirre. Documento de Trabajo # 213.

Septiembre 1997 (también disponible en inglés).

*De Miami a Cartagena: nueve enseñanzas y nueve desafíos.* Robert Devlin y Luis Jorge Garay. Documento de Trabajo # 210. Julio 1996 (también disponible en inglés).

*El Mercado Común del Sur: MERCOSUR.* Martín Arocena. Documento de Trabajo # 203. Septiembre 1995, (también disponible en inglés).

#### PUBLICACIONES ESPECIALES

*Nota Periódica sobre Integración y Comercio en América,* Julio 1995; Febrero, Agosto y Diciembre 1996; Julio y Diciembre 1997; Agosto y Diciembre 1998; Febrero y Octubre 1999; Octubre y Diciembre 2000; Mayo 2002; Diciembre 2002; Diciembre 2003; Enero 2004; Mayo 2004; Diciembre 2004. (también disponible en inglés y las versiones 1997 disponibles en portugués).

*El Euro y su efecto sobre la economía y la integración en América Latina y el Caribe.* Roberto Zahler.

Trabajo presentado en el seminario “El Euro y su impacto internacional” con ocasión de la 40ª Asamblea de Gobernadores del BID, Francia, Marzo 16, 1999 (también disponible en inglés).

*Separata del Informe de 1996 sobre Progreso Económico y Social en América Latina. Parte II, Capítulo 2: Liberalización comercial.* 1996 (también disponible en inglés).

*Unión Económica y Monetaria Europea: Avances recientes y posibles implicaciones para América Latina y el Caribe.* Marzo 1997 (también disponible en inglés).

*Globalización e Integración Regional: consecuencias para América Latina.* Discurso dado por Enrique V. Iglesias en el Seminario sobre “Una visión crítica de la globalidad”, México D.F., Noviembre 1997 (también disponible en inglés).

*Protección, desgravación preferencial y normas de origen en las Américas.* Luis Jorge Garay y Antoni Esteveordal. Junio 1995 (también disponible en inglés).

*El nuevo rostro de la integración regional en América Latina y el Caribe.* Discurso dado por Enrique V. Iglesias en la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo en América Latina y el Caribe, Montevideo, Julio 1997 (también disponible en inglés).

*El Area de Libre Comercio de las Américas: De Miami a Belo Horizonte.* Discurso dado por

Enrique V. Iglesias en el III Foro Empresarial de las Américas, Belo Horizonte, Mayo 1997 (inglés, español y portugués).

*Asociación Transpacífica: El papel de América Latina.* Discurso dado por Enrique V. Iglesias en la XII Reunión General Internacional del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC XII), Santiago, Septiembre 1997 (también disponible en inglés).





Banco Interamericano de Desarrollo  
Departamento de Integración  
y Programas Regionales

**ITD**

División Integración,  
Comercio  
y Asuntos Hemisféricos

*Iniat*

Instituto para  
la Integración de América  
Latina y el Caribe