

China – América Latina: Relaciones de cooperación y competencia post ingreso del gigante asiático a la Organización Mundial del Comercio

Por Ana Clara Rho¹
Ensayo 007 / 2011
Economía Internacional
18 de julio de 2011

Luego de la adhesión de China al Acta de Marrakesh, que la convirtió en parte de la Organización Mundial del Comercio (OMC) el 11 de diciembre de 2001 (CEPAL 2011), los países latinoamericanos tomaron diversas posturas frente a su ingreso, dependiendo de sus estructuras e intereses económicos. Por un lado los países de América Central y México manifestaron su recelo, debido a la similitud de sus industrias y la competencia que traería aparejada el ingreso de Beijing. Por el otro, los países de América del Sur no demoraron en aceptar a China como parte de la OMC y reconocerla como una economía de mercado. De hecho, la mayoría de los países latinoamericanos ya le concedían a China el Trato de Nación Más Favorecida² (Gutiérrez 2003:33).

Países beneficiados por el despegue económico chino

En el marco de su proceso de apertura económica, China se ha convertido en un ávido demandante de recursos naturales, posibilitando que los países latinoamericanos, poseedores de tales recursos, coloquen sus excedentes agrícolas y aumenten

¹ La autora es estudiante de la licenciatura en Relaciones Internacionales (UES21).

² Igual trato para todos los demás: en virtud de los Acuerdos de la OMC, los países no pueden normalmente establecer discriminaciones entre sus diversos interlocutores comerciales. Si se concede a un país una ventaja especial, se tiene que hacer lo mismo con todos los demás Miembros de la OMC. Disponible en: http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact2_s.htm

exponencialmente el precio de sus producciones, dando lugar a eslabonamientos hacia atrás y adelante³, altamente beneficiosos para las economías locales.

Tales limitaciones chinas han abierto importantes oportunidades de negocios para países de América del Sur, destacándose Argentina, Brasil, Chile y Perú. Sobre la base de una creciente demanda, la relación comercial entre Beijing y estos países ha estado marcada por tres procesos simultáneos y dinámicos: el incremento del comercio bilateral; el registro de abundantes superávits en la balanza comercial favorables a las naciones sudamericanas, y una oleada de IED de China en áreas relacionadas con la extracción de materias primas y la construcción de infraestructura (León Manríquez 2005:35).

Chile fue el primer país latinoamericano en cerrar la negociación bilateral para el ingreso de China a la OMC y también pionero en reconocer su status de economía de mercado (García Menéndez 2006:27). El dinamismo de la relación se debe al interés de China en invertir en la industria minera chilena, ya que éste es el mayor exportador mundial de cobre y China el mayor importador, a lo cual se adiciona el interés manifiesto por el país andino en acentuar sus contactos con China, en concordancia con su estrategia de plataforma de inversiones y puente de comercio entre Asia y América Latina.

Este acercamiento comercial se plasmó en 2004, año en que ambos países decidieron iniciar las negociaciones para firmar un Tratado de Libre Comercio (TLC), que finalmente se concretó en noviembre de 2005⁴. Su relevancia radica en ser el primer acuerdo de este tipo que China suscribe con un país latinoamericano.

En el caso brasilero, sus exportaciones hacia China se concentran en tres productos: mineral de hierro, acero y complejo soja⁵(CEPAL 2011). China se ha transformado en el segundo importador mundial de mineral de hierro y en el mayor comprador de productos metalúrgicos, insumos necesarios en su etapa de desarrollo y crecimiento industrial. Además, la complementariedad de las economías se manifiesta en el caso del carbón mineral y el mineral de hierro. Mientras el gigante asiático

³“Eslabonamientos hacia adelante”, hace referencia a la expansión de una actividad económica gracias a la disponibilidad de un insumo, ejemplo: industria minera, petrolera, producción agropecuaria. Y “eslabonamientos hacia atrás”, se refiere a una serie de nuevas inversiones en la promoción de la capacidad productiva de insumos, ejemplo: fabricación de maquinaria agropecuaria, industrias de la construcción, etc. (Gerchunoff y Llach; 2007; p. 37)

⁴ Firmado en Busan, Corea, el 18 de Noviembre de 2005, fue promulgado mediante Decreto Supremo Número 317 del Ministerio de Relaciones Exteriores el 21 de Agosto de 2006, publicado en el Diario Oficial el 23 de Septiembre de 2006, comenzó a regir el 03 de Octubre de 2006. Disponible en: http://www.aduana.cl/prontus_aduana/site/artic/20070228/pags/20070228100917.html

⁵ Compuesto por: aceites, granos y harina de soja.

exporta carbón e importa mineral de hierro, Brasil importa el primer producto, y es el mayor exportador mundial del segundo (CEPAL 2011).

El saldo de la balanza por cuenta corriente es positivo para Brasil. Como resultado de este dinamismo económico, China se ha convertido en su segundo socio comercial, después de EEUU y por encima de Argentina (CEPAL 2011).

Con Argentina los intercambios mostraron un rápido aumento en los primeros cinco años de la década del 2000. China se ha convertido en el tercer socio comercial del país. Este giro comercial se debe a las exportaciones argentinas de soja, que representan casi un 80% del valor de las exportaciones hacia el país asiático, significando una tercera parte de las importaciones chinas de esa oleaginosa (CEPAL 2011).

Adicionalmente existen condiciones exógenas que afectan el ingreso al mercado chino. Una de ellas es el establecimiento de barreras fitosanitarias⁶ por parte de Beijing, que a partir del año 2001 impuso fuertes restricciones al ingreso de soja transgénica, lo que afectó a los productores estadounidenses y benefició a los países sudamericanos, cuya producción utiliza métodos más tradicionales (CEPAL 2010:14).

Perú ha desarrollado una estrecha relación con China basada en la venta de alimentos y materias primas. La harina de pescado, utilizada en China para la alimentación animal, representa casi las dos terceras partes del valor de las exportaciones peruanas a ese país. Mientras Perú es el principal productor de harina de pescado del mundo, China es el principal centro de consumo, y adquiere más del 50% de la producción peruana. Otras exportaciones dominantes son el mineral de hierro y el cobre.

Finalmente, Venezuela mantiene una relación basada en la necesidad china de aprovisionamiento de petróleo, que se acentúa a partir de 1993, año en que el país asiático pierde su autosuficiencia energética (Rubiolo 2009:59). Para Venezuela, el interés chino es muy oportuno, ya que a pesar de las conocidas tensiones entre Caracas y Washington, el gobierno de Hugo Chávez continúa enviando 60% de sus exportaciones de petróleo a EE. UU. (León Manríquez 2005:34). Por lo tanto, la relación con China le permite diversificar sus exportaciones, pero más importante aún

⁶ Las medidas sanitarias y fitosanitarias suelen ser aplicadas a los productos procedentes de otros países. Todos los gobiernos reconocen la necesidad de aplicar algunas restricciones al comercio para garantizar la inocuidad de los alimentos y la protección sanitaria de los animales y los vegetales. Sin embargo, a veces se utilizan para proteger a los productores nacionales de la competencia. Una restricción que no esté justificada científicamente puede ser un instrumento proteccionista muy eficaz y un obstáculo engañoso y difícil de impugnar. (OMC; 2010; p. 11).

es el valor simbólico que le otorga a la política internacional venezolana, en el marco de su discurso antiimperialista.

Países comercialmente afectados por el avance Chino

Muchos son los países de América Latina y el Caribe que han visto disminuidas sus competencias frente al exponencial crecimiento de la economía china, la cual ha irrumpido en la economía global con elevadas tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), comercio internacional, captación de IED y desarrollo infraestructural, después de 2001. En este sentido, se ha convertido en la segunda economía mundial, luego de Estados Unidos y ha desplazado a países como Japón y Alemania (CEPAL 2010:15).

América Latina y el Caribe mantienen un balance deficitario en el comercio con China debido al creciente déficit comercial de México y Centroamérica. Además, el empresariado mexicano ha presentado manifiestas quejas a causa del contrabando de productos chinos, que se distribuyen a través de las redes de comercio informal de México y que afectan a distintos sectores del aparato productivo (Gutiérrez 2003:21). Desde fines de 2008 las importaciones originarias de China han sido objeto de numerosas investigaciones *antidumping* en América Latina.

El perjuicio mayor radica en que la competencia con el país asiático se da en sectores manufactureros, intensivos en mano de obra, generando que México haya perdido 672.000 puestos de trabajo en lo últimos años (León Manríquez 2005:41).

Asimismo, se deben considerar las tensiones originadas por la competencia en el mercado de terceros países. Las exportaciones mexicanas a Estados Unidos comenzaron a retroceder, mientras que las chinas crecen velozmente. Las diferencias económicas entre China y México son naturales, ya que se trata de economías que, más que complementarse, ofrecen a los mercados mundiales una oferta similar. Un escenario parecido presenta América Central, región que ha experimentado un aumento en sus vinculaciones con China, pero con déficits en las balanzas comerciales de las economías centroamericanas.

Como contrapeso al crecimiento chino, las económicas centroamericanas y mexicana mantienen una relación preferencial con la potencia del norte, debido a los Tratados de Libre Comercio⁷, que les aseguran el acceso al mercado estadounidense.

⁷ Países de América Central y Estados Unidos han firmado el DR-CAFTA (Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement). El mismo ha entrado en vigor a partir del año 2006. Los países

Sin embargo, la competencia china es difícil de enfrentar, lo que se destaca en los diferentes costos de la mano de obra, haciendo que la productividad en la industria centroamericana sea la mitad de la china (CEPAL 2011). Hoy la industria maquiladora de México y América Central es competitiva gracias a los elevados aranceles y derechos que Estados Unidos aplica a estos productos manufacturados cuando provienen de otros países. Regímenes de este tipo han protegido a las industrias intensivas en mano de obra poco calificada contra la competencia de las empresas chinas.

México y gran parte de América Central, se han concentrado especialmente en los sectores intensivos en mano de obra poco calificada como motor del crecimiento y el empleo. Muchas de sus empresas importan componentes de electrónica e indumentaria para su ensamble y posterior reexportación a Estados Unidos, eludiendo la estructura arancelaria normal. En consecuencia, han construido gran parte de su economía productiva en la misma etapa del proceso productivo en que sobresale China, pero sin la ventaja comparativa global.

Esta estrategia representó una ventaja comparativa para México y América Central con respecto a Estados Unidos, es decir la producción abundante en mano de obra poco calificada, pero el surgimiento de China puso en duda la viabilidad a largo plazo de la estrategia de los países latinoamericanos, los que deberán reconstruir en el corto plazo, las bases de su inserción en las cadenas globales de producción.

Otros factores que explican el atraso de América Latina son; el menor desarrollo de infraestructura que constituye una parte importante de los mayores costos para realizar negocios y los costos de la electricidad que representan el doble que en China. La proximidad al mercado estadounidense es una de las ventajas naturales de América Latina, pero la ineficiencia de las instalaciones portuarias y otros tipos de infraestructura de transporte reduce enormemente esa ventaja (Labiano, Loray 2005:17).

Consecuentemente, y aún reconociendo que tanto la competencia de China en el mercado de Estados Unidos como las crecientes importaciones mexicanas y centroamericanas desde el país asiático, complementadas con el comercio ilegal, podrían haber influido en el estancamiento de las economías latinoamericanas; es

signatarios son: Estados Unidos, República Dominicana, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

México y Estados Unidos, junto con Canadá, son parte del North American Free Trade Agreement (NAFTA). Éste constituye una zona de libre comercio, que entró en vigor el 1 de enero de 1994.

necesario considerar que la principal responsabilidad de otorgar mayor competitividad a la región recae en los actores nacionales, políticos y sociales.

Países latinoamericanos que atraen la IED china

En el marco de la necesidad de aprovisionamiento chino de materias primas y petróleo, los países latinoamericanos que han recibido el mayor caudal de IED proveniente de China, son aquellos poseedores de recursos naturales. En concordancia, la inversión china ha llegado principalmente a Brasil, Argentina y Perú. Más del 90% se ha dirigido a la extracción de recursos naturales, principalmente al sector de hidrocarburos y en menor porcentaje a la minería (CEPAL 2011).

Como se ha mencionado en el apartado anterior, luego de que China perdiera su autosuficiencia energética en 1993, el gobierno chino incita a sus empresas a obtener el control del proceso de producción y diversificar las fuentes de abastecimiento. Así, las principales compañías petroleras chinas buscan alcanzar acuerdos de *joint venture* o adquirir una parte del paquete accionario de la compañía extranjera para obtener un acceso más seguro (Rubiolo 2009:69).

Se destacan las inversiones de la empresa estatal petrolera china Sinopec en Brasil, tras adquirir el 40% de las operaciones de Repsol-YPF, por 7.111 millones de dólares. Las petroleras CNOOC y Sinochem realizaron adquisiciones importantes en Brasil y Argentina⁸, respectivamente.

Si bien es cierto que la aparición de una nueva fuente de inversiones en la región ofrece oportunidades a empresas que necesitan capital y tecnología para seguir creciendo, no debemos olvidar las necesidades que impulsan a China a invertir en América Latina, razón por la que los gobiernos latinoamericanos deben vincular la explotación de recursos naturales a la construcción de infraestructura pública e incentivar a la creación de industrias procesadoras, avances que aportaran dinamismo y desarrollo a las economías latinoamericanas.

Destacando la dependencia que puede generar este arribo de IED proveniente de China para los países latinoamericanos, es menester crear los correspondientes marcos regulatorios por los gobiernos de éstos últimos. Necesidad fundamentada en que la

⁸ A fines del año 2010, la petrolera china CNOOC, en sociedad con la empresa argentina Bridas, se quedan con la segunda petrolera del país por US\$ 7.000 millones, luego de que el derrame de petróleo en Estados Unidos, empujara a los británicos a desprenderse de sus activos en la Argentina. En la nueva composición accionaria, los chinos tendrán la mitad de la empresa y la firma argentina, el otro 50%. (Clarín 2010).

motivación de Beijing para invertir en la región es garantizar el acceso a los recursos naturales, a través de las compras de activos, minoritarias en un comienzo y buscando acceder a la totalidad de la propiedad de tales empresas más tarde. Ante esto los países de América Latina deben negociar estratégicamente frente a las demandas chinas, ya que de lo contrario, la relación en principio beneficiosa, puede devenir en lazos de dependencia y mayor subdesarrollo para las economías latinoamericanas.

Países latinoamericanos que se disputan la IED con el gigante asiático

Es a partir de la adhesión de China a la OMC, que América Latina comienza a verse desplazada con respecto a la captación de IED. Su incorporación al organismo le permitió afianzar las bases de un proyecto de internacionalización iniciado en 1978, que consolidó un modelo de desarrollo económico con orientación externa (CEPAL 2011).

En la actualidad Beijing se ha convertido en el principal receptor de IED entre los países en vía de desarrollo (Correa López, González García 2005:123). Esta nueva realidad ha generado un debate en torno de la "amenaza china" para este grupo de países, considerando que muchas de las estrategias de crecimiento en América Latina y el Caribe necesitan de financiamiento vía IED. Aunque es cierto que, para hacer coincidir las perspectivas chinas con las de los inversionistas externos fue necesario un proceso de perfeccionamiento institucional y una mejora de la credibilidad (Davy 2008:13).

Se pueden enumerar los siguientes elementos como factores que han desplazado la IED hacia China: nivel de crecimiento chino⁹; estructura y tamaño de mercado; perspectiva de crecimiento de mercado; ventaja de costos; políticas y legislación de Gobierno; estabilidad política y social; incentivos fiscales y no fiscales. A lo anterior se suma el desplazamiento de IED china destinada a América Latina hacia países del Sudeste Asiático, producto en gran medida del Acuerdo de Libre Comercio entre China y la ASEAN¹⁰.

De esta manera, China ha logrado satisfacer los tres tipos de estrategias de operación de las corporaciones transnacionales en los países huésped: eficiencia vinculada a bajos costos laborales, ampliación de mercados domésticos y búsqueda de eficiencia y activos tecnológicos.

⁹ China ha registrado un crecimiento anual promedio en la última década del 9%.

¹⁰ Dicho TLC entró en vigor el 1 de enero de 2010.

Respecto de los flujos de IED de entrada en los países en desarrollo, Asia-Oceanía constituye la primera región receptora, y América Latina ocupa el segundo lugar, debido a la privatización de empresas públicas, las compras de empresas financieras y bancos y, los flujos hacia economías de tránsito como Bahamas y Gran Caimán. Así, aunque América Latina y el Caribe son un destino importante de IED china, ésta se concentra excesivamente en los paraísos fiscales.

Si bien es cierto que, en cuanto a la atracción de IED, China ofrece condiciones que ningún otro país del mundo puede presentar; la estrategia del país asiático para compensar las posibles tensiones derivadas de este fenómeno consiste en comprometer su crecimiento con la mejora del acceso a sus mercados.

A mediano plazo se espera que las empresas transnacionales chinas sigan llegando a la región y que se diversifiquen hacia los sectores de infraestructura y manufacturas, donde ya operan algunas firmas de ese país, como State Grid (distribución de electricidad en Brasil), Chery (automotriz en Uruguay y Brasil) y Lenovo (computadores en México). El desafío latinoamericano radica en la capacidad de las administraciones correspondientes de incentivar con mayor ímpetu a las empresas chinas a diversificar su inversión hacia los sectores industriales de infraestructura y manufacturas.

Para cambiar esta situación, algunos recomiendan imitar las experiencias de ciertos países de Asia, donde los gobiernos consideran la educación en función de las necesidades de la industria, estimulan la colaboración público-privada en investigación y desarrollo, impulsan la instalación de parques tecnológicos y crean un régimen de protección de derechos de propiedad intelectual.

Por ende, con el diseño de una estrategia adecuada, América Latina puede atraer más IED y aprovechar el crecimiento de China, que ya ha invertido en recursos naturales y obras de infraestructura en diferentes países de la región.

Conclusiones

En los países sudamericanos que han logrado beneficiarse del crecimiento chino existen altas expectativas sobre el futuro de la relación. China constituye uno de los principales demandantes en el mercado mundial y sus necesidades irán en aumento si se tiene en cuenta que a pesar de las reformas agrícolas que ha hecho, fenómenos como la desertificación de los suelos, deforestación, aumento creciente de su población, incremento del nivel de vida y el bajo porcentaje de su territorio apto para el cultivo, solo el 11% (León Manríquez 2005:38); recortan sus capacidades de

producción. Estos factores respaldan las proyecciones que indican que el país continuará importando, en los próximos años, enormes cantidades de soja, maíz, algodón, carne y lácteos. Al mismo tiempo, los consumidores chinos demandarán cada vez más productos agrícolas con un mayor grado de complejidad que, por sus condiciones geográficas y climáticas, el país no puede producir. Es frente a ésta situación que las economías sudamericanas mantendrán sus beneficios en la medida en que sigan exportando productos agrícolas y materias primas.

Mientras los países latinoamericanos productores de materias primas y alimentos, se ven beneficiados con el *boom* chino, manifestado en el aumento exponencial del precio de las *commodities* y el petróleo, la mejora de los términos de intercambio, saldos positivos en las balanzas comerciales, es necesario considerar el otro lado del fenómeno y el efecto negativo que también puede tener para los países latinoamericanos. Lo anterior se debe a que el auge de la exportación hacia China no deriva de estrategias deliberadas de conquista de mercados por parte de países como Argentina o Brasil (países más beneficiados) sino que se explica por la insaciable demanda del gigante asiático. Con esto se busca remarcar la política reactiva que caracteriza a los países latinoamericanos, situación que debería revertirse por las administraciones de cada uno de ellos en aras de evitar que dichas economías sean encasilladas como meras proveedoras de materias primas y elementalmente vulnerables a las fluctuaciones de la demanda china.

Es innegable que China constituye una de las economías que más ha crecido en los últimos años y, sin lugar a dudas, influirá en los próximos lineamientos de la economía global. Por ello, dependerá de los países latinoamericanos encontrar un lugar en ese despegue chino y aprovecharlo de la mejor forma posible, adaptándolo a las necesidades y condicionalidades de cada país en particular, para no realizar meras políticas coyunturales, que no hacen más que generar dependencias de las economías de América Latina al avance económico del gigante asiático.

BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL (2010). *La República Popular China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica*. Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en:
http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/39082/RP_China_America_Latina_el_Caribe_una_relacion_estrategica_906.pdf.
- CEPAL (2011). *Informe: La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2010*. Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL. Santiago de Chile. Disponible en:
<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/43289/2011-137-LIE-Lanzamiento-WEB.pdf>.

- Correa López, Gabriela y González García, Juan (2005). *La inversión extranjera directa: China como competidor y socio estratégico*. Revista Nueva Sociedad Nº 203. pp. 114-127. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3355_1.pdf.
- Davy, Megan (2008). *¿What Does China's Growth Portend for Latin America?* Washington, D.C. America Enterprise Institute for Public Policy Research. Nº 2. Disponible en: <http://www.aei.org/outlook/28366>.
- García Menéndez, José Ramón (2006). *Efectos de la adhesión de China en la Organización Mundial de Comercio e implicaciones para América Latina*. En Observatorio de la Política China. Disponible en: http://www.iberchina.org/index.php?option=com_content&task=view&id=446&Itemid=62.
- Gerchunoff, Pablo y Llanck, Lucas (2007). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Buenos Aires. Editorial Emecé.
- Gutiérrez, Hernán (2003). *Oportunidades y desafíos de los vínculos económicos de China y América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). División de Comercio Internacional e Integración. S E R I E Nº 42 Comercio Internacional. Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/14375/lcl2050e.pdf>.
- Labiano, Virginia y Loray Romina (2005). *"China: Desafíos y Oportunidades para México"*. Centro Argentino de Estudios Internacionales. Programa Asia-Pacífico. Disponible en: <http://www.caei.com.ar/es/programas/asia/26.pdf>
- León-Manríquez, José Luis (2005). *El desafío chino. China – América Latina: Una relación económica diferenciada*. Revista Nueva Sociedad. Nº 203. pp. 27-47. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3349_1.pdf.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2010). *Serie de acuerdos de la OMC: Medidas Sanitarias y Fitosanitarias*. Disponible en: http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/agrmtseries4_sps_s.pdf
- Rubiolo, María Florencia (2009). *La seguridad energética en la política exterior de China en el siglo XXI*. Confines, Vol. 6, Núm. 11, enero-mayo, 2010, pp. 59-83. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. México. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=63313128004>
- Tratado de Libre Comercio Chile – China. Servicio Nacional de Aduanas. Gobierno de Chile. Sitio oficial: http://www.aduana.cl/prontus_aduana/site/artic/20070228/pags/20070228100917.html