

## Lectura Latinoamericana de las Relaciones Económicas Con China: Cambios y Perspectivas\*

Hernán Gutiérrez B.

---

*Seminario Conmemorativo de los 30 años de las relaciones bilaterales entre Chile y la República Popular China – Instituto de Estudios Internacionales – Universidad de Chile – Santiago, diciembre 14 de 2000.*

*La relación entre Asia y América Latina refleja los cambios que se produjeron en la estructura de la producción industrial a escala mundial tras la irrupción del modelo asiático de desarrollo. Desde la perspectiva de las relaciones económicas, los lazos transpacíficos durante los '90 dejan al descubierto grandes "espacios vacíos", donde las bases para la construcción de vínculos más estrechos difieren a lo ancho de la región latinoamericana. En México, Centroamérica y el Caribe prima su atractivo como plataforma para el ingreso al mercado de los EE.UU. En el cono sur de América Latina, la relación económica es fuerte de por sí o bien se fundamenta en el atractivo que ejerce MERCOSUR. En el plano de las finanzas internacionales, los inversionistas asiáticos han tenido una presencia muy baja en la región latinoamericana. La inversión asiática se ha orientado tradicionalmente a México, América Central y el Caribe. Luego de la crisis asiática de 1997-98 empezó, sin embargo, a registrarse en el área de MERCOSUR, Venezuela y Colombia, inversión asiática en el sector metalmeccánico de preferencia. En términos generales el perfil de la relación con el este asiático ha seguido estando caracterizado por la concentración en el comercio de materias primas a cambio de manufactura, tecnología y servicios, mediatizado por un núcleo reducido de conglomerados asiáticos y grupos empresariales latinoamericanos estatales y privados. Para el caso de las relaciones entre China y América Latina, la clave económica ha dominado la agenda en especial en los nuevos temas. Sin embargo, ésta se ha moldeado a partir de la mezcla que resulta de los rasgos genéricos de las relaciones transpacíficas y la calidad tardía de China como gigante en el comercio internacional de bienes y centro de atracción de capitales y tecnología.*

---

### I. Las Relaciones Transpacíficas en el Marco de la Globalización

La relación entre el este de Asia y América Latina, desde fines de los '80 en adelante, refleja de manera progresiva los cambios que se produ-

---

\* Este artículo se basa en los antecedentes obtenidos en el marco del proyecto Fondecyt 1990208, "Nuevas Perspectivas de las Relaciones de la República Popular de China con América Latina y Chile".

jeron en la estructura del comercio y de la producción industrial a escala mundial, como consecuencia de la irrupción del modelo asiático de desarrollo.

El eje de las relaciones, a la vez, se centra paulatinamente en el ámbito económico mientras la globalización ofrece nuevos espacios de acción e interlocutores a los gobiernos y empresarios, así como también nuevos desafíos.

El sistema económico mundial evolucionó hacia una estratificación múltiple, como consecuencia de la consolidación de caminos que condujeron desde la periferia al desarrollo industrial exportador. En términos generales, permitió a los países en desarrollo diversificar los vínculos comerciales y financieros internacionales. Los conglomerados y redes empresariales asiáticos emergieron como protagonistas de la reorganización a escala global de la producción, del comercio, de las finanzas y de los servicios y ampliaron el abanico de opciones disponibles en los vínculos económicos internacionales para los empresarios y el Estado en América Latina y el Caribe. En particular en el este de Asia, las cadenas globales de producción, las cuales abarcan la organización de todos los ciclos económicos de los productos, incentivaron una integración productiva regional de acuerdo a nuevas formas de organización industrial.

En el ámbito regional, la interdependencia compleja que liga a la economía de los Estados Unidos y al este de Asia en un escenario pesimista, en ese entonces, para la apertura multilateral conducido bajo la égida del GATT, facilitó el surgimiento de nuevos esquemas de cooperación e integración económica, institucionalizados en APEC y PECC. Estos foros se abrieron también para algunas economías latinoamericanas, ya sea en razón de su pertenencia al bloque de Norteamérica (México) o por el grado de su vinculación económica y diplomática con el oriente (Chile y Perú; Colombia sólo en PECC).

La apertura de estos organismos económicos multilaterales para los países latinoamericanos miembros, ha tenido una importancia significativa en términos de abrir espacios de cooperación con las economías asiáticas, en un marco definido por una creciente competencia por mercados y capitales con las economías que emergieron en los '80. También ha sido un efectivo medio para fortalecer los lazos con los actores estratégicos privados y gubernamentales y mejorar sustantivamente el conocimiento e información sobre las economías asiáticas, en materia de comercio, finanzas y políticas comerciales<sup>1</sup>. El diálogo entre el este de Asia

---

<sup>1</sup> Faust y Mols, 1998; Whelmy y Lazo, 1997.

y América Latina en materia de economía regional y mundial, tuvo un fuerte impulso con ocasión de la celebración en Santiago de Chile de la XII Conferencia del PECC, organizada bajo el lema “Reforzando los Lazos Transpacíficos” y a la cual asistieron como invitados el Presidente de Brasil y numerosas delegaciones empresariales, académicas y gubernamentales de países latinoamericanos no miembros.

El Foro América Latina-Asia del Este (FALAE) es la iniciativa más novedosa que se ha adoptado para institucionalizar el acercamiento transpacífico. Propuesta por el Primer Ministro de Singapur, Goh Chok Tong, en su visita a Chile en 1998, tiene por propósito estrechar los vínculos culturales y políticos junto a los económicos. Su origen, sin embargo, se encuentra directamente ligado a las estrategias que se diseñaron en oriente para superar la crisis de las exportaciones en 1997-98. La necesidad de buscar mercados alternativos en América Latina como forma de compensar el desplome del comercio intra-asiático, puso en evidencia la distancia y desconocimiento de este mercado regional, especialmente entre los países del sudeste de Asia. Su agenda tentativa, delineada en los dos encuentros de altos oficiales que se han efectuado hasta la fecha, contiene varios temas relacionados con el orden económico mundial y la cooperación económica.

Evaluadas desde la perspectiva de las relaciones económicas, los lazos transpacíficos a lo largo de los ‘90 dejan al descubierto grandes “espacios vacíos”<sup>2</sup>, esto es, la dificultad de mejorarlos sustantivamente, ampliándolos hacia las ventanas de oportunidades que se han abierto producto de la globalización.

Las bases sobre las cuales hay que construir vínculos más estrechos, sin embargo difieren a lo ancho del subcontinente: en México, Centroamérica y el Caribe, prima su atractivo como plataforma hacia el mercado estadounidense y la relación triangular con el este de Asia es vista como un medio para contrapesar la hegemonía norteamericana en el cono sur de América Latina, por el contrario, la relación económica es fuerte de por sí (Perú y Chile) o bien se fundamenta en el atractivo que ejerce el mercado subregional (MERCOSUR)<sup>3</sup>.

El crecimiento del intercambio intraindustrial e intrafirma, un indicador preciso del grado de integración moderna, por ejemplo, ha sido pequeño y lento. En el cono Sur, Brasil ha sido la única excepción relativa, debido a las inversiones asiáticas en la industria metalmecánica. Esta

---

<sup>2</sup> Beckenstein, 1997.

<sup>3</sup> Gutiérrez, 1998.

realidad reflejó, por una parte, la cautela de los inversionistas asiáticos al momento de invertir fuera de su región y las limitaciones que exhiben los mercados sudamericanos en términos de tamaño, integración, competitividad y dotación de factores de localización. Refleja también, por otra parte, el efecto inhibitorio que tienen las políticas restrictivas al comercio y a las inversiones, que aún imponen las economías asiáticas en el marco de una política comercial proteccionista. Los sectores más beneficiados son precisamente aquellos que han sustentado sus logros exportadores y que fundamentan sus mejores posibilidades de desarrollo industrial a partir de sus recursos naturales, como la agroindustria y los alimentos, así como también la manufactura de productos derivados de la madera y de la minería. Las imperfecciones de varios mercados asiáticos en términos de no discriminación del inversionista extranjero, transparencia y estabilidad en el régimen comercial y de inversiones, también restringen las inversiones de los grandes conglomerados privados o estatales latinoamericanos, debido a los altos costos de transacción que se deben internalizar en varios sistemas de negocios asiáticos.

En el plano de las finanzas internacionales, los conglomerados asiáticos han sido menos proclives a invertir en el exterior que las corporaciones estadounidenses o europeas. La asimetría que exhiben las economías orientales entre el nivel alcanzado de desarrollo económico y su gravitación en el comercio exterior, por una parte, y el volumen de sus inversiones en el extranjero, por otra parte, se explica por el carácter reciente de su desarrollo exportador y por las propiedades del modelo de política industrial, el cual tuvo como uno de sus fundamentos el manejo de las variables externas en función del crecimiento industrial exportador. De esta manera, aunque los éxitos de la política de industrialización exportadora se tradujeron en la acumulación de importantes excedentes y reservas, las políticas industriales aplicadas en Japón, Corea y Taiwán, mantuvieron al régimen de inversiones en el extranjero regulado en un marco restrictivo, más suave en Japón y mucho más fuerte en Corea y Taiwán<sup>4</sup>.

La inflexión en los patrones de comportamiento de las inversiones asiáticas se produjo a mediados de la década de los '80, cuando la revaluación del yen y los problemas de competitividad forzaron a las grandes compañías japonesas a trasladar a otras latitudes, fases de la producción más rutinizadas y de menor complejidad técnica, intensivas en mano de obra o bien en recursos naturales, o si no etapas finales que

---

<sup>4</sup>Laserre, 1995.

convino ubicar en regiones más cercanas a los mercados de destino más dinámicos, o en las plataformas comerciales regionales y mundiales. En general, antes de que se desatara la crisis de 1997-98, ellas asumieron un papel protagónico en el financiamiento del crecimiento en el este de Asia y mayor presencia en otras partes del mundo. En 1997, la IED de origen asiático superó la barrera de los US\$ 42 mil millones, cifra que representó 12% de la IED originada en los países en desarrollo.

Los inversionistas asiáticos han tenido una muy baja presencia, en general, en América Latina y el Caribe. Descartando las inversiones golondrinas en el Caribe y los préstamos bancarios japoneses otorgados durante la crisis de los años 80, la inversión asiática se ha orientado tradicionalmente a México, América Central y el Caribe<sup>5</sup>. Responden a la internacionalización de las actividades productivas de los conglomerados industriales asiáticos y forman parte de una estrategia diseñada para evitar las barreras de acceso al mercado de los Estados Unidos. A mediados de la década de los 90 y hasta la crisis de 1997-98, sin embargo, empezó a registrarse inversión asiática orientada a establecer fábricas en el sector metalmecánico para aprovechar el crecimiento y mayor integración de los mercados subregionales, particularmente en Brasil, para acceder al MERCOSUR, y en Venezuela y Colombia, para acceder al mercado andino.

Las pequeñas y medianas empresas asiáticas han orientado en forma creciente sus actividades hacia el exterior, principalmente en el rubro de la comercialización. El volumen de comercio y de las inversiones canalizadas a través de ellas es difícil de cuantificar aunque muy importante en el caso de Corea, Taiwán y China. Su impacto en sectores específicos (producción y comercialización de textiles, vestuario y calzado en algunos grandes centros urbanos o la intermediación comercial entre Asia y América Latina a través de las zonas francas) es de cierta consideración en Argentina, Brasil, Chile, Perú y Paraguay, y está muy ligado a la presencia de una colonia relativamente importante<sup>6</sup>.

En síntesis, a pesar de algunos cambios positivos como la diversificación de los mercados de destino y de la canasta exportadora, el incipiente intercambio intraindustrial y formas más estrechas de asociación empresarial como *joint ventures* con Japón, Corea, Taiwán y Malasia<sup>7</sup>, en términos generales el perfil de la relación con el este asiático siguió ca-

---

<sup>5</sup> CEPAL, 1998.

<sup>6</sup> Girado, 1998.

<sup>7</sup> Mattos, 1993; Cesarín, 1999.

racterizado por la concentración en el comercio de materias primas a cambio de manufacturas, tecnología y servicios, mediatizado por un núcleo reducido de conglomerados asiáticos y grupos empresariales latinoamericanos, estatales o privados<sup>8</sup>.

En el plano multilateral hay que destacar los desencuentros que se producen en torno al concepto de regionalismo abierto y que han afectado el clima de iniciativas a favor de la suscripción de acuerdos de libre comercio entre México y Japón, Chile y Corea, y Chile y Japón. Los negociadores asiáticos fundamentan su actitud conservadora frente al desmantelamiento de las barreras arancelarias y no arancelarias que favorecen al sector silvoagropecuario, en el entendido que las concesiones son extensivas a terceros, de acuerdo al concepto de *Regionalismo Abierto* acuñado en la X Conferencia de PECC en San Francisco (1992) y adoptada por APEC en la Cumbre de Bogor (1994). Sus contrapartes, por el contrario, negocian bajo el marco definido por NAFTA y el concepto de *Regionalismo Abierto* adoptado por CEPAL a mediados de la década, esto es, arreglos subregionales o bilaterales, abiertos a nuevos miembros que estén dispuestos a suscribir la totalidad de los compromisos tanto arancelarios y no arancelarios, como en materia de protección de derechos de propiedad intelectual, disciplinas comerciales, servicios e inversiones<sup>9</sup>.

## II. Las Relaciones entre China y América Latina

Las relaciones entre China y América Latina se moldean a partir de la particular mezcla que resulta de los rasgos genéricos de las relaciones transpacíficas, amplificadas en razón de la calidad tardía de China como gigante en el comercio internacional de bienes manufacturados y centro de atracción de capitales y tecnología, con las huellas que dejan los vaivenes que experimentan las relaciones a través del estrecho de Formosa y con los Estados Unidos.

Conforme a la tendencia que ha marcado al conjunto de las relaciones con el Este, la clave económica ha dominado la agenda entre China y América Latina, particularmente en los nuevos temas, atenuándose a lo largo de la década, salvo momentos de gran tensión, el cruce de los otros factores políticos.

El rol cada vez más gravitante de China en la economía regional y mundial ha reforzado su influencia política con los países que la recono-

---

<sup>8</sup> Mols y Faust, 1998.

<sup>9</sup> Feinberg, 2000; Kuwayama, 1999; CEPAL, 1999.

cen, a la vez que ha abierto un nuevo espacio de influencia en Centroamérica y el Caribe, donde flaquea su presencia diplomática. El propio énfasis de las autoridades chinas en el crecimiento económico vía industrialización exportadora, reflejada en las metas diplomáticas, ha contribuido a acentuar dichos rasgos.

El más reciente diálogo realizado en el marco del mecanismo de consulta entre China y el Grupo de Río, por ejemplo, tiende a abordar temas económicos como el acceso de China a la Organización Mundial del Comercio. La reincorporación de Hong Kong también ha tenido por efecto directo centrar aún más las iniciativas y percepciones latinoamericanas en el ámbito económico, al poner en relieve su calidad de economía abierta y su función de intermediario comercial y financiero hacia la economía continental.

El carácter tardío del proceso de desarrollo chino, dijimos, imprime con acentos y algunos rasgos propios relaciones que se conforman al patrón predominante en las relaciones transpacíficas. En un contexto de grandes "espacios vacíos", China, a diferencia de las economías asiáticas más industrializadas, tiene por ejemplo un importante excedente comercial, producto del crecimiento más expansivo de las importaciones de productos chinos manufacturados. Los productos para el consumo predominan en la estructura de las importaciones a diferencia de lo que ocurre con las economías asiáticas más industrializadas, donde gravitan con más fuerza las importaciones de bienes de capital. América Latina, por último ocupa lugares muy distantes entre los proveedores de materias prima de China en comparación a dichas economías más desarrolladas.

Brasil, Chile, Argentina, Panamá y México surgen como los principales socios comerciales en América Latina, pero el intercambio es complementario y tiene una estructura simple: la canasta exportadora latinoamericana está compuesta de recursos naturales con escaso grado de elaboración (minerales, productos agropecuarios y del mar), mientras se importa desde China una amplia gama de productos industriales.

El intercambio comercial, superior a los 8,5 mil millones de dólares en 1999 según fuentes chinas, es por lo general deficitario para los países latinoamericanos y se desenvuelve en medio de difíciles condiciones de acceso a este mercado asiático debido a las regulaciones cambiarias, los altos aranceles vigentes para los productos silvoagropecuarios, del mar e industriales, el escalonamiento arancelario en función del valor agregado y la persistencia de barreras no arancelarias al comercio (técnicas y fitosanitarias). El comercio intraindustrial e intrafirma con China es casi inexistente.

Las exportaciones latinoamericanas a China superaron los US\$ 3.100 millones en 1999, pero están fuertemente concentradas en términos de mercados de origen y composición de productos. Los cinco principales países exportadores (Brasil, Chile, México, Perú y Argentina) concentran cerca de 85% del total del valor de los embarques de productos latinoamericanos en 1999. Los principales productos exportados son minerales (hierro y cobre), silvoagropecuarios (pulpa de papel, trigo, lana, azúcar, aceite, soya, carne) y de la pesca (harina). Las exportaciones latinoamericanas representan una proporción muy pequeña de las importaciones que realiza China, cerca de 2% en 1998.

Las importaciones de productos chinos crecieron sostenidamente a lo largo de los '90 y cambió notoriamente en términos de los productos que las componen. A las importaciones de productos de la industria ligera, de baja tecnología e intensiva en mano de obra, que se empezaron a traer en la década de los '80 (artículos domésticos, juguetes, textiles, vestuario y calzado) se suman manufacturas que incorporan más valor agregado (provenientes de la industria química y de la manufactura metalmeccánica).

Los proyectos chinos de inversión en América Latina, por último, han sido escasos y por lo general han involucrado montos modestos de aporte de capital, a pesar de la apertura de las economías latinoamericanas a los inversionistas foráneos y de la ola de privatizaciones. En términos generales, la inversión directa china en América Latina es de pequeña escala, con un tamaño promedio de entre 5 a 3 millones de dólares. En la mayoría de los casos los socios chinos poseen 49% de las acciones, pero muchas veces su participación accionaria se eleva al 90% o 100%. Suelen ser, además, proyectos con bajo contenido tecnológico, intensivos en capital y primordialmente orientados a asegurar y diversificar las líneas de abastecimiento de recursos naturales.

Fuentes chinas, estiman que a fines de 1998 este país había realizado 246 proyectos por un monto total de US\$ 290 millones<sup>10</sup>. La inversión china en América Latina se concentró en el sector primario, específicamente en el área forestal (Brasil), pesca (Argentina, Chile, Ecuador y Guyana), minerales de hierro (Brasil y Perú) y energía (México, Perú y Venezuela). Según fuentes chinas, también se han llevado a cabo proyectos en agricultura y textiles (México), ensamblaje de televisores (Ar-

---

<sup>10</sup> Wang Jian, "Status Quo y Perspectivas del Comercio Chino-Latinoamericano". *Latin American Studies*, N° 2, 2000, págs. 12-13.

gentina) y de motocicletas (Colombia)<sup>11</sup>. China, por su parte, sólo registra 77 proyectos latinoamericanos de inversión en 1998, por un total de US\$ 8,3 millones.

Las relaciones con China, sin embargo, están desarrollándose sobre nuevas bases que debieran contribuir a enriquecerlas. Aunque proyectó su comercio hacia América Latina y el Caribe con posterioridad a Japón, Corea y Taiwán, el intercambio se ha incrementado notoriamente en los últimos años. China emerge después de la crisis asiática, como uno de los principales socios comerciales en el Pacífico asiático y en el mundo.

Producto del propio desarrollo de la calidad de sus exportaciones de manufacturas y del salto tecnológico que han experimentado los sectores más dinámicos, las importaciones de productos chinos contienen cada vez mayores proporciones de bienes de capital y los lazos se proyectan hacia campos interesantes de la cooperación técnica y económica.

En el marco de iniciativas de cooperación económica y técnica, China ha incursionado en Brasil en sectores de alta tecnología, en especial en la industria aeroespacial, donde destaca la creación de la empresa binacional *International Satellite Communication* (INSCOM), mediante la alianza entre la *China Great Wall Industrial Corporation*, y AVIBRAS. También ha adoptado en ese campo iniciativas importantes con Chile, lo mismo en el sector agrícola con una granja experimental.

Las inversiones Chinas siguen rezagadas, incluso en relación a las inversiones de otras economías asiáticas, pero cuenta, además de las grandes corporaciones públicas, con importantes poblaciones de chinos de ultramar a lo largo de América Latina y el Caribe. Estos han sido un agente de desarrollo para el comercio canalizado a través de las zonas francas.

Grandes empresas chinas han manifestado su interés pero no han concretado sus proyectos en los sectores farmacéutico, textil y metalmeccánico (ensamblaje de televisores, radios, ventiladores, motocicletas y tractores). Próximamente, China concretará en Brasil diez nuevos proyectos por un monto conjunto de US\$ 541 millones, en manufactura de camiones, automóviles y vehículos utilitarios<sup>12</sup>. En 1998, China participó en la privatización de Campo Petrolero Caracoles en

---

<sup>11</sup> Jiang Shixue, *China and the Asia-Latin American Connection*, (Pekín, mimeo, Academia China de Ciencias Sociales, 2000), pág. 30.

<sup>12</sup> Kuwayama, Mikio, *et. al.*, 2000, pág. 48.

Venezuela, a través de la Corporación Nacional China de Petróleos, con una inversión de US\$ 241 millones.

El ingreso chino a la OMC, junto al papel que desarrollará como anfitrión y organizador de las actividades de APEC y las perspectivas de cooperación y acercamiento que abre FALAE, representan también nuevas bases para las relaciones futuras. Para concluir, nos detendremos, por su trascendencia, en la integración de China al régimen multilateral que regula el comercio internacional de bienes, servicios e inversiones.

La incorporación de China a la OMC tendrá un gran impacto en la consolidación de un clima internacional de negocios más abierto y predecible y facilitará directamente el acceso a un gran mercado en expansión. Los compromisos que ha asumido China en materia de política arancelaria, en particular las que se aplican a los productos agrícolas y agroindustriales, significan una reducción sustancial de las tarifas vigentes. El nivel general de aranceles se rebajará desde la tasa vigente de 22.1% a 17% al momento de acceder a la OMC y llegará a 9.4% en 2005. Los aranceles de los productos agrícolas experimentarán una rebaja gradual desde la tasa de 31% promedio vigente a un arancel que fluctuará entre 14.5% y 15% en 2004.

La aplicación de reglas que velen por el trato no discriminatorio y convergencia hacia estándares internacionales en materia de competencia, en un sistema todavía muy influenciado por las empresas estatales y mixtas (especialmente en el comercio exterior), también significará un gran avance para el acceso al mercado chino. La participación de las empresas estatales en las exportaciones chinas representa 48.5% del total y las empresas de capital mixto 46.5%. Entre los compromisos asumidos, por ejemplo, está el de ceder mayores espacios en el mercado estatal de fertilizantes.

Asimismo deberán reducirse las discriminaciones de barreras no arancelarias a través de la vigencia del principio del Trato Nacional, el que significa que cada vez más, los exportadores disfrutarán de condiciones más justas de competencia con el competidor local. Hay que destacar también las oportunidades que se abrirán en el comercio de productos agrícolas, no sólo como producto de la reducción de las tasas arancelarias, sino que también por la reducción en el uso de cuotas para los productos agrícolas y la adhesión a las normas internacionales en materia fitosanitaria.

Fuentes estadounidenses estiman que las exportaciones agrícolas hacia China pueden crecer en cuatro veces en los próximos años y su acceso a la OMC puede contribuir a un avance acelerado hacia etapas más

sofisticadas en la cadena de valor industrial para las economías latinoamericanas, al acentuarse las complementariedades en el comercio y fomentarse un mayor crecimiento en las exportaciones ligadas al crecimiento del comercio chino (forestal, embalajes).