

Recreando el Galeón de Manila: globalización y relaciones sino-latinoamericanas



Jorge Heine

El primer Foro de Cooperación Internacional de la Franja y la Ruta tuvo lugar en Lago Yanqi, en las afueras de Beijing, el quince del mayo de 2017. El imponente Centro de Convenciones (cuyos jardines fueron rediseñados y replantados para esta ocasión), donde se llevaron a cabo las deliberaciones, fue construido para la XXI Cumbre de APEC, llevada a cabo en noviembre del 2014, y es en sí testimonio del grado al cual China ha pasado, llegando a ser cada vez más sede de algunas de las principales cumbres diplomáticas en el mundo de hoy. En septiembre del 2016, había sido sede del G-20, llevada a cabo en la antigua capital imperial de Hangzhou, y hoy emblemática capital de la innovación en el otrora Imperio del Centro. En septiembre del 2017, lo fue de la IX Cumbre

de los BRICS, en la isla de Xiamen, en el Sur de China¹.

Un total de treinta jefes de Estado y de gobierno, incluyendo a los de Rusia, Turquía, España, Italia, Indonesia y Pakistán, así como los de Chile y Argentina, entre otros (más mil quinientos delegados de ciento treinta países y representantes de setenta organizaciones internacionales, incluyendo al Secretario General de la ONU, el presidente del Banco Mundial, y el director general del Fondo Monetario Internacional), se reunieron ese soleado día de primavera para examinar, desde diferentes perspectivas, las implicaciones de lo que hoy constituye, tal vez, la principal

¹ Sobre el creciente papel de China en la gobernanza global con especial énfasis en la Cumbre del G-20 en Hangzhou, ver Chongyang Institute for Financial Studies, *The 2016 G20 and China* (Beijing: New World Press, 2016).

propuesta en materia de desarrollo internacional sobre la mesa; la de la Franja y la Ruta. Planteada en el 2013 por el Presidente Xi Jinping durante una visita a Kazajistán, y apuntando a recrear la legendaria Ruta de la Seda, que por tanto tiempo unió a China con Europa, trayendo prosperidad y progreso no solo a estas, sino que también a los vastos territorios que hoy conocemos como Asia Central, OBOR (sigla por la que es conocida la iniciativa, por su nombre en inglés: *One Belt, One Road*), se ha instalado en el imaginario internacional con un vigor que pocos habrían vaticinado².

OBOR se basa en dos pilares: la Ruta Económica de la Seda, y la Ruta Marítima del Siglo XXI, ambos destinados a revitalizar y dar un nuevo ímpetu a los lazos entre Asia y Europa. Por tierra y por mar, y retrotrayéndose a la antigua Ruta de la Seda recorrida por Marco Polo desde Venecia hasta Hangzhou, tiene varios objetivos. Por medio de la inversión en vías férreas, carreteras, puertos, túneles y puentes, facilitaría el comercio y el flujo de bienes y personas desde China Central y Occidental, a tra-

vés de Asia Central hasta Europa. Con ello, fomentaría el crecimiento económico en las provincias chinas que hasta ahora no han progresado tanto como las de la costa y el Este del país. También incorporarían a los circuitos más amplios del comercio internacional a las antiguas repúblicas soviéticas de Asia Central, ahora parte de la Mancomunidad de Estados Independientes, muchos de ellos sin acceso al mar y aún no plenamente integrados a la economía mundial³.

La meta más amplia de OBOR, desde luego, es ambiciosa: nada menos que recrear Eurasia, por medio de proyectos de alta visibilidad, como un tren bala Beijing-Moscú, que acortaría el tiempo de viaje del legendario Transiberiano, de siete días a tres, y que, en términos generales, acercaría a la región más dinámica y que crece a las más altas tasas, Asia Oriental, al mayor mercado; el de la Unión Europea. Tratados de Libre Comercio entre China y los países a lo largo de la Ruta de la Seda, le darían un ímpetu adicional a esta iniciativa.

Al comienzo, OBOR fue recibido con un cierto grado de curiosidad, atemperado por un sano escepticismo por parte de la comunidad internacional. El proyecto era tan ambicioso, que para algunos observadores internacionales apa-

² Sobre la historia de la Ruta de la Seda, ver Peter Frankopan, *The Silk Roads : A New History* (Londres: Bloomsbury, 2015); Valerie Hansen, *The Silk Road : A New History*. Oxford: Oxford University Press, 2011); y Li Qingxin, *Maritime Silk Road* (Beijing : China Intercontinental Press, 2009).

³ Peter Cai, *Understanding China's One Belt, One Road Initiative*. Sydney: The Lowy Institute, 2017.

recía como algo cuasiutópico. En momentos de recortes presupuestarios a lo largo y ancho del mundo, ¿de dónde provendrían los recursos para un proyecto transcontinental de tamaña envergadura? Y, aún si estos recursos estuviesen disponibles, ¿qué instituciones le darían seguimiento a estos proyectos y sus numerosos componentes para llevarlos a buen puerto?

Sin embargo, en el curso de los últimos cuatro años, ese escepticismo inicial ha sido reemplazado por un genuino interés y la sensación que esto es algo que va a ocurrir; o más bien, que es algo que está ocurriendo. El establecimiento del Fondo de la Ruta de la Seda, con un capital de cuarenta mil millones de dólares; la creación del Banco Asiático de Inversión e Infraestructura (BAII) con sede en Beijing, con un capital de cien mil millones de dólares, y la fundación del Nuevo Banco del Desarrollo (el así llamado Banco BRICS), con sede en Shanghai, con un capital de cincuenta mil millones de dólares (ambos en el 2015), han sido hitos en el levantamiento del andamiaje de la vasta obra que implica OBOR. Lo mismo vale para el servicio ferroviario de carga regular entre Chengdu y Budapest y entre Xian y Varsovia, que acortan sustancialmente el tiempo de transporte entre esas ciudades del interior de China y Europa.

La justificación original tras el establecimiento del BAII fue el

considerable déficit en materia de infraestructura existente en Asia, estimado en unos ocho billones de dólares hace algunos años, y hoy bastante mayor. Demás está decir que remontar este déficit va bastante más allá de los recursos presupuestarios disponibles para los países asiáticos en vías de desarrollo, así como de los del Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo. Aún con la presencia del BAII, la cifra sigue siendo, sino prohibitiva, al menos difícil de alcanzar, pero al menos la existencia de otro banco multilateral de desarrollo, dedicado a invertir en proyectos de infraestructura en Asia, es un paso en la dirección correcta. Lo mismo vale para el Fondo de la Ruta de la Seda⁴.

En el curso del 2016–2017, sin embargo, la necesidad de dar un nuevo ímpetu al comercio internacional y a la conectividad se ha hecho, si acaso, aún más obvia. El resurgimiento del proteccionismo y el aislacionismo en algunos países del Atlántico Norte ha dado aún más importancia a facilitar el libre comercio a lo largo y lo ancho del planeta, y a mantener la dinámica de la globalización, algo que ha permitido sacar a cientos de millones de personas de la pobreza en el Sur Global. Al mismo tiempo, OBOR,

⁴ Ver «How Asia's Investment and Infrastructure Bank Fared its First Year», *Forbes*, catorce de enero de 2017.

que es parte de una concepción más amplia de la política exterior china, que subraya la cooperación en materia de infraestructura como un elemento central del desarrollo de los países, no solo en Asia, sino que también en África y en América Latina, ha pasado a ser visto como de una relevancia que va más allá de Eurasia⁵.

Poca duda cabe entonces, respecto a que OBOR, representa mucho más que una serie de proyectos de infraestructura, al plantear una concepción de la globalización y del desarrollo internacional en nuestro tiempo, algo de gran pertinencia para América Latina, en general, y para Chile, en particular⁶. Volveremos sobre ello más adelante en el texto de este artículo. El mismo examina el estado actual y rumbo futuro de las relaciones entre China y América Latina, en el marco del carácter cambiante de la globalización.

En contra de lo que muchos asumen, el actual auge de las relaciones sino-latinoamericanas no es inédito. La siguiente sección describe lo que algunos han denominado el

nacimiento de lo que hoy denominamos globalización, a través del así llamado «Galeón de Manila», entre 1565 y 1815, que generó los primeros flujos comerciales entre China e Iberoamérica, vía la capital de Filipinas. Ella es seguida por algunas consideraciones acerca de la actual fase de la globalización y la reacción en contra de ella, que se ha dado en varios países del Atlántico Norte. A su vez, el auge de las relaciones sino-latinoamericanas en el curso del nuevo siglo es situado en su contexto, con un énfasis en la dimensión comercial; el aplanamiento de los flujos comerciales a través del Pacífico en la era posboom de los *commodities* y su significado para ambas partes es examinado en la sección siguiente. La necesidad de enmarcar estos flujos comerciales en algún tipo de esquema de facilitación de comercio es descrita a continuación, haciendo especial referencia al Acuerdo Transpacífico (TPP, en la sigla en inglés), a la Zona de Libre Comercio del Asia Pacífico (ZLCAP) y a la Asociación Regional Económica Integral (RCEP, por su sigla en inglés). La conectividad, como variable clave en la era del *Big Data*, es analizada en la sección siguiente, que antecede a otra sobre las relaciones entre Chile y China como caso emblemático, y otra sobre la creciente importancia de la infraestructura física y la logística en el comercio entre América Latina y China. Las conclusiones sitúan en

⁵ Sobre ello, ver Jorge Heine, «La locomotora china y la apuesta por Asia en el nuevo siglo», *Revista Mexicana de Política Exterior* # 108 (septiembre-diciembre 2016), pp. 51–68.

⁶ Ver artículo del Canciller Wang Yi, «Embarking on a New Voyage of Belt and Road Cooperation», *Foreign Affairs Journal* # 124 (verano del 2017), pp.1–14.

perspectiva el significado de China para América Latina en el siglo, que varios analistas han señalado será el siglo del Asia.

EL GALEÓN DE MANILA

El auge de las economías de China e India en el nuevo siglo es uno de los fenómenos que definen nuestra era. La noción de esto, no hace sino retrotraernos a la situación *ex ante*; esto es, a la existente hasta fines del siglo XVIII, en que China e India eran las mayores economías del planeta, la que también está bastante difundida. Lo menos conocido, es que la globalización tuvo su manifestación inicial en el comercio entre China y América Latina, allá por el siglo XVI, con lo cual el actual *boom* de los lazos entre China y la región viene a cerrar un círculo iniciado hace ya cuatro siglos y medio⁷.

Por increíble que parezca, el flujo de metales y productos agrícolas desde las Américas hasta China y el de todo tipo de textiles –desde

vestuario hasta ropa de cama–, en la dirección contraria, no es de ahora, sino que se remonta a los albores del Imperio Español, y tuvo una continuidad notable, con una duración de dos siglos y medio; esto es desde 1565 hasta 1815, llegando a su fin solo con la independencia de las, hasta entonces, colonias españolas en el así llamado Nuevo Mundo.

Y este, hasta ahora, oscuro episodio, arroja muchas luces no solo sobre los orígenes de la globalización, sino que también sobre la dinámica de las relaciones sino-latinoamericanas. En breve; en esa era de los grandes navegantes ibéricos que constituyó el siglo XV y el XVI, una vez «descubierto» el Nuevo Mundo, y con las potencias europeas habiendo establecido su presencia en partes importantes de Asia, un hecho clave fue el constatar la viabilidad del «tornaviaje» –esto es, el que no solo se podía cruzar el Pacífico desde el Asia a las Américas (vinculando así a Filipinas, una colonia del Imperio Español, con otra, en este caso, Nueva España, hoy día México), sino que también se podía hacer el crucero de vuelta–. Andrés de Urdaneta, el explorador responsable de este descubrimiento, a diferencia de los de Cristóbal Colón, Hernando de Magallanes y Américo Vespucio de ese mundo, ha recibido poco reconocimiento, pero ello nada desmerece el alcance de su logro.

⁷ Peter Gordon y Juan José Morales, *The Silver Way: China, Spanish America and the birth of globalisation 1565-1815*. Sydney: Penguin Group (Australia), 2017. Este breve, pero brillante texto recién publicado plantea que fue el «Galeón de Manila» –en su crucero anual de Manila a Acapulco–, el que creó, por vez primera, una economía genuinamente globalizada. Esta sección se basa en este notable libro.

Habiendo establecido el patrón de los vientos y las mareas dominantes en el Pacífico –el mayor de los océanos–, la puerta para establecer un crucero de línea regular entre ambos costados de la Cuenca del Pacífico (y con ello, para el comercio de todo tipo de bienes entre Asia y América) se abrió de par en par. Las alternativas de aprovechar diferenciales de precios de metales preciosos, de hacer llegar a las tierras americanas refinadas sedas y porcelanas chinas, así como de coloridos géneros indios, entre muchos otros productos, gatillaron un enorme intercambio. El proceso no fue fácil, y las dificultades de la monarquía española en controlar este verdadero tifón comercial que comenzó a cruzar el Pacífico en ambas direcciones, no fueron menores. Pero a poco andar se superaron, con enormes beneficios para los involucrados. Verdaderas flotas de juncos chinos hacían llegar los preciados productos desde Cantón y otros puertos a Manila, donde pronto se instaló también una significativa colonia china.

Aunque al comienzo hubo varios cruceros al año entre Manila y Acapulco, ya a partir de 1573, la norma de un solo crucero al año quedó fijada. Si bien el viaje de ida desde Manila tomaba cuarenta y cinco días, el de vuelta podía tomar hasta seis meses. En embarcaciones gigantescas, de hasta dos mil toneladas, construidas en astilleros

filipinos con duras maderas nativas, resistentes tanto a las balas de cañón de barcos pirata como a otros estragos, con hasta cuatrocientos pasajeros y tripulantes, el Galeón de Manila conectó por vez primera a Asia, América, Europa y África. Una vez en Acapulco –oportunidad que daba lugar a una enorme feria, descrita por Alexander von Humboldt como una de las más conocidas de su época–, la carga era transportada por una ruta llamada «el camino de China» a Ciudad de México, desde donde parte de ella continuaba al puerto de Veracruz, al ser embarcada en la Flota de Indias rumbo a la Casa de Contratación en Sevilla.

En el viaje de vuelta desde Acapulco, gran parte de la producción de plata del mundo (proveniente sobre todo de Potosí, en el Virreinato de Lima) partía a China. Ciudad de México –capital de Nueva España–, pasó a ser tal vez la primera urbe global, punto de encuentro de estos enormes flujos, y desde donde se administraba a Filipinas. La plata era fundamental para el sistema monetario y financiero de China, y la llegada de productos alimentarios como la papa y el maní desde América (rápidamente adoptados en China), permitió el rápido crecimiento de la población en el Imperio del Centro.

Durante dos siglos y medio, el comercio entre China y las Américas floreció, contribuyendo a mejorar el nivel de vida de los

habitantes americanos al proveerles bienes de consumo de calidad a buenos precios, y a la estabilidad económica y financiera de China. Aquellos que se sorprenden por el auge del comercio entre China y la región en nuestros días, dada la distancia que nos separa, no deberían hacerlo. Si este comercio surgió en el siglo XVI y se mantuvo incólume durante doscientos cincuenta años, con tecnologías de transporte y comunicaciones muy distintas a las de hoy, no debe asombrar que haya vuelto por sus fueros en el nuevo siglo. Y esto nos lleva al carácter de la globalización en nuestro tiempo, factor esencial para poder entender el papel de China y sus lazos con América Latina en esta nueva fase.

LA GLOBALIZACIÓN Y SUS DESAFÍOS

Habiendo situado el origen de la globalización en su debida vertiente histórica, cabe asimismo subrayar que la misma, definida como el creciente flujo transfronterizo de bienes, servicios, capital, datos y productos culturales, ha sido una de las fuerzas motrices de las relaciones internacionales en las últimas cuatro décadas. Desde el inicio de la Tercera Revolución Industrial, en 1980, cuando el primer computador personal y el primer canal de noticias 24 horas (CNN) vieron la luz del día, las TI

y las telecomunicaciones han hecho al mundo más pequeño y lo han desterritorializado. Puede que no estemos viviendo en la era de «el fin de la historia», como argumentó Francis Fukuyama, pero sí en la del «fin de la geografía», tal y como la habíamos conocido y concebido. El costo efectivo, «real», de un llamado telefónico de Santiago a San Francisco es, para todos los efectos, el mismo de uno de Santiago a Puerto Montt⁸.

Algunos consideran a la globalización como una fuerza motriz tanto deseable como irreversible, que va a traer consigo prosperidad y progreso a lo largo y ancho del mundo. Otros la miran con recelo y ven todo tipo de peligros y amenazas en ella. Desde una perspectiva, la globalización ha estado ocurriendo desde las primeras caravanas comerciales (como las de la Ruta de la Seda). El comercio internacional, como proporción del producto mundial, era más o menos el mismo en los ochenta que en 1890–1913. En ese sentido, el proceso globalizador de hoy no es radicalmente novedoso, aunque sí lo es la rapidez de su extensión y la

⁸ Esta sección recoge parte de los argumentos desarrollados en Jorge Heine y Ramesh Thakur, «Introduction: Globalization and transnational uncivil society», en el libro de los mismos autores, *The Dark Side of Globalization* (Tokio: United Nations University Press, 2011), pp. 1–6.

intensidad de las interacciones que genera en tiempo real.

La globalización, entonces, trae consigo tanto ganadores como perdedores, e implica riesgos como oportunidades. Como subrayó un informe de la Organización Internacional del Trabajo, los problemas que genera no radican tanto en la globalización misma como en las deficiencias en su gobernanza. La polarización que ha creado, tanto entre países como al interior de ellos, no ha dejado de afectar la estabilidad política y social. El rápido crecimiento de los mercados globales no ha ido aparejado de un desarrollo paralelo de instituciones sociales y económicas, que aseguren su adecuado funcionamiento.

La globalización ha traído consigo muchos beneficios. La proporción de personas bajo la línea de pobreza ha disminuido drásticamente desde 1980. Esto se debe, en parte importante, a las altas tasas de crecimiento en Asia, especialmente (pero no exclusivamente) en los así llamados «gigantes asiáticos»; China e India.

En China solo setecientos millones de personas han salido de la pobreza desde entonces. El surgimiento de estas y otras potencias emergentes como Brasil, Indonesia, Turquía y Sudáfrica, no está del todo desvinculada de la capacidad de estas naciones de navegar con éxito a través de las traicioneras aguas de una economía cada vez

más globalizada. Hay numerosas maneras por las cuales el Internet, las TI, han facilitado el acceso y han hecho la vida de los campesinos y los desposeídos del Sur Global más fácil y mejor.

En esos términos, un desafío clave para los países en vías de desarrollo, al inicio del nuevo siglo, es cómo enfrentar la globalización. En ello se dan dos extremos: uno es el rechazo liso y llano de la misma y la regresión a un aislacionismo pretendidamente autosuficiente. Los casos de Corea del Norte y de Myanmar bajo el régimen militar son buenos ejemplos de ello. El otro es el abrazar de lleno la globalización y todo lo que implica. Y este desafío no está limitado al Sur Global. Como Estonia, Islandia, Latvia y Lituania descubrieron a su pesar en los años 2008–2009, que la noción de que todo lo que se debe hacer para promover el crecimiento económico y la inversión, es abrir la economía y eliminar del todo los controles del capital, demostró ser profundamente equivocada y puede llevar a los países al borde de la bancarrota.

La mayoría de los observadores estaría de acuerdo con la proposición que, para enfrentar con éxito las fuerzas de la globalización, los países en desarrollo requieren de políticas que estén ubicadas en algún lugar intermedio entre esos dos extremos. Eliminar todas las barreras a las mareas de la economía

global puede terminar ahogando la producción local. Por otra parte, erigir barreras demasiado altas puede ser contraproducente, sino fútil. Aquellos países que logran encontrar un sano punto medio –como Singapur, o, en menor grado, Chile, tienden a prosperar y aprovechan al máximo el entorno internacional, canalizando las enormes oportunidades que ofrece una economía internacional en expansión. Aquellos que no logran encontrar ese punto medio –como muchos en África Occidental y Central–, terminan marginalizados y dejados atrás, cogidos por el «lado oscuro» de la globalización. El caso de Guinea Bissau, descrito por algunos como el primer «Narco Estado» es un buen ejemplo de ello.

El desafío planteado por la globalización es doble. Por una parte, en el mundo de hoy es clave para los países canalizar las fuerzas positivas de la globalización para su propio beneficio. Nuevas oportunidades surgen cada día. Micro-Estados como Antigua y Barbuda, por ejemplo, han encontrado un nicho en algo tan especializado como los juegos de azar vía Internet, algo que no existía hace apenas dos décadas. Por otra parte, la búsqueda de una eficiencia global abstracta no debe traer consigo que los países y los gobiernos le causen daño a sus economías y a otros bienes públicos, como resultado de una globalización desatada. Y todo

indica que la búsqueda permanente de esta última, una especie de «hiperglobalización», terminó causando una fuerte reacción donde menos se pensaba; en los países del Atlántico Norte.

LA REACCIÓN LOCALISTA EN EL NORTE

Durante varias décadas, el comercio internacional creció al doble de la tasa de crecimiento del producto global, y era visto como motor clave de la economía mundial. La noción de que la única manera de seguir impulsando el crecimiento pasaba por una cada vez mayor liberalización del comercio era casi indiscutida en los círculos académicos y de poder más influyentes en Occidente. Aquellos que advertían acerca de los efectos negativos de la así llamada «globalización profunda», eran calificados como actores marginales, sin una comprensión adecuada de los enormes beneficios que traería consigo un comercio cada vez más libre⁹.

Sin embargo, en el 2016, para sorpresa de muchos, se da una fuerte reacción en contra de la globalización y todo lo que implica. En junio, en el referéndum realizado en el Reino Unido, una mayoría de votantes se manifestó a favor

⁹ Ver «Globalisation: the rise and fall of an idea that swept the world», *The Guardian*, catorce de julio del 2017.

de abandonar la Unión Europea, dando un serio golpe al proyecto europeo. En noviembre, los Estados Unidos eligieron a Donald Trump como Presidente, que como candidato levantó una plataforma proteccionista, sino derechamente aislacionista. En ambos casos, tanto el libre comercio como la inmigración fueron temas de campaña clave, apelando a fuertes sentimientos localistas, especialmente en áreas afectadas por el cierre de industrias afectadas por la competencia extranjera. En enero del 2017, a poco de haber asumido en la Casa Blanca, el presidente Donald Trump denunció el Acuerdo Transpacífico, proyecto que los Estados Unidos había impulsado fuertemente por nueve años, y que el gobierno del presidente Obama consideraba uno de sus grandes logros.

Súbitamente, los países emblemáticos del capitalismo anglosajón en su expresión más prístina –esto es, los Estados Unidos y el Reino Unido–, procedían a quemar lo que alguna vez adoraron, y a abrazar el proteccionismo y el aislacionismo, tradicionalmente considerados anatemata en los círculos más influyentes de ambas potencias. Pocas veces se había dado un cuestionamiento tan radical a la globalización, desde los propios altares que la habían erigido en el credo de nuestro tiempo.

¿QUÉ HABÍA OCURRIDO?

Pistas importantes para una respuesta a esa pregunta están en lo que Dani Rodrik, el prominente economista de la Universidad de Harvard, ha denominado «la paradoja de la globalización»¹⁰. Ella alude a lo siguiente: en principio, el libre comercio es algo deseable. Lo mismo puede decirse de la libre circulación de capitales. Sin embargo, esto no significa que ambos procesos deben ser libérrimos y no contar con algún tipo de limitaciones, todo el tiempo y en todas partes. Hay un límite. Una vez que un país comienza a «estirar la cuerda» más allá de ese límite, implementando las así llamadas reformas de tercera y cuarta generación, los costos en términos de cierres de fábricas, desempleo y el desmantelamiento de vastos sectores industriales puede ser considerable. No siempre es obvio por qué los gobiernos, cuyo propósito, en definitiva, es evitar que estas cosas ocurran, se embarcan en este camino, pero así es. El punto es que la globalización irrestricta, también llamada «hiperglobalización», no es necesariamente algo bueno. Esto es especialmente cierto ahora, una vez que los beneficios de la liberalización tarifaria ya han sido obtenidos y las demandas por

¹⁰ Dani Rodrik, *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy* (Nueva York : W.W. Norton, 2011).

«abrir» las economías entran en la fase siguiente, con una agenda que incluye temas como política industrial, políticas de competencia, compras del sector público y propiedad intelectual. Estrictamente hablando, estos tienen poco que ver con la liberalización comercial *per se*, y apuntan directamente a las políticas públicas que llevan a cabo los gobiernos.

Rodrik hace la distinción entre lo que él llama «globalización inteligente» y «globalización máxima». En un mundo en el que los mercados están situados dentro de instituciones políticas y sociales más amplias, que son las que les permiten operar, los países con las economías más abiertas son también aquellos con los sectores gubernamentales más amplios, los aparatos regulatorios más efectivos y las más comprehensivas redes de protección social. Una de las razones por las cuales en países como Alemania no hay demasiada oposición a la globalización, es porque cuentan con sistemas de protección a los efectos negativos de ella. En un mundo en el cual la antigua seguridad de un empleo de por vida ya no existe, el seguro de cesantía no es una mala idea.

Lo que también Rodrik planteó es que la globalización y la competencia que generaba entre los trabajadores de los países desarrollados y los en vías de desarrollo, deprimía los salarios y la seguridad

de los empleos en los primeros. La amenaza latente (y a veces explícita) era que, si no se aceptaban ajustes salariales, las fábricas cerrarían y se irían a otra parte. Aunque tomó tiempo, los efectos sobre la caída de los salarios y la creciente desigualdad en los ingresos en los países del Norte se hicieron especialmente agudos después de la crisis financiera del 2008–2009, gatillando una profunda desconfianza de las élites dirigentes. Ello terminó minando el consenso proglobalización existente entre los economistas y alimentó a movimientos populistas que capitalizaron este creciente descontento. A su vez, la citada crisis, los problemas en la zona euro y la caída de los precios de los recursos naturales afectaron los flujos de comercio internacional, que crecieron apenas al 3% anual entre 2012 y 2016, la mitad de la tasa con la cual lo habían hecho desde los ochenta.

Y es en ese cuadro que surge el proteccionismo y el aislacionismo que hemos visto en los Estados Unidos y en el Reino Unido, planteando que la solución a estos desafíos radica en erigir barreras a la circulación de bienes y personas a lo largo y lo ancho del mundo, de las cuales la más emblemática es el muro en la frontera entre los Estados Unidos y México, algo que va de la mano con la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Los orígenes políticos de esta situación se remontan

a la existencia de vastos sectores de la población, tanto en Estados Unidos como en el Reino Unido (así como en países como Francia), que se sienten marginados del progreso y amenazados por lo que perciben como una verdadera invasión de productos y personas provenientes del extranjero.

La respuesta de China, a su vez, a esta verdadera ola antiglobalización, ha sido doble. Por una parte, ha manifestado su defensa de la globalización como proceso, subrayando los beneficios que ha traído consigo y los avances que ha significado en áreas como la reducción de la pobreza en los países del Sur Global. Por otra, ha reivindicado la Iniciativa de la Franja y la Ruta como el mejor camino para, por medio de la inversión en infraestructura y conectividad, aumentar la productividad y competitividad de las economías en Asia y en el resto del mundo. Lo que China está planteando, en otras palabras, es que el tipo de desarrollo económico que ha tenido tanto éxito en China podría replicarse en otros países¹¹. Y es esto lo que nos lleva a la renovada relevancia que ello adquiere para América Latina en la

coyuntura actual. En momentos en que los países avanzados de ambos lados del Atlántico Norte están absorbiendo en sus propios desafíos internos, China pone sobre la mesa una ambiciosa agenda internacional, respaldada con los recursos necesarios para cumplirla, ofreciendo así considerables oportunidades para la región.

CHINA Y AMÉRICA LATINA EN LA COYUNTURA ACTUAL

Poca duda cabe que para América Latina y el Caribe, la primera década del nuevo siglo estuvo marcada por el auge de las economías asiáticas, especialmente la de China. Los flujos comerciales entre el Asia-Pacífico y la región crecieron al 20.5% al año entre el 2000 y 2010; el comercio entre ambas regiones llegó a US\$442 mil millones en el 2011, de los cuales China da cuenta de la mitad. En el 2011, Asia daba cuenta del 21% del comercio exterior de América Latina y el Caribe, versus un 34% de los Estados Unidos¹².

¹¹ Para ello, ver discurso del Presidente Xi Jinping en la reunión del Foro Económico Mundial en Davos en enero de 2017, así como su discurso de apertura del Foro de Cooperación Internacional de la Franja y la Ruta en Beijing en mayo de 2017.

¹² Ver *Shaping the Future of the Asia and the Pacific-Latin America and the Caribbean Relationship*. Manila: Asian Development Bank, Inter-American Development Bank and ADB Institute, 2012. Para una perspectiva comparada sobre las relaciones de América Latina con China y con India, respectivamente, ver Rioridan Roett y Guadalupe Paz (eds),

El comercio con China en particular aumentó de US\$10 mil millones en 2000 a US\$267 mil millones en 2013, un aumento de 2600%. Ya en el 2011, China se había convertido en el mayor mercado para las exportaciones de Brasil, Chile y Perú, y el segundo mayor para Argentina, Cuba, Uruguay y Venezuela.

El impacto sobre el crecimiento económico fue directo, por medio de la gran demanda china por recursos naturales como el petróleo, el hierro y el cobre, al igual que alimentos como la soya y la fruta fresca. El impacto también fue indirecto, al contribuir al alza de los precios de las materias primas¹³.

La década del *boom* chino, entre el 2003 y el 2013, permitió a la región disminuir su deuda externa, aumentar sus reservas de divisas, enfrentar con éxito la crisis financiera del 2008–2009, disminuir la pobreza e incluso comenzar a bajar la enorme desigualdad de los ingresos que la caracteriza. Nada de ello habría sido posible de no ser por el auge de la economía china. Todo esto implicó una realineación mayor de las economías de la

región, especialmente de las sudamericanas, en la economía política mundial, reduciendo su tradicional dependencia de los Estados Unidos y de Europa, y diversificando los flujos comerciales y de inversión¹⁴. En 2015, los flujos financieros chinos a la región fueron superiores a los del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Andina de Fomento (CAF) combinados¹⁵.

Dicho esto, poca duda cabe que, ahora que el súper-ciclo de las materias primas ha finalizado, el efecto en América Latina se ha sentido de inmediato. El 2016, la región tuvo un crecimiento de un -0.5%, Brasil de un -3.5%, Ecuador de un -4% y Venezuela de un -7%. Si bien ello está, en parte, vinculado a la drástica caída en los precios del petróleo, no es del todo independiente de la ralentización de la economía china¹⁶.

Latin America and the Asian Giants: Evolving Ties with China and India (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2016).

¹³ Ver Cynthia Arnson y Jorge Heine (eds.) *Puentes sobre el Pacífico: América Latina y Asia en el nuevo siglo*. (Lima: The Wilson Center y Universidad del Pacífico, 2015).

¹⁴ Osvaldo Rosales y Mikio Kuwayama, *China and Latin America and the Caribbean: Building a strategic economic and trade relationship*. Santiago: ECLAC, 2012.

¹⁵ Kevin P. Gallagher, *The China Triangle: Latin America's China Boom and the Fate of the Washington Consensus* (Nueva York y Oxford: Oxford University Press, 2016).

¹⁶ Estos párrafos recogen parte de los argumentos planteados en Heine (2016a).

DADA ESTA SITUACIÓN, ¿CUÁLES SON LAS ALTERNATIVAS PARA LA REGIÓN?

La realidad es que la noción de que América Latina y el Caribe podría, lisa y llanamente, volver a la situación *ex ante*, esto es, a centrar sus intercambios comerciales y de inversión con los países desarrollados del Atlántico Norte, es insostenible. Con el masivo desplazamiento de la riqueza mundial que ha significado que, tanto en materia de flujos comerciales como de inversión, así como en lo que a la composición del producto mundial se refiere, los países del Sur Global hayan pasado desde las cuotas de 20% a 30% de estos rubros que tenían en los años setenta y ochenta, a los de 40% y 50% en 2016, las oportunidades de negocios están en el Sur, y sobre todo en Asia-Pacífico, cuyo núcleo duro es China.

El desafío, entonces, es cómo adaptarse al nuevo entorno de una China ralentizada y con una menor necesidad que antes por los recursos naturales. Como indica el

Cuadro 1, ello significa, entre otras cosas, institucionalizar los lazos sino-latinoamericanos y llevarlos de su condición actual, esto es, de unos basados mayormente en el comercio de bienes, a unos de otro tipo, con un mayor componente de cooperación financiera, inversión y servicios. Este fue el propósito fundamental del Primer Foro de Cancilleres China-Celac, que tuvo lugar en Beijing los días 8 y 9 de enero de 2015.

El objetivo de la Celac –establecida en 2010–, es precisamente generar una organización regional *paraguas*, que reúna a todos los países de América Latina y el Caribe, que permitiría a la región hablar con una sola voz y desarrollar una agenda común con contrapartes como China. Una de las ambiciosas metas planteadas en el Foro fue duplicar el comercio sino-latinoamericano a US\$500 mil millones en la próxima década, así como duplicar el acervo de inversión china en la región a US\$250 mil millones para el 2025.

Cuadro 1: Relaciones económicas China-América Latina y el Caribe

PERÍODO	MOTOR	LAZO	INSTITUCIONALIZACIÓN	NATURALEZA
2003–2013	Comercio	Bilaterales	Débil	Simple
2014–	Comercio	Bilaterales y	Creciente	Compleja
	Inversión	Multilaterales		
	Finanzas			

Fuente: Elaboración del autor.

La época del *boom* chino en la región suele ser descrito como un fenómeno impulsado sobre todo por la necesidad de los recursos naturales latinoamericanos; una de sus consecuencias fue una reprimarización de las economías sudamericanas y un cierto grado de desindustrialización de las mismas. Con la baja en las tasas de crecimiento de la economía china y la consiguiente baja en la demanda de materias primas por parte de China, se desprendería una correspondiente disminución de interés por parte de este país en la región y el imperativo de los países latinoamericanos de retomar y volver a priorizar sus tradicionales lazos con los Estados Unidos y Europa, mercados que además tendrían la ventaja de ofrecer una demanda más diversificada respecto de la canasta exportadora latinoamericana¹⁷.

Este planteamiento, sin embargo, no corresponde a la realidad. Por una parte, que haya una baja en la demanda y en el precio del hierro, el cobre, el petróleo, la soya y la madera, no significa que China no vaya a seguir necesitando estos insumos para una economía cuyo producto gira en torno a los US\$11 billones. En muchos de ellos, el consumo chino *per cápita* sigue siendo muy inferior al de los países desarrollados, lo que implica que, en la medida que China siga creciendo, este consumo tenderá a aumentar. Por la otra, en términos de prioridades de política comercial internacional, lejos de bajarle el perfil a América Latina, China sigue considerándola como un componente significativo de ella. La mejor demostración fue el viaje del Primer Ministro Li Keqiang a Sudamérica en mayo del 2015, en que –en visitas a Brasil, Colombia, Perú y Chile–, planteó un ambicioso programa de cooperación. Además de buscar fórmulas para reimpulsar los flujos comerciales estancados

¹⁷ Para este argumento, ver Manuel Agosín, «Chino-dependencia», *La Tercera*, veintinueve de enero del 2016.

o derechamente a la baja desde el 2013, ofreció diferentes mecanismos para fomentar la inversión y la cooperación financiera entre China y América Latina.

Y es aquí donde podemos verificar una convergencia entre los intereses chinos y los latinoamericanos. Después de varios años de intensa inversión en sus propias necesidades de vivienda e infraestructura, China tiene una enorme capacidad instalada en la materia que debe volcar en alguna parte. América Latina, a su vez, sigue contando con enormes déficits al respecto, sobre todo en materia de conectividad transfronteriza. El desarrollo de economías de enclave ha llevado a un patrón de infraestructura de transporte desde las unidades de producción hacia los correspondientes puertos del país, con pocas instalaciones dedicadas al tráfico intrarregional –en la que incluso ha habido regresiones, como es el caso del cierre del ferrocarril transandino entre Chile y Argentina en los ochenta–. Algo similar puede decirse del sector de energía, en el cual China ha desarrollado ventajas importantes en energía solar y eólica. China también ha indicado su disposición a colaborar para establecer parques industriales en la región, algo que ya ha hecho en África¹⁸.

Todo esto va en la dirección que se requiere en la región hoy, esto es, en la de aumentar su capital físico, por una parte, y de incrementar su productividad, por la otra, lo que así mejorará su capacidad de inserción en la economía internacional. La baja tasa de inversión en América Latina y el Caribe, no superior al 19% del PIB, es una de las razones por las cuales la región no logra dar el salto cualitativo de su condición de región en vías de desarrollo a una plenamente desarrollada. Una de las oportunidades perdidas durante la era del *boom* chino fue no haber aumentado la inversión, que solo subió marginalmente de un magro 18% en los años noventa, a un 19% en 2003–2013.

En esta nueva etapa, los países de la región tienen una segunda oportunidad para capitalizar sus vínculos con China, diversificar su matriz productiva, superar su crónico déficit de infraestructura y asegurar su avance hacia el desarrollo. Los recursos que está poniendo China a disposición de la región son muy superiores a los provenientes de otra parte. En 2016, los flujos financieros de China a la región fueron superiores a los provenientes del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco de Desarrollo de América Latina juntos. En el Primer Foro Ministerial China–Celac, ya men-

¹⁸ Ver Jorge Heine, «Marco Polo goes to South America: One Belt, One

Road due East», *China Investment 5* (2017), pp.54–57.

cionado, China anunció la creación de una variedad de fondos para financiar proyectos de la región. Estos fondos llegan a un total de US\$35 mil millones. Por demás está decir que ni Estados Unidos ni Europa están en condiciones de ofrecer nada comparable.

El desafío, más bien, es cómo aprovechar de la mejor forma esta oportunidad de elevar la asociación con China a otro plano. En parte, eso depende de decisiones de políticas públicas tomadas en cada uno de los gobiernos de los respectivos países, pero también, en parte – como es el caso de los proyectos de corredores bioceánicos en Sudamérica–, de decisiones colectivas a nivel regional o subregional.

Sin embargo, un problema de la región ha sido su relativa incapacidad de responder de forma colectiva a los planteamientos chinos. La debilidad institucional de la Celac, que no dispone de un secretariado permanente y cuya presidencia rota anualmente, ha quedado en evidencia ante la dificultad de responder a las propuestas chinas. A la fragmentación natural de la región se superpone esta fragmentación institucional. A su vez, las dificultades diplomáticas de esta interlocución se pusieron de manifiesto en las sucesivas presidencias de la Celac en el 2016 y el 2017, con República Dominicana y El Salvador, respectivamente, ninguno de los cuales tiene relaciones

diplomáticas con China. En esos términos, el desafío para el II Foro de Cancilleres China–Celac, que se realizará en Santiago de Chile en enero del 2018, no es menor.

Un desafío clave para América Latina y el Caribe, cuyo ingreso *per cápita* es, en promedio, mayor al de China, es incrementar la productividad. Los vastos espacios de Sudamérica requieren ser interconectados, algo que es especialmente válido para el Atlántico y el Pacífico, que claman por corredores bioceánicos que faciliten la logística y el transporte. De forma similar a China, en Sudamérica, las regiones costeras son las que han tenido el mayor desarrollo, mientras que el interior ha quedado rezagado. La tecnología china, ya sea en los ferrocarriles, la construcción, las telecomunicaciones o la energía, puede contribuir a superar esta situación. En el curso de la última década, el vasto territorio chino y su enorme población han sido integrados gracias, entre otras cosas, a la tecnología del tren bala y la del teléfono móvil. Algo similar debe hacerse con gran parte del interior de Sudamérica y otras zonas de la región.

En el 2016, por vez primera, la inversión extranjera directa (IED) por parte de China al exterior superó la IED recibida por este país. En la medida que cae la tasa interna de retorno al capital en China, las compañías chinas, con abundante

liquidez, están ansiosas por invertir en el extranjero. Mayores flujos de inversión en ambas direcciones a través del Pacífico y *joint ventures* entre empresas chinas y latinoamericanas y caribeñas ayudarían a cambiar el patrón de comercio tipo Primer Mundo–Tercer Mundo entre China y la región que hay hasta ahora (más pronunciado con Sudamérica que con México y Centroamérica). La región vende, sobre todo, recursos naturales y materias primas varias, y China, bienes de consumo final e insumos industriales, algo insostenible en el largo plazo.

ENTRE EL TPP, EL RCEP Y LA ZLCAP

Y esto nos lleva al desafío de cómo reimpulsar el comercio transpacífico después que el Acuerdo Trans–Pacífico (TPP, en la sigla en inglés) fue denunciado por el Presidente Donald Trump, en enero del 2017.

El Asia–Pacífico es el área más dinámica y de más rápido crecimiento en el mundo de hoy. El crecimiento de China de 6.7% en el 2016 fue el más bajo en un cuarto de siglo, si bien, con todo, es una cifra que la mayoría de los países no pueden sino envidiar. Las proyecciones indican que Asia representará la mitad del producto mundial en el 2050. Dicho esto,

poca duda cabe de que la economía mundial atraviesa por turbulencias. El crecimiento mundial fue de 3.4% en 2014, 3.2% en 2015 y 3.1% en 2016. El comercio mundial, que en el pasado creció al doble del producto, ahora crece a la mitad (2.7% en el 2015 y 1.7% en el 2016). Hay algunas señales que la actividad económica se está recuperando, pero son aún incipientes¹⁹.

La tarea por delante, entonces, es qué hacer al respecto y cómo dar un nuevo impulso al comercio internacional. Cómo hemos visto en las secciones anteriores, la globalización por sí sola no constituye una panacea, ni se nos presenta con una varita mágica para resolver todos los problemas. Dicho esto, tampoco es la única culpable de dificultades originadas en parte importante en los cambios tecnológicos de nuestra era. Una respuesta a la actual desaceleración económica es culpar a la globalización y al libre comercio. Esto es lo que estamos viendo en algunos países del Atlántico Norte, donde algunos creen que la respuesta está en volcarse hacia adentro y en erigir todo tipo de barreras a la libre circulación de bienes, servicios y personas.

Sin embargo, esto es miope y anacrónico. La respuesta a los problemas de hoy, en general, radica en una mayor y no menos

¹⁹ Ver Jorge Heine, «China and the future of trans–Pacific trade», *Guangming Daily*, uno de abril del 2017.

globalización. En un comercio más libre de bienes y servicios, no menos. Y en un más libre movimiento de las personas, un activo clave en la economía del conocimiento del nuevo siglo, no en el aumento de las barreras y obstáculos para viajar y establecerse en el extranjero.

Y esto fue más o menos el consenso emergente alrededor de la mesa en el Diálogo de Alto Nivel sobre el Asia Pacífico, que tuvo lugar en Viña del Mar en marzo del 2017, convocado por Chile en su condición de presidente *pro tempore* de la Alianza del Pacífico y que contó con la participación de una quincena de países de América Latina, Asia y Australasia, incluyendo a China²⁰. El diálogo confirmó que el libre comercio ha sido un motor clave del crecimiento económico y el catalizador de una variedad de esquemas de integración regional. La premisa básica aquí es que el libre

comercio no es un juego de suma cero, sino que uno en el cual todos pueden beneficiarse, si la aproximación a las reglas del mismo son las adecuadas.

Hay una serie de planes de integración regional en el Asia Pacífico puestos sobre la mesa: la Alianza del Pacífico, el Acuerdo Transpacífico, la Asociación Económica Comprehensiva Regional y la Zona de Libre Comercio del Asia Pacífico. En ese marco, el desafío para todas las partes relevantes radica en buscar maneras de implementar políticas comerciales que continúen abriendo las economías alrededor de la Cuenca del Pacífico; que integren aún más los mercados y fomenten la inversión y la cooperación; que apoyen y fortalezcan el sistema multilateral de comercio y los compromisos asumidos por los Estados miembros. A su vez, las deliberaciones de la reunión también abordaron las desigualdades creadas por la globalización y la necesidad de tomar medidas apropiadas.

Para América Latina –región que depende de los mercados mundiales para seguir creciendo y desarrollándose–, el contraste entre las posiciones de los Estados Unidos y China, en esta materia, no podría ser más grande. Mientras Estados Unidos denuncia el libre comercio, y aboga por un «comercio justo» (cuyo significado preciso no es obvio) y rechaza los acuerdos

²⁰ La denuncia de los Estados Unidos del TPP y la participación de China en el Diálogo de Alto Nivel de Viña del Mar dio origen a un extenso debate en la prensa china en torno al TPP y el futuro del comercio transpacífico. Ver, por ejemplo, Wei Jianguo, «Joining TPP is not in China's future», *Global Times*, nueve de febrero de 2017; Wang Huiyao, «China should seize opportunity to join TPP», *Global Times*, dieciséis de febrero de 2017; Mei Xinyu, «China and TPP are not made for each other», *China Daily*, dieciséis de marzo del 2017; Ling Shengli, «Will China join TPP is not the question», *China Daily*, veinte de marzo del 2017.

multilaterales; China ratifica su compromiso con el libre comercio y la globalización, como lo hizo el presidente Xi en su discurso ante el Foro Económico Mundial en Davos, en enero del 2017, y en Beijing en su discurso de apertura del Foro de Cooperación Internacional de la Franja y la Ruta, en mayo de este mismo año²¹.

En lugar de entramparse en un debate estéril acerca de cuál de los esquemas de integración regional existentes es el mejor a seguir y terminar involucrándose en una batalla de siglas sin sentido, la idea es explorar las diversas formas en que los países alrededor de la Cuenca del Pacífico pueden avanzar en materia de libre comercio. La necesidad de pasar de acuerdos de comercio bilaterales, plurilaterales y multilaterales, basados en el comercio de bienes, a otros que también incluyan servicios, es real. En China, ya la mitad de su PIB se compone de servicios. Al mismo tiempo, hay que tener presente los efectos perniciosos de la «globalización profunda» en contra de la cual advierte Rodrik, y que tanto daño puede causar, al amarrar de manos a los gobiernos y limitar la aplicación de políticas públicas en

aras del beneficio de las grandes empresas transnacionales.

CONECTIVIDAD DIGITAL Y GLOBALIZACIÓN

En este marco, cabe tener presente que, si bien la iniciativa de la Franja y la Ruta tiene como objetivo central la conectividad entre un extremo y el otro de Eurasia; China y América Latina están separadas por el mayor océano del mundo, el Pacífico. Un desafío clave en ese sentido es cómo acortar esta distancia para facilitar los flujos entre China y las Américas. Y es aquí que tenemos que tener presente la naturaleza cambiante de la globalización²².

Si bien la globalización se ha acelerado, también está cambiando de naturaleza. Como ha señalado un informe del McKinsey Global Institute, *Digital Globalization: The new era of global flows*, los flujos digitales son hoy mayores que los de bienes. En un mundo cada vez más interconectado, el ancho de banda utilizado ha aumentado cuarenta y cinco veces entre el 2005 y el 2015. Los cables de fibra óptica que atraviesan el largo y ancho del mundo hoy son el equivalente a las líneas

²¹ Para una descripción de ambas posiciones desde una perspectiva del gobierno chino, ver He Yafei, «A paradigm shift in global governance», *China Daily*, siete de agosto del 2017. Yafei es Viceministro de Comercio Exterior y Vicecanciller de China.

²² Sobre esto, ver Jorge Heine, «A Trans-Pacific One Belt, One Road», *China Investment* # 8, 2016, pp. 50–53, en que se plantean los argumentos desarrollados en esta sección.

férreas que se extendieron en el siglo XIX y que permitieron poblar y desarrollar vastas extensiones de los cinco continentes.

Hoy por hoy, un 90% del tráfico de Internet circula por estos cables submarinos que vinculan a los cinco continentes, verdaderas carreteras de nuestro tiempo y que nos permiten comunicarnos casi en tiempo real. En el curso de los últimos años, una vasta red de estos cables ha sido instalada a través de los océanos y a lo largo de las costas continentales, con efectos dramáticos en las vidas de personas pertenecientes a todas las condiciones de vida. La revolución de las TI que hemos visto en India habría sido impensable sin ella. De hecho, como ha señalado Thomas Friedman en su libro *El mundo es plano: una breve historia de la globalización en el siglo XXI*, la India se benefició de manera doble de estos cables. En primer lugar, gracias a su instalación por la empresa Global Crossing, que abrió brecha con ellos en los noventa. Y luego, gracias a la adquisición de ellos por parte de empresas indias como Reliance a precio de liquidación, una vez que Global Crossing quebró.

Sin embargo, una mirada al mappamundi del trazado de estos cables nos revela una curiosa anomalía. Aunque conectan a gran parte del mundo, no hay un vínculo directo de Asia con Sudamérica. Como hemos visto anteriormente, en el curso

de este siglo, los flujos de comercio e inversión entre Asia y América Latina han crecido exponencialmente, y China ha estado en el mismo centro de ello, dando cuenta de la mitad de estos casi quinientos mil millones de dólares en comercio. Irónicamente, sin embargo, las comunicaciones electrónicas (esto es, vía Internet) entre América Latina y China deben realizarse a través de Norteamérica. En una era en que los intercambios comerciales Sur-Sur son mayores que los Norte-Sur, esto debe cambiar.

En enero de 2016, la Subsecretaría de Telecomunicaciones del Gobierno de Chile firmó en Beijing un Memorandum de Entendimiento con la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma (CNDR), que incluyó el compromiso de realizar un estudio de factibilidad de un cable de fibra óptica trans-Pacífico desde China a Chile. Con la mayor penetración de Internet de América Latina (sobre un 70%) y una penetración de telefonía celular de 130%, Chile está posicionado idealmente para hacer de nodo de la comunicación digital entre China y Sudamérica. El aumento explosivo del comercio electrónico transfronterizo (se estima que cuatrocientos millones de personas participan del mismo entre Asia y América Latina, mayormente entre China y la región), señala que los cables existentes (direccionados hacia Norteamérica y que luego

transmiten la señal, con la lentitud consiguiente, hacia América del Sur) pronto no darán abasto.

En junio del 2017, se entregó el informe de prefactibilidad correspondiente para el proyecto, informe que contempla varias alternativas para el correspondiente trazado del mismo. En el curso del segundo semestre del 2017 se espera encargar el informe de factibilidad necesario para avanzar en este proyecto que, para todos los efectos, haría llegar la iniciativa de la Franja y la Ruta a las Américas.

China misma está transitando de su condición de «fábrica del mundo» a la de un nodo cada vez más central para estos flujos de datos digitales, a su vez fuerza motriz de la Cuarta Revolución Industrial. China aparece hoy en el lugar N° 7 del Índice de Conectividad Global McKinsey, en un fuerte salto del lugar N° 25 que ocupaba hace algunos años. Está, por ende, bien situada para llevar a cabo tan ambicioso proyecto, que implicaría instalar un cable de fibra óptica de una longitud entre 20,000 y 24,000 kms., uno de los más largos del mundo, a través del Océano Pacífico, para lo cual empresas chinas cuentan con la requerida tecnología de punta.

Un proyecto de esta índole también le daría un nuevo impulso a los lazos China-América Latina, en momentos en que el fin del súper-ciclo de los recursos naturales

y el aplanamiento del comercio de bienes en general (el comercio global de bienes, como proporción del producto mundial, ha caído de un 26.6% en el 2007 a un 24.6% en el 2014) ha frenado el comercio trans-Pacífico. En la medida en que China prioriza la innovación y los servicios como motores de su economía, los países de la región deben tener en mente las implicaciones de ello para su propio desarrollo. Hasta ahora, la focalización de América Latina en la exportación de *commodities* y su condición relativamente periférica en materia de conectividad internacional, ha significado que no se ha podido beneficiar tanto como debería de los flujos internacionales de datos.

La iniciativa de la Franja y la Ruta, el Banco Asiático de Inversión e Infraestructura (BAII), y el Nuevo Banco de Desarrollo (o Banco BRICS), son pruebas al canto del compromiso de China con el desarrollo de la infraestructura en el Sur Global. Carreteras, líneas férreas y rutas marítimas han sido subrayadas hasta ahora como elementos centrales de su cartera de proyectos, y poca duda cabe que todas ellas son muy necesarias. Sin embargo, con toda la importancia que tiene la infraestructura física, no podemos olvidar los imperativos de la nueva fase de la globalización, aquella que tiene como fuerza motriz al *Big Data*. Al vincular a Asia con América Latina, un cable trans-

Pacífico submarino de esta índole entre China y Chile, promovería el crecimiento y el desarrollo a ambos lados de la Cuenca del Pacífico.

CHILE Y CHINA EN PERSPECTIVA

Más allá de la conexión digital, sin embargo, la relación entre Chile y China es emblemática en cuanto a lo que significa la globalización en nuestro tiempo²³. En 2016, Chile pasó a ser el mayor exportador de fruta a China, con US\$1.207 millones, un monto superior al de las exportaciones del rubro de países vecinos como Tailandia y Vietnam, o al de potencias agroexportadoras como Australia y Estados Unidos. Por valor, una de cada cuatro frutas importadas por China (por un total de US\$5 mil millones en 2016) provino de Chile. Aunque tradicionalmente conocido en China por sus vinos, Chile es identificado cada vez más con sus cerezas, arándanos, kiwis, manzanas, uvas, ciruelas, paltas y nectarines que se encuentran en los anaqueles de los supermercados de Chengdú hasta Shanghai, así como en sitios web como los de Taobao y JD.com. En el curso de doce años –esto es, desde la firma del TLC entre Chile y Chi-

na en 2005–, las exportaciones de fruta de Chile a China han crecido doscientos cuarenta veces, desde US\$5 millones hasta la cifra actual. Con una clase media china ansiosa por una dieta saludable y de alta calidad, las proyecciones indican que el mercado para la fruta fresca en China continuará creciendo fuertemente.

Es cierto que Chile es hace tiempo el mayor exportador de fruta del Hemisferio Sur. Tiene ventajas considerables para ello, como lo son su clima mediterráneo, un entorno libre de plagas y enfermedades gracias su condición *finis terrae* y a las barreras geográficas naturales, y la experiencia de cuatro décadas de exportar fruta *urbi et orbi*. Con todo, es notable que China importe más fruta fresca; un producto perecible y frágil, del país más lejano en el planeta. Los avances en las tecnologías del transporte y las telecomunicaciones han reducido el mundo a la proverbial aldea global, algo para lo cual tenemos mucho que agradecer a ese gran motor de la globalización que ha sido el contenedor, así como la tecnología de la cadena de frío.

De hecho, China es muchas veces descrita como uno de los grandes beneficiarios de la globalización, creciendo, como lo hecho, a tasas de dos dígitos por tres décadas, sacando a setecientos millones de personas de la pobreza y alcanzando un PIB de US\$11 bi-

²³ Para la relación entre Chile y China, ver Yun Tso Lee y Wu Hongying (eds), *Chile y China: Cuarenta años de política exterior*. Santiago: RIL, 2011.

llones. A otra escala, Chile también es frecuentemente descrito como otro de los beneficiarios de este proceso, en donde uno de los factores determinantes ha sido su relación con Asia en general, y con China, en particular. Con una economía basada en un modelo exportador, la mitad de las exportaciones de Chile hoy van al Asia, y la cuarta parte a China, una proporción mayor que la de ningún otro país latinoamericano.

En 2016, el comercio bilateral entre Chile y China fue de US\$31 mil millones, con China de primer socio comercial de Chile, y Chile el tercero de China en la región. Una de las razones para este alto volumen de comercio (mayor que el de China con muchos de sus vecinos, algunos mucho más grandes que Chile) es el TLC firmado en 2005. Desde entonces, el comercio se ha cuadruplicado. La profundización de este acuerdo está siendo negociado en el curso de 2017, incluyendo así los servicios en un documento centrado sobre todo en el comercio de bienes.

Pese al florecimiento del comercio, la inversión china en Chile no ha ido a la par de los flujos comerciales, y en ello radica una de las grandes tareas pendientes en la relación bilateral. La apertura de una sucursal del Banco Chino de la Construcción (el segundo banco más grande de China y del mundo) en Santiago, en abril de 2016, y el

ingreso de Chile al Banco Asiático de Inversión e Infraestructura (BAII), con sede en Beijing, como miembro prospectivo, en mayo de 2017, constituyen dos hitos importantes en el camino a remediar esa situación.

DEL COMERCIO A LA COOPERACIÓN FINANCIERA Y LA INVERSIÓN

En términos más amplios, poca duda cabe que el comercio por sí solo no puede seguir siendo el motor central de las relaciones sino-latinoamericanas, como lo ha sido en los últimos tres lustros. Es indispensable sumar otros. La cooperación financiera y la inversión deben asumir un protagonismo mucho mayor del que han tenido hasta ahora. Una razón para el bajo crecimiento de América Latina en estos últimos años ha sido la baja tasa de inversión. Un aumento de la inversión china de los US\$ 125 mil millones en stock en 2017, a los US\$ 250 mil millones a que China se ha comprometido para el 2025, podría ser de gran ayuda en ese sentido.

Una interrogante clave en ese marco es el grado donde hay una convergencia entre los intereses de la región y los de China en esta materia. Para varios autores, en el importante libro de Carlos Moneta y Sergio Cesarini (eds.), *La tentación*

pragmática. China-Argentina/América Latina: lo actual, lo próximo y lo distante (Buenos Aires: Eduntref, 2016), el tipo de proyectos favorecidos por China en América Latina, como corredores bioceánicos que faciliten las exportaciones de bienes al Asia, nuevas líneas de ferrocarril y/o proyectos energéticos en gran escala, no serían necesariamente prioridades de la región. Es por ello que ameritarían una muy pormenorizada evaluación antes de emprenderlos y de llegar a tomarse esa decisión, cuyos beneficios no serían obvios para los países latinoamericanos. En esta perspectiva, los proyectos de infraestructura en la región favorecidos por China, no serían producto de una desinteresada cooperación Sur-Sur, sino que dictados por su propio interés nacional, por definición distinto al de los países latinoamericanos.

Este planteamiento, con todo lo legítimo que puede parecer, adolece de una falacia. Por supuesto que todo país articula su política exterior y su proyección al mundo de acuerdo a sus propios intereses. Eso está fuera de discusión. La pregunta de fondo es otra: ¿es posible encontrar una convergencia entre esos intereses, a manera de poder conjugarlos en forma constructiva y potenciarlos mutuamente? En eso radica el arte y la ciencia de la política exterior. Y en ello, el argumento de que la convergencia entre los intereses de China y los de

gran parte de los países de América Latina en esta materia es grande, y no muy difícil de hacer.

Está fuera de discusión que la tasa de inversión en América Latina y el Caribe (alrededor de un 19%) es baja y que debe aumentar si se quiere impulsar el crecimiento. También es obvio que la infraestructura de la región (sus puentes, puertos, aeropuertos, túneles y trenes) deja mucho que desear, y que la inversión en este sector tiene un efecto multiplicador notable. Por supuesto, cada proyecto vale por sí mismo, y debe ser evaluado en sus méritos. Con todo, la inversión china en este sector, por parte de empresas chinas con capital, experiencia y capacidad técnica probada, no puede sino tener un efecto positivo sobre la productividad y el crecimiento de América Latina. Es cierto que ello por sí solo no necesariamente va a conducir a una diversificación de matriz productiva y de las exportaciones de los países de la región. Pero eso requeriría la aplicación de una política industrial, tema que necesitaría otro artículo para su elaboración.

CONCLUSIÓN

Como señalamos al inicio de este artículo, las relaciones entre China y América Latina se encuentran en un punto de inflexión. Después del enorme auge que tuvieron los flujos

comerciales en la década del *boom* (2003–2013), el aplanamiento (incluso caída) de los mismos no ha dejado de afectar a los países de la región, varios de los cuales han tenido crecimiento negativo de sus economías. En ese marco, se hace urgente añadir otros motores a esta relación, para que ella continúe con el dinamismo que ha mostrado en lo que va del nuevo siglo. La cooperación financiera (expresada en la creciente presencia de la banca china en la región) y la inversión, son dos factores muy relevantes para estos efectos.

En ese sentido, la iniciativa de la Franja y la Ruta no podría venir en mejor momento. Como se ha señalado más arriba, ella ya se proyecta más allá de Eurasia. Debe ser vista como un vehículo que, como parte de un enfoque más amplio hacia la cooperación internacional de China, refleja una cierta visión de cómo dar un ímpetu adicional al desarrollo, situando a la provisión de infraestructura y la facilitación de la logística en el centro de la atención. En las últimas décadas, los organismos financieros internacionales han dado prioridad a la reducción de la pobreza. Si bien ello es fundamental, debe ser complementado con políticas que prioricen la oferta en materia de actividad económica y de creación de empleo, las que, a su vez, desempeñan un papel decisivo en la reducción de pobreza. La propia experiencia

china nos señala que la creación de una moderna red de infraestructura es un paso que puede ser decisivo para el crecimiento económico. En tres años (2011–2013), China consumió más cemento que Estados Unidos en todo el siglo XX, y hoy en día tiene una infraestructura envidiable, con el 60% de todas las vías ferroviarias para trenes de alta velocidad de todo el mundo.

El desarrollo de una red de infraestructura comparable en Sudamérica –región en la cual los países del Cono Sur ya proveen una cuarta parte de los alimentos importados por China–, sería altamente beneficioso, reduciendo los costos del comercio transpacífico y permitiendo a productores y exportadores de la región competir mejor en el no siempre fácil mercado chino.

Cada vez más, la competitividad de los productos en el mercado mundial depende no tanto de las tarifas aduaneras a las cuales están sujetos (que han bajado mucho en numerosos casos), sino que de su precio, calidad y tiempo que les toma llegar al consumidor final en las mejores condiciones. El transporte y la logística, y el tipo de infraestructura requerida para ello, pasa a ser central.

Es común escuchar que un obstáculo clave para lazos más estrechos entre América Latina y la zona más dinámica del mundo, Asia Oriental, es la mera distancia. Sin embargo, como demuestra el

notable caso del auge de las exportaciones de fruta de Chile a China (y a numerosos países vecinos), la distancia no necesariamente constituye una barrera infranqueable. Y, dadas las modernas tecnologías del transporte y las telecomunicaciones, es muy factible llegar a convertir al Océano Pacífico en un gran vaso comunicante, y hacer que la Nueva Ruta de la Seda llegue a las Américas, recreando así lo que el Galeón de Manila inició en el siglo XVI.