

China y América Latina *

Manfred Wilhelmy

Las relaciones entre China y América Latina en la post Guerra Fría se caracterizan como normales, amistosas y de creciente contenido político y económico aunque aún subsisten importantes vacíos en las dimensiones sociales y culturales. La implementación de las reformas económicas en China cambiaron los ejes de inserción internacional de este país. Desde Deng Xiao Ping, China procura vincularse crecientemente con el exterior en busca de mercados de exportación y fuente de importaciones y capitales de inversión que contribuyan a su proceso de desarrollo. Para el caso latinoamericano, la actual situación china favorece el estrechamiento de las relaciones, las condiciones altamente favorables, sin embargo, se ven afectadas por las limitaciones que aún persisten.

Introducción

Las relaciones con China asumen una creciente importancia en el marco de las relaciones internacionales latinoamericanas en las últimas décadas del siglo XX. En general, es posible caracterizar dichas relaciones como normales, amistosas y de creciente contenido político y económico, mientras subsisten, sin embargo, importantes vacíos en las dimensiones sociales y culturales.

I. El Sistema Internacional

El entorno internacional de la post Guerra Fría favorece el desarrollo de las relaciones latinoamericanas con China, porque en nuestra región se abren espacios para la diversificación de las vinculaciones internacionales y pierden vigencia las percepciones de amenaza que las limitaban en el pasado. En China ocurre algo similar, ya que desde Beijing la preocupación por factores de tensión como el conflicto chino-soviético deja de jugar un papel limitativo de las opciones internacionales chinas.

* Este artículo ha sido escrito en calidad de coinvestigador en el proyecto FONDECYT 19990208, "Nuevas perspectivas de las relaciones de la República Popular China con América Latina y Chile", cuyo investigador responsable es Hernán Gutiérrez Bermedo, profesor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Las opiniones expresadas por el autor son personales y no comprometen en ningún aspecto a la Fundación Chilena del Pacífico.

II. Los Cambios en China

Otro factor de gran importancia es la implementación de las reformas económicas chinas, que cambia completamente los ejes de inserción internacional de ese país. En la era maoísta, China carecía tanto de la voluntad como de la capacidad para desarrollar relaciones comerciales, financieras y tecnológicas en gran escala con el resto del mundo. Más bien, mantuvo durante un tiempo un papel subordinado frente a la URSS, su proveedor de bienes de capital y tecnología desde fines de 1949 hasta comienzos de los años 60. Posteriormente, en medio de las convulsiones de episodios como la Revolución Cultural, se profundizó el aislamiento económico internacional chino.

En cambio, desde Deng Xiao Ping, China procura vincularse crecientemente con el exterior en busca de mercados de exportación, de abastecimientos de alimentos, insumos industriales, bienes de capital y tecnología, así como de capitales de inversión y servicios que contribuyan a su proceso de desarrollo. La primera prioridad en este contexto es el mundo desarrollado: Occidente y Japón. La segunda es el entorno regional asiático, y la tercera el conjunto de economías en desarrollo entre las que se cuentan los países latinoamericanos. Esto nos da una perspectiva general para ubicar el lugar de nuestra región dentro de la estrategia económica internacional de China.

Sin duda, el inminente ingreso de China a la OMC marca una nueva etapa en este proceso, ya que introduce a China a un régimen estable de reglas de su participación en el comercio internacional¹.

III. La Perspectiva Latinoamericana

Para la situación latinoamericana, podemos hacer un análisis que nos muestra condiciones favorables, así como persistentes limitaciones para un acercamiento a China. Lo intentaremos considerando el papel de diversos actores latinoamericanos en las relaciones con China.

A. Las elites políticas

El bagaje político-cultural de nuestras elites es occidental, lo que condiciona el marco de referencia de vinculación con otros sistemas regio-

¹ Mayores detalles en Manfred Wilhelmy, "El proceso de reformas en China y su política exterior", *Estudios Públicos*, N° 78, otoño 2000, págs. 243-274 y versión ampliada posterior, aún inédita.

nales. En este contexto, las elites latinoamericanas están descubriendo gradualmente la importancia de Asia, y especialmente de China. Debe reconocerse que su conocimiento de China es bastante limitado, y aún prevalece ampliamente la percepción de China como un actor muy distante y “exótico”.

Una manifestación práctica de este tipo de percepción es la relativa falta de presión de los políticos latinoamericanos a la hora de designación de embajadores de los países latinoamericanos en Beijing. Mientras esta destinación diplomática se sigue viendo como “difícil”, la tradicional preferencia de los políticos por obtener nombramientos en capitales como París, Washington D.C., Madrid y Buenos Aires se mantiene inalterada, ofreciendo un vivo contraste con la situación observada. A raíz de ello, las representaciones latinoamericanas frecuentemente son confiadas a diplomáticos de carrera. Estos personeros, aunque generalmente carecen de peso político ante sus gobiernos, suelen imprimir a sus misiones un sello de profesionalismo que redundará en beneficio del desarrollo de las vinculaciones.

Con todo, un factor positivo en el plano de las elites es que, en el contexto de la post Guerra Fría y de la desaparición del factor maoísta, ya no se ve a China como un actor revolucionario, por lo que ya no opera el elemento disuasivo que en el pasado atentaba contra el desarrollo de vinculaciones con China.

B. Los empresarios y los grupos de interés del sector privado

Entre los empresarios latinoamericanos comienza a abrirse camino la percepción que el mercado chino es importante y que tiene un gran potencial futuro. Con importantes diferencias entre los países, los exportadores se interesan en el mercado chino, en conocerlo y obtener mejores condiciones de acceso al mismo. Los importadores valoran a China como un proveedor significativo, de hecho dominante en algunos rubros de manufactura liviana, pero también con presencia creciente en rubros de mayor valor agregado. Se comienza a abrir paso la imagen de China como inversionista extranjero, aunque todavía sin un peso comparable a las principales fuentes de inversión externa en la región. En algunos países se han fundado cámaras binacionales de comercio, que tienen un buen potencial de desarrollo de vinculaciones privadas, aunque su convocatoria todavía es limitada. Desde la incorporación de Hong Kong a la República Popular China, se observa una tendencia a la coordina-

ción entre la labor de las cámaras y las representaciones de la organización de promoción comercial Hong Kong Trade Development Council (HKTDC)².

Por otro lado, algunos empresarios latinoamericanos, principalmente en el sector manufacturero, se quejan de la competencia de productos chinos importados a bajos precios, frente a los cuales sienten que los productos locales no pueden competir. En este contexto –aparte de la resolución de problemas específicos– podemos afirmar que a América Latina le interesa que el desarrollo de China sea rápido y sostenido, porque de esta manera en las próximas décadas debería dejar progresivamente atrás la era exportadora de manufacturas baratas.

C. Los académicos

Las vinculaciones académicas entre la región y China todavía son escasas. No se han desarrollado los estudios chinos en América Latina, y de hecho es difícil en América Latina aprovechar oportunidades de cooperación en la medida que todavía se considera que los costos de ésta son altos en relación con los beneficios previsibles. Es probable que en China las percepciones respecto de América Latina sean parecidas. Demás está señalar el papel esencial que corresponde a los estudios académicos para entender mejor las condiciones bajo las cuales pueden progresar las relaciones recíprocas³.

D. Los actores sociales

Las comunidades de origen chino en América Latina son relativamente pequeñas, lo que limita el impacto de éstas en las relaciones bilaterales. Generalmente, se observa la coexistencia de una generación mayor, limitada a los negocios de tipo tradicional (como la gastronomía), con generaciones más jóvenes que tienen mayores grados de integración a la vida social de los países de inmigración. En la medida que este proceso lleva a la fundación de familias chino-latinoamericanas, tiende a disminuir la vinculación con el país de origen. No obstante, en la medida

² En Chile, la Cámara Chileno-China de Comercio, Industria y Turismo A.G. (CHICIT), presidida por Juan Esteban Musalem, desarrolla una activa labor. Su publicación oficial es el boletín *Shang Bao*.

³ En la medida que las vinculaciones directas todavía son débiles, cobran mayor importancia las indirectas. Por ejemplo, el programa Asia-América Latina de los años 90 en el Centro de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos (CILAS) de la Universidad de California-San Diego, constituyó una útil vía de diálogo entre académicos chinos y latinoamericanos en torno a intereses comunes de investigación.

que en nuestros días los costos de las comunicaciones bajan y que hay mayores oportunidades para viajar, se facilita la mantención de los contactos y el establecimiento de nuevos lazos. Por otra parte, en América Latina asistimos a una revalorización del papel de las minorías étnicas, lo que permite pensar que en el futuro los descendientes de inmigrantes chinos podrán interesarse en acceder a un mayor protagonismo social, cultural y económico en las vinculaciones con China⁴.

E. Los partidos políticos

En el período maoísta, el debate sobre la estrategia revolucionaria china fue muy importante para la izquierda latinoamericana, que trataba de definir vías para el cambio revolucionario en la región. En la medida que la situación política en China y América Latina ha cambiado radicalmente, este factor deja de jugar un papel. No obstante, las relaciones de los partidos latinoamericanos con el Partido Comunista chino son más bien escasas, lo que se explica, al menos en parte, por las diferencias entre los respectivos sistemas partidistas.

F. Los medios de comunicación social

Los medios de comunicación latinoamericanos informan sobre China basándose principalmente en reportajes periodísticos de terceros países, utilizando traducciones, servicios de agencias internacionales de noticias, etc. Si bien existe interés de los medios en China, en general se sigue considerando que los factores de distancia, costo y barreras de comunicación dificultan el trabajo informativo, el que de esta manera pierde prioridad relativa frente a otros requerimientos. Por el lado chino, la agencia de noticias oficial, Xinhua, tiene representaciones en la región, pero su penetración en los medios locales es limitada. Aunque las nuevas tecnologías de la información pueden contribuir a un acercamiento periodístico, la consecuencia de la situación descrita es un déficit de presencia informativa de temas chinos y –para la audiencia de los medios– la intervención de “filtros de percepción”, principalmente del periodismo de Estados Unidos y Europa.

⁴ En el marco de este proyecto, este tema es abordado en un trabajo aún inédito de las coinvestigadoras Maritza Arenas y Najel Klein.

G. Los gobiernos

Desde los años 70, la mayoría de los gobiernos de la región, comenzando por el chileno (15 de diciembre de 1970), reconocieron al gobierno de la República Popular China como el representante del Estado chino, y establecieron relaciones diplomáticas con Beijing⁵. En Sudamérica, solamente Paraguay sigue reconociendo a Taiwán. En Centroamérica y el Caribe, algunos gobiernos siguen esta tendencia, pero la regla general es el desarrollo creciente de relaciones con Beijing.

Estas relaciones se fundan principalmente en los contactos diplomáticos, aunque en años recientes las representaciones comerciales, los contactos sectoriales de carácter técnico, científico-tecnológico y militar asumen mayor importancia. Esta tendencia debería acentuarse progresivamente. Al mismo tiempo, los gobiernos buscan mantener fórmulas que les permitan mantener relaciones con Taiwán en el plano no político, pensando básicamente en sus intereses comerciales.

IV. Evaluación General de las Relaciones

Como se ha señalado, el contexto general de los años 90 ha sido favorable para el desarrollo de las relaciones latinoamericanas con China. Tanto en la era de Deng como en la del Presidente Jiang Zemin y el Primer Ministro Zhu Rongji, han crecido las oportunidades para el diálogo latinoamericano con China, por ejemplo, a través del Grupo de Río. Es interesante observar que este grupo no tiene otros interlocutores externos a nivel de estados individuales.

Sin embargo, es inevitable que este proceso se dé en el marco de las respectivas prioridades internacionales. La visión china postula esencialmente un sistema internacional en que opera una superpotencia (Estados Unidos) que interactúa con cuatro centros principales de poder: la Unión Europea, China, Japón y la Federación Rusa. En cambio, mientras América Latina reconoce la posición preeminente de Estados Unidos, coincide sólo parcialmente con el diagnóstico chino acerca de los otros actores principales, que para esta región son la Unión Europea, y la región Asia Pacífico (o el Este de Asia, o sea, Japón, China, Corea y

⁵ Cuba estableció relaciones diplomáticas con China en septiembre de 1960. Perú lo hizo en noviembre de 1971, México y Argentina en febrero de 1972, Venezuela en junio de 1974, Brasil en agosto de 1974, Ecuador y Colombia en enero y febrero de 1980 respectivamente, Bolivia en julio de 1985 y Uruguay en diciembre de 1988. Datos tomados, de Jiang Shixue, *China and the Asia-Latin American Connection*, Beijing, 2000, inédito.

ASEAN, o, en otras palabras, ASEAN+3). Demás está decir que esta es una visión imprecisa, ya que al mirar al Asia Pacífico como un eje de orientación en realidad se está incluyendo en una sola categoría a actores muy distintos entre sí.

En ambas visiones la prioridad que se acuerda a la contraparte es significativa, pero debe reconocerse que no es de primer orden. América Latina ciertamente no está en la primera línea de los intereses chinos, y para nuestra región, China es un gran actor del subsistema asiático que es nuestro referente central mirando al Oriente, pero no es un factor individual de primer orden en nuestra orientación al resto del mundo.

Tanto América Latina como la República Popular China suscriben los mismos principios en sus relaciones exteriores, como la igualdad soberana de los estados, la no intervención, la autodeterminación, la solución pacífica de las controversias, etc. Sin embargo, en la puesta en práctica de estos principios se advierte una diferencia de énfasis, en la medida que la parte china de algún modo sigue una política que en la terminología de las relaciones internacionales se califica como “revisionista”, mientras que la línea latinoamericana es, en general, más cercana a las políticas de “statu quo”.

Otro matiz de diferencia se relaciona con la postura china frente a América Latina como parte del mundo en desarrollo. En esta región ciertamente se aprecia la postura china de distanciarse de todo hegemonismo, porque implica un compromiso chino de no caer en las viejas prácticas de la política de poder aunque crezca, como ya está ocurriendo, la estatura internacional de China.

Sin embargo, es evidente que China no es simplemente un país en desarrollo de gran tamaño que se vincula de manera cooperativa con sus congéneres del Tercer Mundo. Esta apreciación se funda en el reconocimiento que China, por ser una potencia nuclear y militar convencional, miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y un actor regional de primera línea, tiene grandes intereses de seguridad que la diferencian nítidamente del resto del mundo en desarrollo. Además, tiene una tradición política sin par en el sistema internacional, siendo, de hecho, el sistema político más antiguo del mundo en actual funcionamiento. En este sentido, nos parece válido reinterpretar la postura no hegemónica y de solidaridad tercermundista china, considerándola esencialmente como una divisa para diferenciar a China de políticas frente al mundo en desarrollo como las de los miembros del G7.

En el ámbito político, América Latina apoya en general la política de “una sola China” y, por tanto, la reunificación de China. China sostiene que el problema de Taiwán es un asunto interno y por tanto se reserva el derecho de usar los medios apropiados para la resolución del asunto. Los países latinoamericanos, si bien en general no discuten esta tesis, tienen sin embargo un interés prioritario en la mantención de la paz y estabilidad en el Este de Asia, y por ello confían que los chinos resolverán sus diferencias pacíficamente, ya que en la medida que no fuera así necesariamente la estabilidad de la región se vería afectada.

Al mismo tiempo, América Latina, aunque se mantiene en la posición política señalada, tiene interés —mientras se espera una solución a los problemas a través del Estrecho— en contar con espacios de autonomía para el desarrollo de sus relaciones no políticas con Taiwán (relaciones económicas y culturales), porque ello conviene a sus propios intereses y no tiene por qué afectar las vinculaciones con el continente, que hace exactamente lo mismo en función de los intereses chinos, creando en la práctica un espacio extendido para la economía china.

En las relaciones económicas entre América Latina y China hay una tendencia a la asimetría en cuanto (1) se perfila un intercambio de “commodities” de América Latina por manufacturas chinas y (2) el crecimiento de la presencia china en el comercio internacional es más fuerte que el desarrollo de la presencia latinoamericana. Esta región pesa sólo un 2% en el comercio internacional de China (que es del orden de los US\$ 400 mil millones), siendo los socios más importantes —en ese orden— Brasil, Chile, Argentina, Panamá y México.

El crecimiento de las relaciones comerciales es paralelo al desarrollo de los negocios con Taiwán, aunque la tendencia es que la curva de ascenso del intercambio con la República Popular supere gradualmente a la del comercio con Taiwán, debido al mayor tamaño y al dinamismo reciente y proyectado de la economía china. Al mismo tiempo, al parecer estaría insinuándose una declinación en el tradicional papel de intermediación comercial de Hong Kong.

En tanto, en el área de las inversiones las experiencias son todavía limitadas, tentativas, y los vínculos financieros son aún débiles y básicamente indirectos.

La común participación de ambos lados en los foros de cooperación económica como PECC y APEC, así como en foros nuevos como el Foro AL-Este de Asia (FALAE) multiplica los contactos y ayuda al diálogo chino-latinoamericano. Aunque hasta ahora los frutos de estos acer-

camientos son pocos, la presidencia china de APEC en el año 2001 podría marcar un rumbo.

En el ámbito de la globalización impulsada por las nuevas tecnologías se abren, en fin, posibilidades antes inexistentes de nuevas vinculaciones que pueden acercar de manera virtual a ambos lados. Ello dependerá del desarrollo de la “nueva economía” en América Latina y en China, y de las visiones de los usuarios de las nuevas tecnologías de las comunicaciones y la información.