

China, América latina y la crisis global

Eduardo Daniel Oviedo*

Introducción

La crisis de las hipotecas *subprime* en Estados Unidos y su impacto en la economía mundial generan un nuevo contexto a las políticas nacionales de los Estados¹ y sus relaciones externas. La debacle profundizada en octubre de 2008 aun no ha desplegado su total magnitud en la economía real, pero es claro que, al igual que la reacción de los Estados ante la Gran Depresión de la década de 1930, los gobiernos comienzan a adoptar el tradicional proteccionismo y otras medidas keynesianas que estimulan la demanda interna, a pesar de que el Director Ejecutivo de la OMC, Pascal Lamy, ha planteado en reiteradas oportunidades que el proteccionismo y el aislamiento no son respuestas adecuadas para enfrentar el problema²; además del compromiso asumido en Washington por los miembros del G-20 con una economía global abierta³.

En este actual escenario de inestabilidad financiera y alborada de recesión económica, con posibilidades ciertas de transformarse en depresión, las relaciones externas de los Estados latinoamericanos, y Argentina en particular, presentan nuevos desafíos y oportunidades, provenientes de la restauración neo-proteccionista en el contexto de globalización y de los cambios en el orden económico mundial que se avecinan. Las agendas bilaterales continúan manteniendo temas recurrentes, aunque el nuevo escenario político y económico presenta

* Doctor en Ciencia Política. Profesor titular de Historia de las Relaciones Internacionales Contemporáneas, Universidad Nacional de Rosario. Investigador del CONICET.

¹ El término Estado se escribe con mayúscula siempre que refiere a la unidad política conformada por territorio, población y poder, para distinguirlo del término estado, que se escribe con minúscula, y que refiere a la situación en que está una persona o cosa.

² *OMC advierte contra proteccionismo como remedio a crisis financiera*, en Centro de Noticias ONU, 8 de octubre de 2008, en <http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?newsID=13548&criteria1=comercio>.

³ *Documento final de la cumbre del G-20*, Washington, 17 de noviembre de 2008.

modificaciones que deben ser tenidas en cuenta al momento de determinar las políticas de los Estado nacional y, consecuentemente, las decisiones de los actores económicos y sociales.

Apertura económica e interdependencia

El concepto de interdependencia entre las naciones, introducido a la teoría de las relaciones internacionales en la década del setenta por las corrientes interdependentistas, cobra vida ante el desafío de la actual crisis económica. Es que durante la Gran Depresión de los años treinta, los gobiernos de las grandes potencias, como del resto de las naciones, sufrieron sus efectos en mayor o menor proporción, adoptando medidas proteccionistas para su resolución, aunque Alemania, Italia y Japón añadieron políticas de expansión territorial. La Unión Soviética representó la excepción a dichos efectos y, entre 1929 y 1934, los planes quinquenales elevaron la producción al tiempo que declinaba en los países capitalistas⁴, con transformación de la estructura agraria y el paso a la industrialización forzada. Sin embargo, la causa de “no contaminación” soviética de la crisis provino de sus escasos niveles de interdependencia con la economía mundial, debido al ostracismo en la cual estuvo, primero, la revolución rusa y, tras su formación en 1922, la URSS; a pesar de que Alemania y otras potencias europeas la reconocen y entablan vínculos comerciales. Por eso, el ejemplo soviético sirve para analizar la crisis actual y el rol de la interdependencia, aunque los historiadores saben que los hechos históricos son únicos e irrepetibles y, probablemente, la experiencia anterior permita entender el nuevo escenario, pero difícilmente produzca las mismas respuestas, a pesar de que el *neokeynesianismo* es la doctrina que guía el accionar de los gobiernos en esta nueva emergencia.

En treinta años de reforma, la política china transformó a una economía autosuficiente y parcialmente aislada, en otra plenamente integrada a la economía-mundo. El nivel de apertura superó con creces el parámetro de Kenneth Waltz en la medida que los Estados que importan o exportan el 15 % o más de su Producto Bruto Interno anual, dependen altamente del mercado externo⁵. Dos o más partes envueltas en tales relaciones son interdependientes en el sentido de ser mutuamente vulnerables a las interrupciones de sus intercambios⁶.

⁴ VILLANI Pasquale, *La edad contemporánea, 1914-1945*, Ariel Historia, Barcelona, 1997, p. 94.

⁵ WALTZ Kenneth N., *Theory of International Politics*, Random House, New York, 1979, p. 142. Hay edición en español publicada por el Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.

⁶ *Idem*.

Es decir, el corte de la interdependencia a causa de las políticas proteccionistas de los Estados afecta al corazón del paradigma chino, como al de otros países que han llevado políticas de apertura, como Chile y Corea del Sur, que utilizan al mundo como mercado ampliado de sus actividades productivas, basados en la visión del Estado exportador y el desarrollo del comercio internacional como presupuesto. Mucho se ha dicho que China es la nueva fábrica del mundo, parafraseando al Reino Unido del siglo XIX, pero la verdad es que es diferente de aquél, cuyas finanzas eran mayoritariamente propias. China se ha convertido en un engranaje importante de la economía mundial como receptor de inversiones extranjeras que son aplicadas a la producción de bienes que luego son exportados al mercado internacional. La importancia de la política impresa por Deng Xiao Ping ha sido transformar a China en ese engranaje, entre las inversiones extranjeras y el mercado internacional, que revitalizó al capitalismo en las dos últimas décadas.

Por sus niveles de apertura, Alemania y China son las economías más interdependientes entre las seis primeras grandes potencias y, paradójicamente, Estados Unidos es la menos interdependientes, aunque con valores que supera el 15 % planteado por Waltz.

NIVELES DE INTERDEPENDENCIA COMERCIAL

Países	X + M	PBI	Porcentaje
Estados Unidos	3.180.161	13.811.200	23,0 %
Japón	1.333.806	4.376.705	30,4 %
Alemania	2.385.960	3.297.233	72,4 %
China	2.173.784	3.280.053	66,3 %
Reino Unido	1.052.793	2.727.806	38,6 %
Francia	1.165.417	2.562.288	45,5 %

Fuente: World Development Report 2009.
En millones de dólares.
X + M = Exportaciones más importaciones.

Los niveles de apertura son más amplios en las potencias intermedias y pequeñas por la alta incidencia del comercio exterior en sus reducidos PBI. Sin dudas, economías cerradas como Corea del Norte y otras economías de autosuficiencia no están sujetas a esta lógica, pero en términos generales resulta constante en países en desarrollo. Observemos el siguiente gráfico donde aparecen los niveles de apertura de los estados miembros del MERCOSUR, Corea del Sur y Chile.

NIVELES DE INTERDEPENDENCIA COMERCIAL

Países	X + M	PBI	Porcentaje
Paraguay	10.654	12.004	88,7 %
Corea	728.202	969.795	75,0 %
Chile	114.404	163.915	69,7 %
Uruguay	10.320	23.087	44,7 %
Argentina	100.713	262.331	38,4 %
Brasil	287.230	1.314.170	21,9 %

Fuente: Datos extraídos del World Development Report 2009.

En millones de dólares.

X + M = Exportaciones más importaciones.

Este análisis resulta elegante para explicar las interacciones en el plano económico, pero no en la política internacional, donde los Estados serían interdependientes si el costo del quiebre de sus relaciones o la reducción de sus intercambios es igual para cada uno de ellos⁷. Pero la desigualdad entre Estados es parte de la naturaleza misma del sistema internacional, donde la interdependencia dependerá de que si las partes son dependientes de forma igual para la provisión de bienes y servicios y su capacidad de reemplazo con la economía doméstica.

La desigualdad entre Estados hace imposible determinar *a priori* quienes serán los ganadores y perdedores de la nueva Depresión, pero queda claro que la mera apertura de las economías no significa que sean más vulnerables, pues la vulnerabilidad emerge cuando "no se puede hacer sustitutos domésticos de las importaciones, o si se pueden hacer a costos muy altos"⁸. En este caso, "el intercambio se convierte en un gran valor para un país, y es de importancia primordial para aquellos que conducen su política exterior."⁹ China, a diferencia de otros países vulnerables a la interdependencia con la economía mundial, tiene mayor capacidad de reemplazar el mercado global con el mercado doméstico, seguramente con la necesidad de pagar alto costo. Además, posee un régimen político totalitario, con capacidad autoritaria de distribuir los efectos de la crisis, aunque siempre es preferible mantener el estado actual, el cual le ha dado excelentes resultados. Así se entiende porqué la política china es proclive a defender el sistema multilateral de libre comercio, atacando a aquellos países que generen obstáculos a sus exportaciones, como las medidas *anti-dumping*.

⁷ *Ibidem*, p. 143.

⁸ *Ibidem*, p. 142.

⁹ *Idem*.

Precisamente el mercado sustituto es la clave. Además de ser una de las economías más abiertas, China tiene la ventaja de haber creado un mercado doméstico de gran escala. Tal vez la creación más importante en treinta años de reforma: es decir, crear un mercado donde no existía o existía precariamente. En varios trabajos hemos aclarado que población y mercado de consumidores no son conceptos intercambiables, es decir, la irreal idea de 1.320 millones de consumidores está instalada universalmente, no obstante en los últimos años el mercado interno ha crecido a índices de crecimiento de la economía china y es hoy un atractivo para todos los exportadores del mundo. Por eso, la clave para el gobierno chino está en la expansión de la demanda como motor de reactivación, es decir, la aplicación de políticas keynesianas en uno de los países de mayor tasa de ahorro interna.

China y su respuesta a la crisis

Tras rechazar las “teorías” conspirativas¹⁰, el gobierno chino aspiran a que el impacto de la crisis no sea de significativa importancia, debido a que China goza de superávit comercial, superávit en cuenta corriente, las reservas son mayores a las inversiones y suficiente para cubrir el circulante. Es decir, estiman que la influencia en el mercado de capitales será baja, pero consideran que será mayor en la economía real, por contracción de las compras de Estados Unidos y Europa que repercutirá en la merma de las exportaciones chinas a esos mercados, especialmente de provincias con fuerte tradición exportadora, como Guangdong y Zhejiang, con impacto en la producción, beneficio e inversión.

¹⁰ Las primeras reacciones de la prensa oficial china han sido excluir al país de los argumentos que responsabilizan a China como promotor de la crisis. Según los chinos, aparece una nueva teoría conspirativa que toman a China como supuesto “chivo expiatorio” que, debido a la inversión de su *superávit* en los mercados estadounidense y británico obligaron a establecer tasas de interés bajas, siendo causa de la crisis actual y exigiendo al gobierno chino que equilibre la economía mundial subsanando sus desequilibrios internos con la revaluación del *remnbi*. También se acusa a las excesivas reservas de Japón y Alemania como motor de la crisis. Es decir, además de las causas propias de la política estadounidense, está China. Según los chinos, Wall Street, apoyado por sus académicos, evitan culpar a los funcionarios y los banqueros estadounidenses y británicos y, en una actitud amoral, toman a China, que en realidad es un país perjudicado por la crisis más que su promotor. Para los chinos, el régimen financiero internacional ha sido creado por Occidente, y China no tiene derecho de voz, y buscar a este país como “chivo expiatorio” no beneficia a la reforma y reorganización del sistema financiero, además de ejercer presión sobre el gobierno de Beijing.

EXPORTACIONES CHINAS A ESTADOS UNIDOS

Porcentaje de crecimiento respecto al período anterior
2001-2008

2001	4,2 %
2002	28,9 %
2003	32,2 %
2004	35,1 %
2005	30,4 %
2006	24,9 %
2007	14,4 %
2008 ene-sept	11,2 %

Fuente: Ministerio de Comercio de la República Popular China.

Según datos provistos por el ministerio de Comercio, las exportaciones chinas en los primeros diez meses de 2008 muestran un crecimiento del 21,9 % y las importaciones el 27,6 % respecto al mismo período del 2007¹¹. El superávit acumulado al mes de octubre de 2008 alcanzó a 215.990 millones de dólares y representa un aumento del 1,3 % respecto al mismo período de 2007. Es decir, hasta el mes de octubre, las exportaciones y exportaciones en términos absolutos no han perdido dinamismo y el superávit mantiene el mismo nivel de 2007 pero, al igual que el resto de las economías, existe incertidumbre sobre el año 2009.

COMERCIO EXTERIOR DE CHINA 2000-2008

Año	Exportaciones	Importaciones
2000	249.200	225.090
2001	266.154	243.613
2002	325.565	295.203
2003	438.370	412.836
2004	593.368	561.422
2005	761.999	660.118
2006	969.072	791.613
2007	1.218.014	955.818
2008 (ene-oct)	1.202.330	986.340

Fuente: Ministerio de Comercio de la República Popular China.
En millones de dólares.

¹¹ La página Web del Ministerio de Comercio de la República Popular China, hasta fines de febrero de 2009, mantenía registros de importaciones y exportaciones hasta octubre de 2008, siendo difícil realizar un claro análisis del verdadero impacto de la crisis en el comercio exterior chino.

La respuesta china a la crisis consiste en incrementar la demanda interna, continuar creciendo y dar confianza al mundo de que China no cerrará sus puertas. A tal efecto, redujeron la tasa de interés y encaje bancario, evitan recaudar impuesto a la renta del capital y realizan un estricto control sobre el mercado de futuros. Además de estas medidas, el gobierno anunció un megaplan de cuatro billones de yuanes (586.000 millones de dólares) a ejecutar en el año 2010 en las áreas de infraestructura, construcción y transporte, entre otras. El impacto psicológico ha sido importante, esperando el gobierno utilizar esos fondos en el momento en que la producción y el empleo pasen por el pico álgido de la crisis.

SALDO COMERCIAL MENSUAL

Enero-octubre de 2008

Unidad: cien millones de dólares

Mes	Saldo mensual			Saldo acumulado		
	Importe	Similar período del año anterior	Porcentaje comparativo	Importe	Similar período del año anterior	Porcentaje comparativo
Enero	193.6	158.7	22.0	193.6	158.7	22.0
Febrero	82.7	237.8	-65.2	276.2	396.4	-30.3
Marzo	131.7	68.7	91.6	407.9	465.2	-12.3
Abril	163.8	167.1	-2.0	571.7	632.3	-9.6
Mayo	198.4	224.3	-11.5	770.1	856.6	-10.1
Junio	207.0	268.9	-23.0	977.1	1,125.4	-13.2
Julio	251.5	243.6	3.3	1,228.6	1,369.0	-10.3
Agosto	287.6	251.7	14.3	1,516.2	1,620.7	-6.4
Septiembre	293.7	240.3	22.2	1,809.9	1,861.0	-2.7
Octubre	352.4	271.4	29.8	2159.9	2,132.5	1.3
Noviembre		263.2			2,395.7	
Diciembre		226.1			2,621.7	

Fuente: Estadísticas de la Aduana de la República Popular China.

Al tiempo que el Partido Comunista Chino administra la coyuntura, también aprueba políticas de largo plazo. Las dos más recientes medidas apuntan a la reforma de la agricultura y el inicio del estudio de la reforma al régimen previsional.

La primera, cuya base esencial es la transacción de suelos, presenta un desafío directo a las exportaciones de origen agrícola de la Argentina, en la medida que tiende a generar la paulatina concentración de la tierra, con la consecuente mayor capacidad de inversión y aplicación de tecnología que redundaría en mayor productividad. En la actual situación, caracterizada por minifundios y una frontera agrícola imposible de continuar su expansión, los agricultores carecen del capital suficiente para modernizar las técnicas agrarias, política que en cierta medida era sostenida por el Estado para mantener el pleno empleo y evitar migraciones hacia las ciudades en búsqueda de trabajo, aunque no detuvo el proceso de urbanización. Eventualmente, la reforma agraria tiende a seguir la corriente inexorable de concentración mundial y local, con la intención de incrementar la producción a partir de la mayor inversión en tecnología por productores capaces de administrar extensiones más amplias de tierra a las que están habituados en la actualidad. Estas medidas acelerarán la urbanización y lograrán granjas mayores y más eficientes, pero su contracara radica en la generación de parados que migrará a las grandes ciudades en búsqueda de empleos que, seguramente, quedará reflejado en la agudización del índice Gini y la problemática social.

La segunda, radica en el estudio del cambio en el régimen previsional. Mediante el actual sistema, los hombres se jubilan a los 60 años y las mujeres a los 55 años, mientras el proyecto prevé elevar las edades a 65 y 60 años, respectivamente. El sistema empezará en el 2015 y, cada tres años, se elevará la edad en un año hasta llegar, universalmente, a la nueva edad. Esta medida es correlativa a las expectativas de decrecimiento de la población que el gobierno chino estima producirá una curva importante entre 2015 y 2017, como producto de los resultados esperados de la aplicación de casi tres décadas de planificación familiar.

Obama, de “no elegido” a la sociedad estratégica

El gobierno chino, tan sujetos a su pragmatismo, esperó el inicio de la gestión de Barack Obama para determinar el grado de cooperación o conflicto que pueda emerger en la relación con Estados Unidos. El gobierno de Hu Jintao carece de predilección por demócratas o republicanos, pues en la historia reciente, es decir, aquella iniciada con la normalización de las relaciones en febrero de 1972, los sucesivos gobiernos estadounidenses administraron sus relaciones con China a partir de intereses nacionales y los líderes de ambos partidos políticos ejecutaron políticas hacia China al margen de los presupuestos ideológicos partidarios e, incluso, disímiles aun dentro de una misma gestión gubernamental.

Republicanos como Nixon y Kissinger pasaron a ser grandes amigos de China. Ronald Reagan fue el "actor villano" de una película donde la superpotencia vendía armas a Taiwán, es decir, al gobierno rebelde que actuaba en contra de los chinos continentales. George Bush reaparecía en escena como el indigno que condenaba a China al aislamiento por la masacre de Tiananmen; al tiempo que su hijo, luego de varios meses de ejecutar una política de contención al inicio de su mandato, giró hacia una política de compromiso tras los atentados del "11 de septiembre", convirtiéndose en el presidente norteamericano que más veces viajó a China. Por el lado de los demócratas la situación no es distinta. Carter es el "gran amigo" que normalizó las relaciones diplomáticas en 1978 al tiempo que "cerraba un ojo" en la cuestión derechos humanos; mientras que Clinton, tras el inicio de enemistad en 1993, otorgó el compromiso bilateral para el acceso de China a la OMC, transformándose en el presidente estadounidense más popular en China.

Es decir, las especulaciones sobre la afinidad que tenga el gobierno chino sobre los candidatos a la presidencia son estériles y sólo la praxis política determinará el grado de cooperación y conflicto en las relaciones chino-estadounidenses bajo la administración Obama y la presidencia de Hu Jintao. "Negocios son negocios" y nada podría empañar la relación bilateral, a menos que Obama esgrima el discurso de defensa de los derechos humanos en China. Además, como de costumbre, continuará el respaldo a Taiwán y, salvo que la relación bilateral con China entre en crisis, la situación en el estrecho presenta perspectivas favorables a la distensión. Pero, aun a pesar que la nueva administración considere la preeminencia del conflicto sobre la cooperación, resulta necesario saber si esa política será estructural o bien, como ha sucedido en las administraciones de Reagan, Clinton y de George W. Bush, una mera táctica pasajera para presionar a China y luego adquirir mayor cooperación.

De todas maneras, la crisis económica es uno de los temas centrales de la agenda. Mientras el gobierno estadounidense observa la forma de resolver la crisis con la ayuda internacional, donde China tiene un rol de suma importancia; los chinos piensan que la crisis acotará la asimetría con Estados Unidos y el resto del mundo desarrollado. En efecto, si China logra mantener en los dos próximos años una tasa de crecimiento del 8 % habrá grandes cambios en la economía mundial, mientras que otros académicos son escépticos de que China siga creciendo a altos índices.

En la praxis del gobierno de Obama, por lo menos en las primeras aproximaciones, se observa pocos cambios en la relación con China. El viaje de la secretaria de Estado, Hillary Clinton a Japón, Corea del Sur,

Indonesia y China muestra el cambio de la estrategia externa de Estados Unidos, en la medida que el Este Asiático, como polo dinámico de la economía mundial, ha sido, a diferencia de las anteriores gestiones que priorizaban Europa, el primer objetivo de la política exterior. Sin embargo, en la estrategia de Obama, tanto el Este Asiático como Europa siguen teniendo importancia y, especialmente, sus relaciones con sus dos principales socios y aliados militares: Japón y Gran Bretaña.

China tampoco es una cuestión menor. La sociedad estratégica y comercial iniciada por George W. Bush tras el 11 de septiembre continúa con Obama. Los demócratas parecen haber olvidado la cuestión de los derechos humanos en la reciente visita de Hillary Clinton a China, cuestionada por la prensa porque una década atrás, precisamente en Beijing, en carácter de esposa del presidente, había cuestionado la situación de los derechos humanos en China y apoyado a las organizaciones no gubernamentales a favor de aquéllos. Ahora, como secretario de Estado, Clinton parece haber olvidado este tema y, si bien estuvo presente en las conversaciones mantenidas con el ministro de Relaciones Exteriores chino, Yang Jie Chi, el mismo parece no tener la importancia del pasado. Es que Obama está más preocupado por resolver la crisis económica y, en esta materia, China resulta ser un socio relevante, especialmente cuando algunos académicos observan, tal vez erróneamente, una nueva bipolaridad del orden internacional.

Además de la cooperación en materia económica, también aparece la comunidad de intereses entre los dos Estados más "sucios" del planeta frente a los desafíos provenientes de la próxima cumbre en materia de medio ambiente que obliga a ambas partes aúnan posiciones para enfrentar la presión de los Estados "limpios". Es decir, dada la debilidad estadounidense, en las primeras aproximaciones parece ser que la sociedad estratégica es el esquema de la relación, pero, algunos autores, con justo criterio, afirma que a medida que se acota la asimetría y las partes son cada vez mas o menos iguales, la posibilidad de alcanzar compromisos suele tornar más difícil. Es necesario, pues, esperar la continuidad de los vínculos, especialmente la próxima reunión entre Obama y Hu Jintao para cuya organización y agenda el ministro de Relaciones Exteriores chino realizará una visita en el mes de marzo.

Taiwán, la distensión

Las nuevas perspectivas del diálogo semi-oficial, reiniciado con el retorno del Guomindang al poder y la predisposición china a mantener la negociación pacífica como instrumento de política exterior, reabre el debate sobre un tema clave en las relaciones internacionales

contemporáneas, como es la cuestión de Taiwán. De esta manera, el cambio de liderazgo en la isla y la continuidad de la política china generan nuevas perspectivas a las relaciones en el Estrecho. En efecto, el triunfo electoral de Ma Ying-jeou en Taiwán y su política de aproximación al Continente inician una nueva fase de esta prolongada cuestión, mutando del estado de confrontación, propio de la administración de Chen Shui-bian, a la situación caracterizada por el retorno al diálogo político y la firma de instrumentos jurídicos¹², en la voluntad de distender las relaciones en la región y generar un *modus vivendi* hasta tanto las partes encuentren una solución definitiva al conflicto, aunque especular sobre las perspectivas de concluir seis décadas del mismo resulta un poco distante, por lo menos desde la panorámica actual, limitada por la reserva y discreción con la cual las partes llevan a cabo el proceso de acercamiento.

La viabilidad internacional de Taiwán es sostenida por su red de alianzas tradicionales, en especial, su estrecho vínculo con Estados Unidos. Precisamente, la potencia hegemónica afronta el desafío que significa la erosión del poder económico ante la crisis de las hipotecas *subprime* y el posible acotamiento de la asimetría con China, en caso de que la misma no afecte de manera grave la capacidad de crecimiento de la potencia asiática. En este sentido, la política de tolerancia, perseverancia y espera de China es simbiótica a su modernización económica, en la medida que favorece las capacidades materiales e inmateriales del Estado chino y acota la distancia política con la superpotencia, factores influyentes en un proceso de negociación cada vez más simétrico que, por lo menos en la teoría de la negociación, facilitaría la resolución del conflicto, en tanto perspectiva de la parte continental, en una relación bilateral donde la cuestión de Taiwán es el nudo central de la agenda. Por su parte, al otro lado del Estrecho, el cambio de liderazgo en Taiwán y la nueva orientación política impresa por Ma Ying-jeou han favorecido la distensión regional, en aras del intercambio pacífico con el Continente, que permita mantener los márgenes de viabilidad internacional adquiridos por esta entidad política independiente de *facto*.

La cuestión de Taiwán entra en escena en la política internacional de Argentina al ser una de las cuestiones principales de la agenda china. En términos políticos sirve para intercambiar apoyos en organismos multilaterales donde también se debate la cuestión de Malvinas, siendo que el éxito de la política exterior china en el plano internacional agudiza la asimetría en el juego de toma y daca. Es decir, cada vez son menos

¹² Refiere a los cuatro acuerdos (seguridad alimentaria, servicio postal y transporte marítimo y aéreo) firmados entre Chen Yunlin, presidente de la Asociación de Relaciones entre Ambos Lados del Estrecho de Taiwán y Chiang Pin-kung, presidente de la Fundación para los Intercambios a través del Estrecho en el mes de noviembre de 2008.

las cuestiones que afectan a China y son susceptibles de ser “canjeadas” por apoyos necesarios, como en la década del noventa aparecían, además de la cuestión de Taiwán, la restitución de Hong Kong y el ingreso a la OMC. Pero además aporta un elemento adicional, pues la distensión de las relaciones en el estrecho de Taiwán influirá favorablemente en la resquebrajada unidad de la comunidad china en Argentina, públicamente reconocida por el actual embajador, Zeng Gang¹³.

El “Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe”

El 5 de noviembre de 2008, el gobierno chino publicó su primer documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe (ALC), fácilmente accesible en idioma chino y español en la Web¹⁴. La presidente Cristina Fernández de Kirchner ha sido el primer mandatario de la región en recibir dicho documento¹⁵.

El momento no es más que oportuno, pues los países de América Latina, acostumbrados desde el inicio a la vida política a ser objeto de hegemonía de una u otra gran potencia, observan como el poder económico del hegemón de turno entra en erosión, sin aun precisar la magnitud de tal deterioro y sus consecuencias para la región. Los chinos, tan hábiles en la diplomacia como en el ping pong, han tomado lectura del panorama regional y entienden que la contracción económica de Estados Unidos generará márgenes de autonomía y viabilidad mayores a la que los países del área estuvieron acostumbrados durante la Guerra Fría y el orden internacional con preponderancia de Washington. A la par, los países europeos sufren las mismas penurias que el hegemón y la concentración en sus propios problemas internos presenta un escenario favorable y abren perspectivas para nuevas incursiones chinas en la región.

El documento consta de un prólogo y cinco partes. En el prólogo, el gobierno chino expresa su política general y define que el documento “tiene como propósito manifestar con mayor claridad los objetivos de la

¹³ *Entrevista exclusiva al embajador de China en Argentina Zeng Gang*, en “El Semanario Nuevo Continente”, N° 33, Buenos Aires, 15 de agosto de 2008, p. 3.

¹⁴ Los sinólogos están acostumbrados a esta clase de documentos, habitual en la praxis de la política china, pues su gobierno anualmente publica informes donde brinda su opinión, posición o propuesta sobre distintos temas o cuestiones. Así apareció en la década del noventa el llamado Libro Blanco sobre los Derechos Humanos; sobre la cuestión de Taiwán; el Tibet y demás temas relevantes de la agenda externa e interna de China.

¹⁵ *La presidente argentina altamente valora el Documento Político de China para América Latina*, en Xinhuaawang, 6 de noviembre de 2008, http://news.xinhuanet.com/world/2008-11/06/content_10316894.htm

política china hacia la región, plantear los principios rectores de la cooperación en las diversas áreas durante un determinado período del futuro y promover el continuo desarrollo sano, estable e integral de las relaciones sino-latinoamericanas y sino-caribeñas¹⁶. La primera parte refiere a la posición y el papel de ALC en los asuntos internacionales. La segunda, a la relación de China con la región, donde el gobierno realiza una visión retrospectiva del vínculo. La tercera parte, bajo el título de "Política China hacia ALC", enfoca las relaciones desde el plano estratégico, en búsqueda de establecer y desarrollar una "asociación de cooperación integral"¹⁷, y donde aparecen los objetivos generales, los cuales consisten en: ampliar los consensos; profundizar la cooperación bajo el espíritu del beneficio recíproco y la ganancia compartida; estrechar los intercambios en aras del mutuo aprendizaje y el progreso común; y el principio de "una sola China" como base política de las relaciones.

La política específica por área hacia la región aparece en la cuarta parte, titulada "Fortalecimiento de la cooperación omnidireccional entre China y ALC", que es el acápite más extenso pues supera el ochenta por ciento del documento.

En el área política, el documento plantea mantener la tendencia a estrechar los intercambios al más alto nivel, entre los órganos legislativos, partidos políticos y organizaciones políticas, como también establecer y perfeccionar los mecanismos de consultas, cooperar en asuntos internacionales y desarrollar los contactos entre gobiernos locales.

En el plano económico, el documento plantea ampliar y equilibrar el intercambio comercial y optimizar su estructura para promover el desarrollo conjunto y al mismo tiempo solucionar adecuadamente las fricciones comerciales a través de consulta y cooperaciones. En materia de inversiones, estimular y apoyar a las empresas chinas con capacidad y buena reputación que deseen invertir en la región y acoger las inversiones en China de empresas latinoamericanas. En el ámbito financiero, propone el intercambio y la cooperación entre autoridades financieras, el establecimiento de sucursales de bancos chinos en la región y acuerdos en supervisión bancaria. También cooperar en tecnología agrícola, capacitación de personal y promover la cooperación en la inspección animal y vegetal para ampliar el comercio de productos agrícolas y fomentar la seguridad alimentaria. Asimismo propone puntos de cooperación en la industria, construcción de infraestructuras, recursos y energías, aduanera, calidad y cuarentena, turística, reducción

¹⁶ REPUBLICA POPULAR CHINA, *Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe*, en Xinhuanet, Beijing, 5 de noviembre de 2008, p. 1, http://www.spanish.xinhuanet.com/spanish/2008-11/05/content_755432.htm

¹⁷ *Ibidem*, p. 2.

y condonación de deuda, asistencia económica y técnica, cooperación multilateral y entre cámaras de comercio.

En el plano cultural y social, el documento plantea implementar activamente los acuerdos de cooperación cultural y sus programas de ejecución, el intercambio científico-tecnológico, como la tecnología aeronáutica y aeroespacial, el biocombustible, la tecnología de recursos y medio ambiente y la tecnología marítima; impulsando la divulgación y aplicación de los frutos tecnológicos y tecnologías útiles de China en ALC como las de ahorro energético, la medicina digital y las minicentrales hidro-eléctricas. También plantea la cooperación médica y sanitaria, consular e intercambio de personas, en prensa, vínculos populares, en materia de protección ambiental, cambio climático, recursos humanos y seguridad social, etc.

En el área denominada de la paz, seguridad y justicia, plantea el intercambio y la cooperación militar, judicial y policial, seguridad no tradicional, como la lucha contra el terrorismo.

La quinta parte versa sobre el apoyo a las organizaciones regionales y subregionales a "que pongan en juego su positiva influencia en los asuntos regionales e internacionales"¹⁸, continuando China el fortalecimiento del intercambio, la consulta y la colaboración en diversos terrenos. Esta visión coincide con la tradicional política de los países europeos de apoyar a las organizaciones regionales y subregionales, como una expresión del apoyo al latinoamericanismo, visión antagónica y opositora de la concepción hemisférica, atribuida al intento de Estados Unidos de dominación continental desde fines del siglo XIX. Aquí también se observa, por un lado el apoyo a las organizaciones regionales y subregionales, pero al mismo tiempo refleja la puja hegemónica con Estados Unidos, concepción arraigada en los pueblos latinoamericanos.

El documento no agrega nada nuevo a la política hacia la región, por lo menos desde el plano público, pero tiene la virtud de ser una sistematización de distintas políticas y posiciones que China ha reiterado hacia cada uno de los países y que ahora presenta en términos de región. Su contenido insiste en considerar a la región como homogénea, estipulando una política general, sin entender las peculiaridades de cada Estado. Resultaría similar a que los Estados latinoamericanos *per se* establezcan sus políticas hacia el continente asiático sin distinguir entre sus diferentes partes componentes. Es decir, tratar a China igual que a Japón y Corea, la India o bien Israel, Irak o Rusia.

¹⁸ *Ibidem*, p. 10.

El documento reitera afirmaciones chinas de política exterior y sobre las relaciones internacionales que expresan el pensamiento subjetivo del gobierno chino. Su texto comienza diciendo que “El mundo de hoy se halla en grandes cambios y ajustes...”¹⁹, frase que parece muy pertinente en el momento de crisis actual, pero que se diluye cuando uno observa que año tras años, en más de veinte años de documentos del PCCH, del gobierno chino y de funcionarios políticos en las Naciones Unidas y otros organismos multilaterales, resulta frase recurrente. Como bien expresaba el profesor Wang Ji Si en sus clases magistrales en la Universidad de Beijing: “no hay nada más vacío que esta fraseología”. O por ejemplo, seguir considerando a China como el más grande de los países en desarrollo, generando escozor y falta de respeto en el mundo académico, conceptos que, por supuesto, no son tomados en serio. Precisamente el presente documento demuestra que China está desplegando su potencial para transformar al Estado chino en una potencia global, como hoy se define a los que otrora fueron grandes poderes, o democratizar un mundo cuando aun China no ha conocido internamente la democracia.

Entonces ¿cuál es el aporte del documento? Como país que ejecuta la planificación, China busca también planificar sus relaciones con América Latina. Como se ha expresado, representa una sistematización de la política hacia la región, a fin de generar previsibilidad y confianza en los estados latinoamericanos. Como expresa el ministro de Relaciones Exteriores de China, Yang Jie Chi, el documento plantea los objetivos de China hacia la región, los principios ordenadores en distintos áreas²⁰. La región, la cual no es homogénea en su política hacia China y donde aun Taiwán concentra su más amplio apoyo, sigue siendo un lugar de lucha diplomática con las autoridades de Taipei y de puja hegemónica con las grandes potencias. El documento expresa los mecanismos disfrazados de dominación, cuyo ropaje abriga la descarnada influencia que busca cada vez más transformar en hegemonía, a pesar de que China aun no cuenta con todos los elementos necesarios que dan origen a una potencia hegemónica²¹. Pero el escenario actual, representa una oportunidad, en un mundo exacerbado por la crisis y con alto grado de conflictividad, donde la redistribución del poder afecta la correlación de fuerzas y, muy probablemente, China acote la brecha con la superpotencia antes de lo esperado por el mundo académico.

¹⁹ *Ibidem*, p. 1.

²⁰ Yang Jie Chi: *El documento político de China para América Latina y el Caribe es el importante diplomático de China para América Latina*, en Xinhuanwang, Beijing, 5 de noviembre de 2008, http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-11/05/content_10311836.htm

²¹ OVIEDO Eduardo Daniel, *China en América Latina ¿Influencia o hegemonía?*, en revista Diálogo Político, Fundación Konrad-Adenauer Stiftung A.C., Año XXIII, N° 2, junio 2006, ps. 199-221.

La relación con Argentina

La orientación impresa en los primeros meses de gestión de Fernández de Kirchner continúa la política de considerar a China como un actor importante de la política mundial, mantener los canales de comercialización existente y los mutuos apoyos internacionales. Pero a diferencia de la política llevada a cabo por Néstor Kirchner, quien a un año de asumir la presidencia de la Nación visitó China, todavía no existen perspectivas de una próxima reunión cumbre entre jefes de Estados. El viaje de Hu Jintao a Costa Rica, Cuba, Perú y Grecia, aprovechando la asistencia del líder chino a la conferencia del G-20 en Estados Unidos y la reunión preparatoria de la APEC celebrada en Perú, en noviembre de 2008, aleja aún más las posibilidades de una segunda visita de Estado del presidente chino a la región.

El comercio sigue siendo el área de mayor atracción de los estudios académicos y la preocupación de la Cancillería. El desafío de la crisis de las hipotecas *subprime* proviene de la exacerbación de las políticas proteccionistas de la región pero, a la vez, favorece a China en la medida que la caída de los precios de las *comodities* le permite adquirirlas a un mejor valor. En este sentido, probablemente no se evitarán las fricciones que en materia comercial suelen aparecer en la relación, como la decisión adoptada por la Dirección General de Aduanas de incrementar las medidas de control a las importaciones²², estableciendo valores criterios para 21.600 productos sensibles a fin de evitar que, como consecuencia de la caída del consumo en Estados Unidos y Europa, ingresen al país y distorsionen el mercado nacional. Medida inmediatamente publicada por el ministerio de Comercio chino, aunque haciendo la salvedad de que no se trata de una restricción de importaciones sino de fortalecer la administración aduanera sobre las mismas, aplicada incluso a productos provenientes del MERCOSUR²³. Asimismo, el acuerdo entre Argentina y Brasil de elevar el Arancel Externo Común a varios productos (vino, duraznos, lácteos, textiles, zapatos, muebles de madera, etcétera) ha generado cierta preocupación en el gobierno chino, especialmente después de que el G-20 decidió no llevar a cabo medidas proteccionistas durante un año²⁴. Al mismo

²² REPUBLICA ARGENTINA, ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS, DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS, *Nota Externa N° 87/2008*, publicada en el Boletín Oficial el 10 de octubre de 2008.

²³ REPUBLICA POPULAR CHINA, MINISTERIO DE COMERCIO, *La aduana argentina requiere que algunos productos importados necesitan solicitar previa autorización*, 3 de noviembre de 2008, <http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/i/jyj/1/200811/20081105868754.html>

²⁴ REPUBLICA POPULAR CHINA, MINISTERIO DE COMERCIO, *El MERCOSUR prepara elevar el Arancel Externo Común a algunos productos importados*, Beijing, 19 de noviembre de 2008, Beijing, <http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/i/jyj/1/200811/20081105900280.html> China es la economía a la cual se le aplica medidas antidumping. En el primer semestre de 2008, la OMC registra 85 nuevos casos de

tiempo que existen fricciones, la relación cobra impulso con la firma del contrato que establece el suministro de paletas para generadores eólicos a la empresa IMPSA y el convenio alcanzado entre la Secretaría de Transporte de la Nación y el grupo CITIC, para la compra de 279 vagones, con el fin de modernizar el material rodante del metro de la ciudad de Buenos Aires²⁵.

La visión teórica de la Cancillería de apoyar el multilateralismo en las relaciones internacionales, tiene su expresión en el comercio exterior, en la diferenciación de la oferta exportable y la desconcentración geográfica de los mercados basada en la teoría de la diversificación de los riesgos²⁶. En el caso de las exportaciones a China, por el contrario, el complejo oleaginoso fluctúa, desde el acceso de China a la OMC, entre el 60 y 84 % de las ventas totales a ese destino. En materia de desconcentración de mercados, Argentina desde la formación del MERCOSUR ha tomado como socio principal a Brasil, destino del 18,8 % de las ventas en 2007, seguido de China con el 9,3 %, Chile el 7,5 %; Estados Unidos el 7,4 % y España con el 3,7 %²⁷, socios comerciales que representan en total el 46,7 % de las ventas al exterior.

La teoría de la diversificación del riesgo puede ser viable cuando la amenaza proviene de una crisis limitada o de alto impacto regional, como sucedió con la crisis asiática (1997), rusa (1998) o la de Brasil (1999). Incluso esta última puede ser vista como uno de los factores de la crisis argentina de 2001-2002. Es decir, la teoría de la diversificación de los riesgos es viable frente a la caída de uno o varios mercados, pero difícil de ser aceptada como modelo alternativo para enfrentar una crisis de características globales, como la crisis de las hipotecas *subprime*. En este sentido, la diversificación de los mercados no limita los riesgos, por el contrario puede agudizarlos, dependiendo del grado de apertura de la economía y la capacidad de reemplazar el mercado internacional con el mercado doméstico hasta tanto aparezca una nueva fase expansiva del comercio internacional. Por eso, el informe elaborado por la CEPAL que

investigación por dumping, superior a los 61 casos del año anterior. Turquía, Estados Unidos, India, Argentina y la Unión Europea. De los 85 casos, China fue objeto de 37, seguido de Tailandia, la Unión Europea e Indonesia. En REPUBLICA POPULAR CHINA, MINISTERIO DE COMERCIO, *Crecimiento vertiginoso de las investigaciones antidumping global en el primer semestre del corriente año*, Beijing, 10 de noviembre de 2008, en <http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/difang/jiangsu/200811/20081105881320.html>.

²⁵ REPUBLICA ARGENTINA, PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, *Anuncian la compra de 279 coches nuevos para el sistema de subterráneos de Buenos Aires*, 5 de noviembre de 2008, www.casarosada.gov.ar

²⁶ “La desconcentración geográfica de destinos busca potenciar el tamaño del mercado externo mientras que, al mismo tiempo, la diferenciación de la oferta en exportaciones por producto evita que las variaciones en los precios internacionales generen fuertes alteraciones en los términos de intercambio, minimizando así el riesgo de recibir shocks abruptos derivados de crisis ajenas a nuestras fronteras.” En República Argentina, Ministerio de economía y Producción, *Lineamientos de la Política Comercial Externa de Argentina*, Buenos Aires, 2004, www.sice.oas.org

²⁷ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS, *INDEC Informa*, Año 13, N° 2, Buenos Aires, febrero de 2008.

considera que los países de ALC tienen la posibilidad de salir de la crisis a través del comercio con Asia²⁸ debe ser tomado con precaución, por lo menos hasta tanto se observe con claridad la situación internacional y, especialmente, la evolución de la economía china.

Conclusiones

Ningún mercado, por mayores cualidades que posea, está exento de los efectos de una crisis de magnitud global. China es una de las economías más abiertas del mundo y eso acelera el impacto, pero también la potencia asiática tiene la capacidad para reemplazar el mercado internacional con el mercado interno, aun a altos costos, pues no sólo cuenta con una amplia demanda interna con capacidad de ahorro, sino que históricamente ha sido un país que enfrentó situaciones adversas con capacidad de recuperación. Las expectativas quedan centradas en el comportamiento de la comunidad internacional ante la crisis. Es decir, si los Estados adoptará políticas proteccionistas *per se* o bien aceptarán la propuesta del Grupo de los 20 de suspender por un año dichas medidas, con el objeto de recobrar los niveles del comercio internacional.

Los ortodoxos de la reforma están bajo la lupa, pues el exceso de apertura a la economía internacional es una de las principales causas que debe afrontar China de cara al presente escenario económico internacional. Sin duda, la forma de enfrentar la crisis y el impacto que el mercado de capitales y la economía real tenga sobre China, probablemente lleve a destruir la monolítica dirección y gestar dos orientaciones macroeconómicas, recobrando experiencias del pasado. Si bien no hay nada de cierto en esta materia, el liderazgo de Hu Jintao está a prueba y dependerá del modo de administrar los efectos que la crisis internacional traslade a la economía china. En principio, la respuesta aparece en dos niveles. En la coyuntura, China adopta las medidas que Estados Unidos y los países europeos han aplicado con el objeto de estabilizar los mercados y reactivar la demanda interna. En el largo plazo, continúa las reformas estructurales y avanza en la transformación de la agricultura y el sistema previsional. Del éxito en la aplicación de las medidas depende la continuidad de la homogeneidad ideológica del politburó chino.

Respecto de la relación bilateral con Argentina, la diversificación de los mercados no es una condición suficiente para afrontar la crisis.

²⁸ CEPAL, *El Arco del Pacífico Latinoamericano y su proyección a Asia-Pacífico*, Santiago de Chile, septiembre de 2008, ps. 95-99.

Los informes que establecen que América Latina debe seguir avanzando en la relación con las economías dinámicas del Asia deben ser tomada con suma precaución, pues al tratarse de una crisis global, los efectos también son globales, y si bien China es un país con *superávit* comercial y de cuenta corriente, poseedora de grandes reservas, también es cierta la integración comercial que mantiene con la economía de Estados Unidos, Europa occidental y Japón: países y regiones que son el epicentro de la crisis.