

EL SURGIMIENTO ASIÁTICO Y AMÉRICA LATINA: IMPLICACIONES ECONÓMICAS ACTUALES Y PERSPECTIVAS

Pedro da Motta Veiga y Sandra Polónia Rios

Working Paper n° 8, Julio de 2010



www.plataformademocratica.org

El Surgimiento Asiático y América Latina: Implicaciones Económicas Actuales y Perspectivas

Pedro da Motta Veiga
Sandra Polónia Rios

1. Introducción

El desplazamiento del eje dinámico de la economía mundial hacia la región Asia – Pacífico se viene realizando desde hace al menos tres décadas, primero con el ascenso económico del Japón, y seguidamente con la aparición de sucesivas generaciones de Tigres Asiáticos. Entretanto, este proceso adquiere una nueva dimensión y gana en la capacidad de influir en la dinámica de la economía mundial, en la medida en que estos países se juntan con China continental e India.

El ascenso de China e India al estatus de potencias económicas, constituye el punto de intersección de los dos aspectos más sobresalientes del actual ciclo de la globalización¹: la aparición de algunos países grandes en desarrollo como actores relevantes- ya que pueden influir en el rumbo y en el ritmo de la globalización, o en la instalación de reglas y regímenes internacionales- en el escenario económico internacional - y el desplazamiento del eje dinámico de la economía internacional hacia la región Asia- Pacífico.

A pesar de sus diferencias en la capacidad de influir en el rumbo y en los ritmos de la economía mundial- capacidad hoy muy superior en el caso de China que en el de India - estos países tendrán, en los próximos años, una gravitación internacional que nadie hubiera imaginado posible hace apenas una década.² Es por lo tanto el surgimiento de China e India en el escenario económico internacional, el proceso que moviliza en los tiempos que corren y aún con mayor intensidad en el futuro, los efectos del desplazamiento del eje más dinámico del capitalismo mundial hacia Asia.

De alguna manera, las implicaciones comerciales y productivas del ascenso de Japón y Corea del Sur - estrellas asiáticas de las décadas anteriores - ya se manifestaron y fueron absorbidas por la economía mundial y por las regiones que la componen. Es cierto que otras economías asiáticas viven hoy un proceso de “despegue”, pero aparte de la escasa capacidad

¹ Globalización entendida como la intensificación y profundización de los flujos internacionales de capitales, inversiones, bienes e ideas.

² Bergstein et alli (2009) afirman que China ya puede ser considerada una superpotencia global en términos económicos, por cumplir con tres requisitos: es lo suficientemente grande como para afectar significativamente la economía global, lo suficientemente dinámica como para contribuir de manera importante al crecimiento global, y lo suficientemente abierta a los flujos del comercio y del capital como para tener un impacto significativo sobre otros países. Para estos autores, la India no reúne tales requisitos, si bien es el candidato más probable a convertirse en la cuarta superpotencia mundial, en términos económicos, en alrededor de una década (siendo las actuales tres superpotencias económicas globales, amén de China, los EE.UU. y la Unión Europea).

de estos nuevos tigres para influir en la economía mundial e impactar en otras regiones, los resultados de este proceso dependen estrechamente de la evolución de las grandes economías asiáticas, principalmente China e India.

Ninguna región del mundo permanecerá inmune al ascenso de China e India. Esto ya es hoy más evidente en lo que se refiere a China que a India. En América Latina, la aparición de las dos grandes economías asiáticas, ya tuvo efectos comerciales significativos, si bien heterogéneos, de acuerdo a los países de la región. Existe alguna literatura disponible describiendo los efectos directos e indirectos del surgimiento de China sobre los flujos del comercio y las inversiones que afectan a la región. Sin embargo, es indudable que dichos efectos se ampliarán en el correr de los próximos años, afectando también la dimensión productiva (y no solamente la comercial), de la economía de los países latinoamericanos. La consideración brindada a este aspecto – futuro - de la relación entre los dos gigantes asiáticos emergentes y América Latina, es mucho más escasa y fragmentaria.

Este trabajo analiza los impactos económicos ya señalados con motivo del surgimiento internacional de Asia, en especial China e India, sobre América Latina. En la sección 2, se presenta una sintética caracterización de los procesos a través de los cuales Asia se consolida como el nuevo polo dinámico del capitalismo mundial y se describe, también sintéticamente, la aparición en el plano global de las dos grandes “estrellas” de este comienzo de siglo - China e India. La sección 3 analiza los efectos económicos de este proceso sobre los países de América del Sur, con énfasis en su dimensión comercial. A partir de un balance de estos impactos, la sección 4 se interroga sobre la continuidad de las evoluciones observadas en el período reciente y sobre el surgir de nuevas tendencias que puedan impactar adicionalmente sobre la región. Adoptando asimismo una visión de futuro, la sección 5 concluye el trabajo discutiendo la intensidad de los impactos de la eclosión asiática sobre América Latina, la evolución de la economía china y las correcciones al rumbo del modelo de crecimiento chino.

2. Asia, nuevo polo dinámico de la economía

En los orígenes del desplazamiento del eje de crecimiento mundial hacia Oriente, están, el nacimiento y consolidación del Japón como potencia económica a lo largo de las décadas de los ´70 y ´80 y el proceso de *catching up* industrial y tecnológico de los llamados Tigres Asiáticos en los años ´80 y ´90.

2.1. El “modelo asiático”: dinámica y evolución reciente

Estos países han adoptado modelos de desarrollo *export-driven*. Dos características tipifican el proceso de consolidación de Asia como el polo más dinámico del capitalismo mundial, antes incluso del advenimiento de China e India.

Por una parte, grandes flujos de inversión consolidaron redes de producción integradas en el plano regional, dentro de una división internacional del trabajo en permanente mutación (como resultado de características estructurales de la industria, pero también de las políticas nacionales de los países). O sea, que Asia se consolida como una región geo-económica bastante integrada, a partir, esencialmente, de flujos privados de comercio e inversión, e independientemente de acuerdos institucionales intergubernamentales. Para Baldwin (2006), los intensos flujos inter-regionales de comercio e inversión, se convirtieron en el factor clave de la competitividad de cada país de Asia Oriental en la economía mundial.

Por otro lado, la conformación de Asia como región geo-económica dinámica e integrada y su articulación con los mercados globales se apoyó, en gran medida, en su vinculación con las cadenas internacionales de valor (que tienen una dimensión regional y otra extra-regional). La industrialización en los Tigres Asiáticos de primera y segunda generación y en China, se basó, en gran medida, en la convergencia entre la distribución de actividades relacionadas a una cadena de valor en diferentes países, y la adopción por parte de los países de la región, de estrategias de industrialización abiertas al mundo.

El desempeño económico de Asia Oriental, ya se diferenciaba claramente del de otras regiones del mundo en los años ´80. Entre 1981 y 1989, el PIB *per capita* de Asia Oriental y del Sur aumentó a una tasa media anual del 5.1%, el triple del crecimiento registrado en los países en desarrollo en forma conjunta, y casi cuatro veces el crecimiento mundial en ese período. Entre 1990 y 2002, las tasas medias de crecimiento aumentaron en todas las regiones del mundo, pero la diferencia entre el desempeño asiático y el del resto del mundo se mantuvo: 6.3% anual en esa región contra 2.3 % en el resto del mundo

Como resultado de esta evolución, entre 1981 y 2007, el PIB *per capita* de Asia Oriental y del Sur aumentó 317.5% y el de los países en desarrollo 112.5% (el de América Latina y el Caribe apenas 22.7%), y el mundial 41.4%(UNCTAD, 2008). En realidad, hasta finales de los ´90, el polo de dinamismo en la región, se concentraba en Asia Oriental, cuyo desempeño económico era muy superior al de Asia del Sur - región de la cual forma parte India. En los años ´90, Asia Oriental crecía a una tasa media anual que se aproximaba al 8%, en tanto que Asia del Sur apenas superaba el 5%. En el período más reciente, sin embargo, las tasas de crecimiento del PIB en ambas sub-regiones asiáticas aumentaron, presentando una tendencia a converger.

Es notable la creciente importancia de la región en la economía mundial. En términos de PIB a precios corrientes, las economías de los 10 países de la ASEAN más China, Corea del Sur y Japón representaron el 20% del PIB mundial en 2006, participación que aumenta al 31% si se considera la paridad del poder de compra de las monedas.

Como se ha comentado, la expansión de las exportaciones estuvo en el centro de los modelos de crecimiento adoptados por los países asiáticos, desde los años ´60 y ´70. Esto es particularmente cierto en el caso de Asia Oriental, que entre 1970 y 2003 vio pasar su *market-share* en las exportaciones mundiales de bienes, del 4.2% al 19.4%, crecimiento que explica en su totalidad el aumento del *market-share* (del 19,2% al 32,1%) de los países en desarrollo en las exportaciones de bienes en ese período. El desempeño de Asia del Sur en ese área es claramente inferior. Su *market-share* en las exportaciones mundiales de bienes no sufrió cambios entre 1970 y principios de ésta década, situándose apenas por encima del 1%. Recién en estos últimos años, las exportaciones provenientes de Asia del Sur están creciendo a tasas superiores a aquellas de las exportaciones mundiales, pero aún así, son claramente inferiores a las de los países de Asia Oriental

La Tabla 1, (abajo), reúne algunos indicadores económicos de China, India y de las tres mayores economías latinoamericanas de los años 1990, 2000 y 2008; facilitando algunas comparaciones interesantes entre estas economías. En 1990, el PIB sumado (en precios corrientes) de las tres economías latinoamericanas era superior en un 21% al de los dos países asiáticos juntos. Diez años después, el PIB de India y China ya superaba en un 10% al de Argentina, Brasil y México sumados, y en el 2008, la diferencia entre ambos grupos de países ya se aproximaba al 100% a favor de los asiáticos. La evolución relativa del PIB per cápita de este conjunto de países es también significativa. En 1990, el PIB per cápita de

China e India se situaba debajo de 400 dólares, en tanto que el de los tres latinoamericanos superaba los 3.000 dólares. En 2008, el PIB per cápita de los latinoamericanos ya pasaba los 8.000 dólares, pero el de China ya superaba los 3.000 dólares y el de India los 1.000 dólares.

Tabla 1

Indicadores económicos generales (en millones de US\$)							
País/indicador	PI	PIB per cápita	Exportaciones	Importaciones	Stock de inversión directa extranjera en el país	Stock de inversión directa del país en el exterior	
1990	Argentina	141,353	4,350	12,353	4,078	7,751	6,057
	Brasil	478,575	3,200	31,414	24,977	37,143	41,044
	China	404,494	361	62,760	53,810	20,691	4,455
	India	326,795	379	17,813	23,991	1,657	124
	Méxic	262,710	3,150	27,168	33,027	22,424	2,672
	Mundo	22,148,902	4,187	3,378,766	3,513,280		
2000	Argentina	284,346	7,698	26,341	25,281	67,601	21,141
	Brasil	644,729	3,702	59,644	61,875	122,250	51,946
	China	1,192,836	958	249,223	225,175	193,348	27,768
	India	467,802	449	42,627	50,336	17,517	1,859
	Méxic	580,792	5,835	166,199	194,749	97,170	8,273
	Mundo	31,897,109	5,217	6,387,673	6,598,583	-	-
2008 ¹	Argentina	330,135	8,278	73,372	54,033	76,091	28,749
	Brasil	1,552,656	8,088	197,067	229,877	287,697	162,218
	China	4,348,303	3,308	1,469,280	1,196,750	378,083	147,949
	India	1,252,903	1,061	191,926	304,166	123,288	61,765
	Méxic	948,476	8,737	291,343	339,464	294,680	45,389
	Mundo	60,443,638	9,053	16,058,845	16,709,050	-	-

Notas: ¹Datos estimados. Fuente: Unctad

Del lado de las exportaciones, la relación entre el valor de las ventas externas de ambos países asiáticos y el de los tres latinoamericanos era de 1.14 en 1990, aumentando a casi 3.0 en el 2008, gracias fundamentalmente al crecimiento exponencial de las exportaciones chinas.

En lo que se refiere al stock de inversiones extranjeras directas recibidas por las dos regiones, los datos de la Tabla 1 reflejan el hecho de que los países latinoamericanos fueron históricamente mucho más abiertos a estos flujos que los dos gigantes asiáticos. De este modo, en 1990 el stock de IDE en poder de las tres grandes economías de Latinoamérica representaba el triple del recibido por China e India. Pero los datos también reflejan los efectos de la apertura asiática a las IDE en las últimas décadas - un período en el que los flujos hacia América Latina también aumentaron mucho. En el año 2000, el stock de IDE de China e India reunidas ya representaba el 75% de aquel de las tres grandes economías latinoamericanas, y en 2008 *ratio* que prácticamente se mantiene inalterado en 2008. Desarrollo relativamente similar se observa en los datos de stock de IDE en el exterior detenidos por estas economías: si bien los valores señalados por las tres economías latinoamericanas son superiores a los de China e India durante los tres años, la diferencia entre estos valores viene disminuyendo significativamente, prácticamente a partir del 2000.

Países de la dimensión económica de China e India, al lograr por años seguidos tasas de crecimiento elevadas, generan impactos significativos sobre la economía mundial. Como recuerdan Rosales y Kuwayama (2007), “China por si sola generó en 2005 más del 27% del crecimiento del PIB mundial en términos de paridad del poder de compra. Este porcentaje supera la contribución conjunta de EE.UU., la Unión Europea y Japón,” a la expansión de la economía mundial. En 2006, las exportaciones de China e India sumadas generaron el 9.2% de las exportaciones mundiales, contra apenas el 4.5% en el 2000.

La Tabla 2 presenta datos relativos al aporte del PIB (medido según la paridad del poder de compra), al crecimiento de la economía mundial en el período pre-crisis (2003-2007). China representó, en éste período, el 17.16% del crecimiento mundial - la mayor contribución individual - superando a los EE.UU. con el 16.57%, a India con el 6.54%, y al conjunto de la región Asia- Pacífico con el 37.8 (contra 27.3% de la Unión Europea más los países del Este Europeo y la CEI). Por el lado latinoamericano, la contribución brasileña fue del 2.72%, México con el 2.1% y Argentina con el 1.1%. Es decir, que la contribución conjunta de China e India al crecimiento mundial fue, entre 2003 y 2007, cuatro veces mayor que la de las tres mayores economías latinoamericanas, al mismo tiempo que la de la región Asia-Pacífico fue, en éste período, cinco veces y media mayor que la de toda Latinoamérica sumada.

Tabla 2

**Contribución al crecimiento mundial¹,
países y regiones seleccionados, 2003-2007**

	%
Mundo	100
EUA	16.57
Europa ²	27.33
China	17.16
India	6.54
Brasil	2.72
Argentina	1.11
México	2.09

Notas: ¹Pib PPP. ²Total de UE, CEI, Europa Central y Este europeo. Fuente: IMF

En los países de Asia Oriental, la exportación de productos manufacturados constituyó el motor del crecimiento económico. Estos países, China incluida, se convirtieron en “la fábrica del mundo” por las ventajas comparativas asociadas al costo del trabajo y por las ventajas competitivas desarrolladas por políticas de diversos órdenes. Buena parte de las cadenas de valor que articulan regionalmente a las economías nacionales y que vinculan a la región con los países desarrollados, se relaciona con la producción de productos electrónicos.

La región de Asia Oriental se convirtió en un gran polo de atracción de inversiones externas provenientes de los países desarrollados, en particular los EE.UU., y en frecuente plataforma de exportación hacia aquellos mismos países, de los productos generados por estas inversiones. En 2007, los países de Asia Oriental y del Sur captaron 14% (US\$ 250 billones) de los flujos de IDE mundiales, manteniéndose China, como principal destino de las inversiones externas de la región y del mundo en desarrollo, con US\$ 83.5 billones. Desde los años '80, las inversiones intraregionales han demostrado gran dinamismo, al principio impulsadas por las empresas japonesas hacia los países de la ASEAN, luego, por empresas de distintos países de la región (nuevamente Japón, pero también Corea del Sur, Taiwan, Singapur) hacia China y los novísimos Tigres, como Vietnam, Cambodia, etc. China, por ejemplo, recibió de la propia región (incluyendo Hong Kong), 85% de la inversión externa dirigida hacia ella en 2005.

En el mundo en desarrollo, la región fue pionera en la exportación de flujos de capital. En 2007, cerca del 59% de los flujos originados en los países en desarrollo y 8% del flujo mundial tuvieron origen en Asia Oriental, la que hoy tiene un gran número de empresas

transnacionales actuando en distintos sectores manufactureros y de servicios. En 2007, once de las quince mayores transnacionales de los países en desarrollo, eran originarias de la región, tres coreanas, otras tres chinas (dos de ellas de Hong Kong), y otras tres de Singapur. Un dato notable de la reciente evolución de las inversiones provenientes de Asia Oriental, es el creciente activismo de China en la compra de “activos estratégicos”, incluso extraregionales, como África y Latinoamérica, fuentes importantes de aprovisionamiento de materias primas necesarias para el crecimiento de la economía china.

En estos últimos años, las inversiones originadas en la región, incluyen una parte cada vez mayor de adquisiciones efectuadas por fondos estatales soberanos y por empresas controladas por los gobiernos. Tales inversiones, que aún representan una parte marginal de los flujos totales de IDE en el mundo, vuelven principalmente a los sectores de servicios de países desarrollados.

El comercio intra-regional en Asia Oriental - generado por la fragmentación de las etapas evolutivas de las cadenas de valor en distintos países de la región – también creció fuertemente en las últimas décadas y explica gran parte de la expansión del comercio Sur-Sur en estos últimos años, especialmente cuando se trata del intercambio de productos manufacturados. En los últimos años, como efecto del dinamismo económico de China, sus importaciones de *commodities* agrícolas y minerales desde otras regiones del sur (especialmente de América del Sur y África), crecieron exponencialmente incrementando los números del comercio Sur-Sur.

Hasta hace poco, tales números traducían en gran medida el comercio de partes, piezas y componentes, manufacturados entre países de Asia Oriental: en 2003, el comercio entre economías de Asia Oriental, representó los 2/3 del total del comercio Sur-Sur, contra apenas 21% de este total en los años '70 (UNCTAD, 2005). En el caso de los productos manufacturados, la concentración del comercio Sur-Sur en la región de Asia Oriental era aún mayor a mediados de la corriente década, representando 85% de su total.

La integración regional en Asia, se basó en la dinámica de los flujos de comercio e inversión, impulsados por las estrategias empresariales de fragmentación intra-regional de las cadenas de valor de la fabricación de productos manufacturados. Estimulados por la competencia por atraer inversiones estrechamente asociadas al comercio intra-regional, los países redujeron gradualmente, en los años '80 y principalmente los '90, sus tarifas unilateralmente, pero consolidaron apenas una parte de estas reducciones en la OMC (Baldwin, 2006).

Los flujos de comercio intra-regional de los diez países de la ASEAN, más China, Corea del Sur y Japón, representaban en 2005, 56% del comercio exterior total de estos países (CEPAL; 2006), demostrando la relevancia que adquirieron las relaciones intra-regionales para los principales países de Asia Oriental. A pesar de la intensidad de las relaciones comerciales y de inversión intra-regional, el tema de los acuerdos preferenciales de comercio e integración – sea en el ámbito bilateral o en el regional – estuvo prácticamente ausente de las agendas políticas de los países de la región, contrariamente a lo que ocurría en el resto del mundo, en los años '90.

En los últimos años, se observa una proliferación de acuerdos bilaterales en Asia que incluyen, en forma creciente, a las grandes economías de la región; así como acuerdos multilaterales que comprenden a distintos países de la región, y se basan en una compleja trama de negociaciones bilaterales, en las cuales los países involucrados intercambian

concesiones que no son necesariamente ofrecidas a los demás participantes de estos acuerdos.

En general, los nuevos acuerdos firmados entre países asiáticos se caracterizan por una ambición limitada en lo que se refiere a la liberalización comercial y más aún a otros temas como servicios e inversiones. Algunos analistas han hecho incapié, especialmente en el caso de los acuerdos que incluyen a China, en la motivación política, como factor decisivo en la reciente orientación del gobierno chino respecto a los acuerdos preferenciales.

2.2. Hechos estilizados acerca del ascenso internacional de China e India

En las últimas décadas, China e India siguieron trayectorias de creciente integración a la economía mundial, reformando sus regímenes de comercio e inversión, y aumentando su participación en los flujos económicos internacionales. Empero las trayectorias de integración de ambos países han sido marcadas profundamente en su ritmo, prioridades, y opciones, por factores económicos y políticos domésticos, que remiten a las características estructurales de ambos países.

De hecho, las trayectorias de integración internacional de China e India se caracterizaron por claras diferencias en lo que se refiere al ritmo impuesto a las reformas políticas – mucho más acelerado en el caso de China. Generaron además, patrones de especialización internacional muy diferentes – China acumulando ventajas comparativas en una vasta gama de sectores industriales, en tanto que India se especializaba en servicios y cada vez más en bienes industriales de baja intensidad tecnológica. Por otra parte, el modelo chino de desarrollo e inserción internacional, generó una fuerte demanda de importación de materias primas y *commodities*, proceso que apenas parece haberse comenzado a observar en India.

Estas diferencias entre las trayectorias de integración de China e India ayudan a explicar porqué, para los países latinoamericanos, los impactos asociados al surgimiento de China se manifestaron antes y con mucho mayor intensidad que aquellos que se pueden asociar en la región, al ascenso global de India. Ellas también contribuyen a explicar, porqué la aparición de China impone desafíos sistémicos al orden económico internacional, mayores y más complejos que aquellos generados por la integración de India a la economía mundial.

a) China

China viene creciendo a una tasa anual de más de 9% promedio desde el año 1978, o sea, más de tres décadas. Desde entonces, el PIB per cápita se multiplicó por siete. El desarrollo chino se apoya en tasas elevadas – y crecientes desde fines de los '70 – de ahorro interno, de inversión y de una fuerte presencia del estado en la economía, a través de bancos y empresas públicas, así como también de políticas industriales intensivas en subsidios e incentivos a las empresas privadas.

Según Devlin, Estevadeordal y Rodríguez-Clare (2007), el desempeño económico de China puede ser descrito como un triple proceso de transformación: de una economía centralmente planificada a una de mercado, de una estructura económica basada en el trabajo rural a una economía en la que la industria desempeña un rol creciente, y de una economía extremadamente cerrada a una relativamente abierta.

Si bien la transición hacia una economía de mercado parece lejos de haber concluído, la transformación estructural de la economía es incuestionable. En la década de los '70, la

agricultura significaba el 32%, la industria el 45% y los servicios el 37% del PIB. En 2003 éstos porcentajes eran el 15%, el 53% y el 44% respectivamente, resultados del acelerado proceso de industrialización y urbanización que China vivió en este período.

Asimismo no es impugnado el proceso de extroversión de la economía china. Las exportaciones chinas crecieron, en promedio, 5.7% anual en la década de los '80; 12.4% en los '90; y más de 20% en la presente década. El estado chino apoyó vigorosamente el desarrollo de las exportaciones. Atrajo inversiones externas orientadas a la exportación, mediante la creación de zonas económicas especiales en la zona costera del país, beneficiadas con fuertes esquemas de exenciones e incentivos fiscales.

Las importaciones siguieron una trayectoria comparable a la de las exportaciones, apoyadas en reformas tarifarias que reducían significativamente los impuestos aplicados a los productos importados. China tiene en los demás países de la región Asia – Pacífico, sus principales socios comerciales, quienes representan cerca del 50% del comercio exterior del país. Los EE.UU. son, sin embargo, el principal socio comercial individual de China, con una participación de aproximadamente el 20% de sus ventas externas. Gracias a su desempeño exportador, China acumuló más de US\$ 2 trillones en reservas externas y se consolidó como uno de los mayores poseedores de bonos del Tesoro de los EE.UU. En 2001 se convirtió en miembro de la OMC después de un largo proceso de negociación, y es hoy un *player* comercial de primer nivel en el mundo³.

En los últimos veinte años, China se convirtió en un destino muy relevante para los flujos de IED, originados en los países de la OCDE. Pero el régimen chino aplicado a las inversiones externas, mantiene diversas restricciones al ingreso de capitales extranjeros al país, llegando a prohibir la inversión externa en algunas actividades de producción de bienes y servicios. Más recientemente (en 2006), agregó nuevas limitaciones a las fusiones y adquisiciones de empresas nacionales por parte de firmas de capital extranjero, justificadas por las autoridades chinas en la necesidad de evitar “amenazas a la seguridad económica” del país e impedir que las inversiones externas impacten negativamente en la capacidad de innovación de las empresas locales (OCDE, 2009a). Por otra parte, nuevas regulaciones aplicadas a las compras gubernamentales, patentes e innovaciones, parecen introducir discriminaciones adicionales contra empresas extranjeras instaladas en el país y señalar la revitalización del nacionalismo económico – principalmente a través de las empresas estatales – en las políticas industriales chinas.

Especialmente a partir de la presente década, China también se convirtió en una fuente cada vez más importante de inversiones directas en el exterior – aunque su participación entre los emisores de flujos de IED sea poco más que marginal. En 2000, China adoptó oficialmente una estrategia de “*going global*” para promover las inversiones en el exterior, distanciándose de la tradición de restringir fuertemente este tipo de estrategia empresarial. Los principales vectores de inversiones externas originados en China son las empresas estatales de sectores como el de petróleo/petroquímica (responsables, en 2004-2006, del 84% de los IDE chinos), y su lógica de expansión internacional parece incluir consideraciones económicas y comerciales, pero también traduce intereses y preocupaciones políticas del estado chino.

La intervención gubernamental en las decisiones de inversión externa de las empresas estatales parece variar, pero gran parte de las inversiones es del tipo *resource-seeking*, y en

³ El coeficiente de comercio de China (exportaciones + importaciones/ PIB) pasó de menos de 10% en los años '70 a más de 40% en 2007 (Banco Mundial, 2009- citado por Jenkins, 2009).

relación a este tipo de inversión, África ha sido, mucho más que América Latina, un terreno de preferencia para las empresas chinas. De acuerdo a datos del Ministerio de Comercio de China (MOFCOM), en 2008 la distribución regional del caudal de IDE chinas en el exterior – descontando las inversiones dirigidas a Hong Kong y a paraísos fiscales – mostraba una fuerte concentración en Asia y Oceanía (51.6%), seguida de África (21%) y a América Latina le correspondía apenas 3.8% del total (Sobeet, 2010).

En este proceso, países con fuentes importantes de recursos naturales, como Nigeria, Sudán, Argelia, Angola y Zambia, se han convertido en socios comerciales de relevantes inversiones chinas, recibiendo asimismo montos importantes del sistema de ayuda al desarrollo gestionado por el gobierno chino⁴. Especialmente en el caso de los países africanos gobernados por regímenes autoritarios, blanco de cuestionamientos y presiones internacionales, la alianza económica con China genera, como aspecto positivo en el plano de la política internacional, el apoyo no despreciable de un país miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU.

La creación en setiembre de 2007 de la *China Investment Corporation* (CIC) – un fondo soberano capitalizado por la emisión de títulos públicos y que adquirió el equivalente a US\$ 200 billones de las reservas internacionales del país – generó la expectativa de que China invertiría esos recursos en la compra de activos estratégicos en el exterior. Sin embargo, en su fase inicial, el fondo soberano chino tuvo su foco dirigido a la adquisición de activos financieros en el continente americano, siguiendo el camino trillado anteriormente por otros fondos soberanos asiáticos.

Las pérdidas incurridas por el impacto de la crisis económica internacional sobre algunas de sus inversiones en empresas financieras norteamericanas, llevaron a la administración del fondo a un período de retracción, en el que dirigió parte de sus inversiones a reforzar bancos comerciales nacionales. Pero en el último año, la CIC volvió al mercado diversificando sus operaciones, con el énfasis puesto en empresas de las áreas de recursos naturales y energía. No hay informes de operaciones relevantes en América Latina, si bien hay noticias de inversiones en una minera canadiense y en una gran empresa procesadora y *trader* de *commodities* con sede en Hong Kong.

La aparición de fondos soberanos de los países asiáticos, con elevadas reservas para invertir en el exterior, estimuló reacciones y sensibilidades políticas en diversos países, especialmente en los EE.UU.. Pero, contrariamente a la estrategia adoptada por las empresas estatales chinas, que habían buscado hacer importantes inversiones en el exterior, en sectores ricos en recursos naturales, la administración de la CIC adoptó un bajo perfil, adquiriendo participaciones minoritarias y evitando ocupar lugares en los consejos de administración de las empresas. El fondo chino quiere evitar la percepción de que está buscando obtener el control de activos estratégicos o de sectores políticamente sensibles.

Aún cuando en los últimos treinta años, el desempeño económico de China haya sido impresionante e incomparable en el mundo, el ritmo de las transformaciones por las que pasó el país, produjo tensiones importantes, tanto en el plano interno como en el internacional. Estas tensiones pueden comprometer los esfuerzos chinos por mantener su ritmo de crecimiento económico de los próximos años, y en el plano externo, pueden transformar a

⁴ “Para ayudar a las empresas estatales chinas de energía a obtener negocios relacionados con la adquisición/ exploración de recursos naturales, el gobierno ofreció frecuentemente proyectos de infraestructura” en condiciones de financiamiento muy favorables y/o combinadas con un componente de ayuda no reembolsable. (OCDE, 2009a).

China en blanco preferencial de las políticas comerciales de sus socios principales y generar restricciones al acceso de empresas chinas a otros países (como ya ocurrió en los EE.UU).

b) India

La India se diferencia claramente del patrón de crecimiento adoptado por los países de Asia Oriental. Es, aún hoy, una economía más protegida de las importaciones de bienes industriales y agrícolas que el resto de las de la región, y su polo dinámico son los servicios, especialmente aquellos relacionados con las tecnologías de información. Por otra parte, como observan Rosales y Kuwayama (2007), en el caso de la India, “el comercio y la inversión directa externa aún no se articulan estrechamente, a diferencia de lo que ocurre en el caso de China”. Este hecho “no solamente dificulta una mayor inserción del país en los mercados mundiales que incorporan valor agregado y conocimiento, sino que también obstaculiza su penetración en la dinámica red asiática de comercio entre empresas y entre industrias”.

De hecho, lo que llama la atención al examinar el modelo económico adoptado por la India a lo largo de las últimas décadas, es su “diferencia” en relación al patrón de desarrollo impulsado por las exportaciones que se tornó fuertemente hegemónico en Asia en este período. Las ambiciosas reformas económicas están cambiando la faz de la economía india y “empujando” al país y a sus empresas hacia el mundo, pero – en comparación con China – éste ha sido un proceso conducido de modo gradual y negociado internamente entre una vasta y heterogénea gama de intereses sectoriales, regionales, etc.

Hasta mediados de la década del '80, India mantuvo un modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, y fue mucho más allá que los países latinoamericanos en lo que se refiere a la intervención estatal en los mercados y en la asignación de recursos y restricción de importaciones e inversiones directas externas. Instrumentos de política como la “licencia raj”, establecidos poco después de la independencia, “garantizaban al estado el control sobre el establecimiento, la localización y la expansión de una vasta gama de negocios” (BID, 2009).

En la segunda mitad de los años '80, India introdujo su primer conjunto de reformas encaminadas a liberalizar el funcionamiento de los mercados internos, reducir el control estatal sobre la actividad privada, incentivar las exportaciones, y racionalizar la estructura de defensa contra las importaciones. Las reformas más profundas tuvieron que esperar hasta la crisis de la balanza de pagos de 1991, a la que el país reaccionó introduciendo medidas de liberalización en tres grandes áreas de la política: comercio, régimen de IDE – hasta entonces blanco de pesadas restricciones – y licenciamiento de inversiones. Las tarifas de importación fueron reducidas significativamente, y las inversiones directas (hasta un límite de 51%), pasaron a ser automáticamente autorizadas en un amplio conjunto de sectores industriales. A lo largo de los años '90 y de la actual década, se mantuvo la tendencia y se extendió a los sectores de servicios, en los que las regulaciones aplicables a inversiones internas, externas y de comercio internacional, también fueron gradualmente liberalizadas (BID, 2009)

Desde el inicio de las reformas, el ritmo de crecimiento económico registrado por la India se aceleró marcadamente, creciendo entre el 6.5% y el 8.0 % anual a lo largo de la última década. La integración de la economía india al mundo fue una parte importante de este proceso: “el comercio de bienes y servicios, que representaba apenas una pequeña fracción de la economía india hace dos décadas, representó en el 2007 el 46% del PIB del país. El

ingreso de IDE también creció dramáticamente, de menos de US\$ 100 millones, en 1990-91, a US\$ 32.5 billones, en 2007-2008” (BID, 2009). Sin embargo, la India ocupaba apenas el octavo lugar entre los países en desarrollo receptores de IDE entre 2003 y 2007 (OCDE, 2009b). El caudal de IDE recibido por India continua siendo mucho menor que el recibido por otros países emergentes, como China, Brasil o México – cuyos regímenes de inversión fueron siempre – o desde antes – menos discriminatorios del capital extranjero que el de India.

En lo referente al régimen aplicado al ingreso de IDE, India mantuvo su actitud de apertura iniciada con las reformas de 1991, eliminando para un conjunto importante de sectores industriales las restricciones de participación accionaria. Por otra parte, India – del mismo modo que China – firmó un importante número de acuerdos bilaterales de protección de inversiones, con países desarrollados y en desarrollo.

Estos acuerdos conceden tratamiento nacional y de nación más favorecida a los inversores extranjeros en la etapa del post-establecimiento, no protegiendo el derecho de establecimiento. Tal limitación es apenas un ejemplo del gradualismo que preside la adopción, por parte de India, de medidas liberalizantes aplicables a asuntos de inserción internacional. En realidad, a pesar de vivir durante las dos últimas décadas un continuo proceso de liberalización comercial y del régimen de inversiones, India continúa siendo una economía sujeta a variados e intensos mecanismos de control estatal y permanece como un país comercialmente bastante proteccionista, especialmente en el área de bienes agrícolas.

Tal como sucedió en el caso de China, si bien en menor escala, India vive, desde principios del 2000, un proceso de fuerte crecimiento de sus inversiones externas, las que alcanzaron los US\$ 18.8 billones en 2007-2008. Hasta 1991, las políticas del país restringían fuertemente la exportación de capitales, pero estas restricciones fueron siendo gradualmente “relajadas”. El caudal de IDE indio en el exterior, que era del orden de US\$ 3.7 billones, en 2008, alcanzó prácticamente US\$ 50 billones, en marzo de 2008 (OCDE, 2009b).

Aún cuando parte de estas inversiones refleja estrategias de internacionalización por parte de grandes grupos industriales indios, crece, en los últimos años, la participación de sectores de servicios de TI, comunicación, *software*, entre otros, en los flujos originados en el país. Presionadas por la creciente competencia en el mercado interno y atraídas por las oportunidades de negocios, primero en los mercados de los países desarrollados, luego de los países en desarrollo, las empresas indias buscan, en la actual década, internacionalizar sus estrategias.

Han aumentado, en este último tiempo, las inversiones externas indias dirigidas a acceder a los recursos naturales de países en desarrollo. Algunas empresas estatales han tenido un rol destacado en esta área, a semejanza de lo que ocurre con China.

c) El surgimiento de China e India: nuevos desafíos globales

La erosión del “consenso liberal” que sostuvo, en los países desarrollados, a lo largo de las últimas décadas, los esfuerzos internacionales de liberalización de los flujos internacionales de comercio e inversión, es un proceso estrechamente asociado al surgimiento de China (y en menor grado de India). De acuerdo al informe de The Warwick Commission (2007) acerca del sistema multilateral de comercio, “existe hoy un creciente apoyo a la visión de que la división del trabajo generada por el crecimiento económico de los principales países

en desarrollo, como China e India, está teniendo consecuencias negativas para las principales economías, especialmente los EE.UU. y la Unión Europea”.

Por otro lado, es de sentido común sostener, que uno de los principales desafíos institucionales de la globalización es el de integrar en los procesos y mecanismos decisorios a los grandes países emergentes que participaron solo marginalmente en las instancias de gobernanza de las instituciones económicas multilaterales. Esta constatación es relevante, pero no omite el hecho de que, como recuerda Summers (2008), “los problemas son mucho más profundos que la cuestión de quién se sienta en las mesas de negociación. Pese a todos los desacuerdos de las décadas pasadas, había una premisa compartida que subyacía en las discusiones de economía política internacional, el objetivo de: mayor integración económica, la difusión de las instituciones de mercado, y el más veloz crecimiento de todas las naciones. Mientras que las empresas competían, la premisa era que las naciones cooperaban para construir una economía más fuerte en el interés de todos. Ya no resulta tan claro que esa premisa continúe siendo válida (...) Cuestiones relativas al apalancamiento y a la vulnerabilidad estratégica desempeñan ahora un papel más importante en las discusiones de política económica”.

En realidad, este tipo de desafío al orden económico internacional, consolidado a partir de la post-guerra, tiene hoy su origen principalmente en China. India participa en los organismos económicos internacionales hace décadas, es protagonista de las negociaciones en estos foros, en los que actúa históricamente, liderando a los países en desarrollo y a sus coaliciones negociadoras. En ese carácter, aunque sea un polo de resistencia a las propuestas de extensión de regímenes internacionales liberalizantes – especialmente cuando estas propuestas son percibidas como restricciones a la adopción de políticas nacionales de desarrollo y de combate a la pobreza – la India juega según las reglas del multilateralismo y busca amoldarlo a sus intereses⁵.

En contraste, China es un *newcomer* para las organizaciones multilaterales. Su adhesión al FMI y al Banco Mundial se remonta a 1980, e ingresó a la OMC recién a fines del 2001, en ocasión de la apertura de la Ronda Doha. Por otra parte, emerge como una superpotencia con características únicas en tres dimensiones diferentes: se trata de un país pobre aún – con una renta *per capita* inferior en un 10% a la de EE.UU. o la de la Unión Europea – de una economía que dificultosa y parcialmente opera según las reglas de mercado, y de un país que en términos políticos, que funciona bajo un régimen no democrático. De acuerdo a Bergstein et al (2009), “estas tres características disminuyen la posibilidad de que China acepte fácilmente las responsabilidades sistémicas que tradicionalmente acompañan el *status* de superpotencia”. Simultáneamente, aumentan las posibilidades que China impugne las reglas y normas internacionales en una amplia gama de aspectos, como los derechos humanos, las normas laborales, la no proliferación nuclear, etc⁶.

Las iniciativas chinas, al margen de las instituciones del multilateralismo tradicional, se multiplicaron en los últimos años, principalmente en su región circundante (en la que las preocupaciones políticas por el ascenso de China no deben ser minimizadas). Más allá de

⁵ Por ejemplo, India presentó recientemente – en nombre de un grupo representativo de países desarrollados y en desarrollo – una propuesta de texto para ser incluido en la Declaración final de la Conferencia Ministerial de la OMC, en diciembre de 2009. El texto en cuestión propone que la OMC participe periódicamente en el proceso de revisión de su funcionamiento, eficiencia y transparencia, evaluando la posibilidad de mejoras sistémicas.

⁶ Según estos autores, “el desafío chino en estos temas surge con mayor frecuencia a través de países que violan las normas internacionales acordadas (...)”.

una activa política de firma de acuerdos comerciales con países vecinos – por motivos esencialmente políticos – Beijing se esfuerza en convertir al Yuan en una moneda convertible, ampliamente utilizada en el comercio inter asiático. Asimismo patrocina la creación de un fondo regional de reserva y lidera la iniciativa de la *Shanghai Cooperation Organization*, una especie de OTAN asiática.

La búsqueda – por parte de China – de acuerdos comerciales preferenciales, así como de mecanismos de comercio administrados bilateralmente, parece reflejar una estrategia de política exterior volcada a la reducción de los focos de tensión en la región circundante a su territorio y a establecer mecanismos de garantía de la seguridad económica, en términos de acceso a materias primas, energía, alimentos, etc.

En el plano de la política interna, la adopción de estrategias de *catching up* industrial y la búsqueda, por parte de China, de posiciones de liderazgo en los sectores de nuevas tecnologías, mobilizan recursos y acuerdos políticos e institucionales que se alejan mucho del paradigma liberal de políticas públicas. Estas políticas son cada vez más discutidas por parte de los socios comerciales del país, por implicar, generalmente, la concesión de subsidios a empresas nacionales, uso estratégico de empresas estatales y discriminación contra empresas extranjeras⁷.

Hasta qué punto el surgimiento de China – y seguidamente, el de India – implicará efectivamente, cambios en el sistema multilateral de gobernanza económica establecido después de 1945, es algo que aún no está claro. Autores de una visión más liberal, ponen en evidencia la distancia que separa la lógica de las operaciones internacionales de China, de las reglas de funcionamiento del sistema multilateral en vigor. Otros autores – críticos del orden internacional liberal – avalan las implicancias del advenimiento de China e India al sistema multilateral y parecen considerar que un nuevo punto de equilibrio, entre potencias tradicionales y emergentes, puede ser hallado sin grandes traumas.

Parece ser, que el advenimiento de *players* globales de primera magnitud, que ascienden a este *status* al mismo tiempo que poseen niveles de renta *per capita* muy inferiores al de los países hoy considerados desarrollados, generará inevitablemente tensiones y expectativas disonantes entre unos y otros: “los países avanzados esperarán más de estas potencias emergentes: desde contribuciones a las instituciones internacionales, hasta (...) control de las emisiones, respeto por la propiedad intelectual y contribuciones a la seguridad internacional (...). Pero las potencias emergentes pueden sentir que tienen prioridades de desarrollo interno más importantes, y podrían reaccionar con exigencias en el sentido de que esas prioridades reciban mayor atención de los esfuerzos de la colaboración internacional (Dadush y Stancil, 2010).

Por el momento, parece estar claro que el principal efecto sistémico del surgimiento de China fue el de aumentar el grado de conflictividad en el sistema del comercio mundial y alejar a los países desarrollados de los esfuerzos de liberalización comercial y del área de inversiones.

⁷ La referencia al resurgimiento del nacionalismo económico en China – después de una larga luna de miel de las autoridades de Beijing con los inversores extranjeros – aparece no solo en un libro coordinado por Bergstein et alli (2009), sino también en recientes artículos aparecidos en la prensa de los EE.UU, como The Wall Street Journal y Newsweek.

Que China adquiera el *status* de “superpotencia económica global” – en las palabras de Bergstein et al.(2009) – y ensaye el papel de líder mundial en un contexto de recuperación de una crisis global, sólo agrega nuevas fuentes de tensión al orden económico global. Esto sucede, porque los desequilibrios macro internacionales que condujeron a la crisis, tienen en el modelo de crecimiento chino, uno de sus pilares.

De hecho, la crisis de 2008/2009 sumó nuevas fuentes de tensión y conflictos a una situación política ya bastante crítica en lo atinente a la globalización. Esto sucede, en función de las políticas nacionales adoptadas en respuesta a la fase más aguda de la recesión⁸, o como consecuencia de los desafíos que enfrentarán las principales economías del mundo en las etapas que acompañarán a la estabilización post-crisis. Estas etapas demandarán cambios económicos internos substanciales, pues los gobiernos deberán atacar “las políticas que causaron la crisis” (en la etapa del ajuste), y, posteriormente, (en la etapa de las reformas), “las estructuras económicas y políticas que condujeran a tales políticas” (Frieden, 2009).

Las diferencias entre los diagnósticos presentados por EE.UU., la Unión Europea y China, en cuanto a los factores que estuvieron en el origen de la crisis financiera, son acerca de cómo la agenda de absorción de los desequilibrios macro internacionales, anticipa las dificultades para encausar medidas cuya eficacia dependa de la cooperación internacional, en función de la presencia de fuertes “limitaciones políticas internas conflictivas” en aquellos países.

Según Pettis (2009), “consideraciones políticas internas creará enormes (...) abismos entre políticas que atacan los desequilibrios globales y las que lidian con preocupaciones internas relativas al empleo”⁹. Es en este escenario que el autor vislumbra la existencia de grandes posibilidades de que surja una guerra comercial entre EE.UU. y China.

3. El surgimiento de China y de India: implicaciones económicas para América Latina

Desde el punto de vista de las relaciones entre las economías latinoamericanas y las de Asia-Pacífico, la primera década del siglo fue marcada por los impactos comerciales del surgimiento de China como un *player* internacional de primera magnitud. El sentido de esta afirmación se encuentra en los límites que ella define. Dos de ellos son particularmente importantes. Primero, los impactos del surgimiento de la región Asia - Pacífico en América Latina derivan esencialmente del crecimiento chino- el surgimiento de la India generó, en la década que pasó, impactos apenas marginales en la región. Segundo, la vía de transmisión de los impactos del surgimiento chino fueron, en gran medida, los flujos comerciales bilaterales y con terceros países, dejando a los flujos de inversión directa un rol muy secundario y contrastante con el modelo que caracterizó la relación China - Africa en este mismo período, en el que la IDE china desempeñó un papel central.

⁸ Muchas de las medidas adoptadas, especialmente en apoyo a empresas nacionales amenazadas, pueden llegar a producir efectos más que temporarios, afectando de manera duradera la posición competitiva de grandes empresas en los principales mercados mundiales.

⁹ Pettis (2009) sugiere que el *trade-off* que hace posible la reducción de los desequilibrios macro globales, tendría, al menos en sus primeros años de vigencia, elevados costos políticos para EE.UU. y para la Unión Europea, que tendrían que convivir con la continuidad de la “migración de empleos” a China. Para Pettis, el *trade off* pasa por la coordinación de la expansión fiscal entre los principales actores – de modo de evitar una destrucción abrupta de la demanda global, cosa que afectaría principalmente las exportaciones chinas – y por el mantenimiento de los mercados de EE.UU.y de la UE abiertos a los productos chinos. A cambio, los chinos se comprometerían a impulsar fuertemente el consumo interno.

Si el surgimiento asiático se hizo sentir en la actual década, principalmente a través de los efectos del surgimiento chino sobre los flujos de comercio de las economías latinoamericanas, es importante resaltar que tales efectos se manifestaron de manera bastante diferenciada según los países de la región. Para algunos países latinoamericanos, China aún es un socio comercial irrelevante, para otros adquirió *status* de socio de primera magnitud por su participación en las exportaciones y/o importaciones de estos países, para otros (pocos), aún este nuevo *status* comercial de China ya comienza a tener implicancia en la esfera productiva.

Es la diversidad real y potencial de estas implicaciones productivas – además de las comerciales – del surgimiento de China, (y a continuación, seguramente India), así como las inseguridades que este proceso transmite a los países latinoamericanos, lo que lleva a China a ser percibida, en América Latina, ora como “ángel”, ora como “demonio”¹⁰. También son éstas las preocupaciones que tuvieron como origen trabajos recientes que intentaron “delinear” los impactos económicos del surgimiento de China en los países de la región.

De un modo general, estos trabajos identifican las vías a través de las cuales se hacen sentir, en las economías latinoamericanas, los impactos del crecimiento chino. La vía más evidente, es la de los flujos de comercio e inversión bilaterales entre los países latinoamericanos y China.: “éstos incluyen la creciente importancia del mercado chino para las exportaciones latinoamericanas, la creciente penetración de las exportaciones chinas en los mercados latinoamericanos y el aumento de los flujos de IDE entre China y los países de América Latina”. Para Jenkins (2009), éstos serían los impactos directos del surgimiento chino sobre América Latina.

Pero habría también otros tipos de impactos, si bien de naturaleza indirecta, derivados del crecimiento chino y de su creciente integración al mundo, no relacionados directamente con los flujos bilaterales de comercio e inversión entre China y Latinoamérica. El primero de ellos es el relativo a la competencia entre las exportaciones latinoamericanas y las chinas a terceros países – incluso dentro de la misma región latinoamericana. El segundo, la competencia potencial entre China y América Latina por atraer inversiones directas provenientes de otros países y regiones. Y el tercero, se refiere a los impactos del rápido crecimiento chino sobre los precios de las exportaciones latinoamericanas de *commodities*, así como sobre los términos de intercambio de las economías de la región.

Existen otros impactos, a más largo plazo, que también son considerados en algunos análisis, y percibidos como riesgos asociados al emerger de China. Uno de ellos se refiere a la posibilidad de que, “con la creciente demanda de *commodities* de China, los países latinoamericanos puedan (...) profundizar su especialización comercial hacia los *commodities*, bienes que se caracterizan tradicionalmente por la fuerte volatilidad de sus precios” (Blazquez-Lidoy, J et al, 2006). Por sus impactos potenciales sobre la especialización internacional de las economías latinoamericanas, el crecimiento del comercio con China se ve, desde esta perspectiva, asociado a los riesgos de diseminar, en la región, nuevas formas del fenómeno denominado enfermedad holandesa.

Por otra parte, la creciente diversidad del patrón exportador chino hacia terceros mercados puede generar impactos negativos sobre la composición de las exportaciones

¹⁰ “*Angel or devil?*” es la pregunta –título de un trabajo publicado por el Centro de Desarrollo de la OCDE en 2006, orientado al análisis de los impactos comerciales de China sobre las economías latinoamericanas.

latinoamericanas contra las cuales compite. Analizando la relevancia de este fenómeno en el caso de las exportaciones de China y México a EE.UU., Feenstra y Kee (2009) llegaron a la conclusión que el aumento de un punto porcentual en la variedad exportadora de China a EE.UU. producía una reducción de medio punto porcentual en el crecimiento de la variedad exportadora de México hacia aquel mercado.

Cuando el análisis evalúa los impactos de China sobre los precios y cantidades de las exportaciones de *commodities* latinoamericanas y sobre los términos de intercambio de las economías de la región, la imagen china se aproxima a la imagen del “ángel”. Pero esa figura aparece únicamente para los países exportadores de *commodities* – ya que, para los países latinoamericanos importadores netos de este tipo de productos, el impacto de la demanda china sobre los precios es negativa. Por otra parte, aún para los exportadores de *commodities*, la imagen del “ángel” es pronto amenazada por la percepción de los riesgos de que una excesiva importancia de China en la lista de las exportaciones latinoamericanas, genere impactos macroeconómicos negativos.

Cuando se evalúan los riesgos asociados a la competencia de China en los mercados internos de productos manufacturados y en terceros países, el gigante chino cobra magnitud de “demonio”. Pero aquí tampoco escapa al análisis la identificación de los efectos potencialmente positivos de estos procesos, en especial, el aumento de la competencia en los mercados internos, tanto en reducir los costos de inversión en los países latinoamericanos – como de presionar a la baja los bienes-salario.

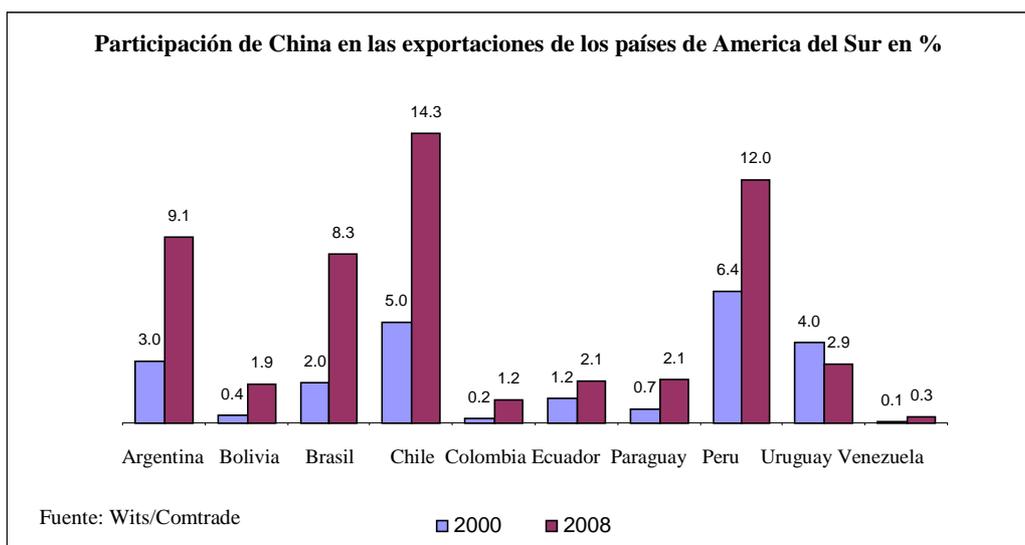
Por lo tanto, la evaluación de la implicaciones del emerger de China (y de India) sobre las economías latinoamericanas resiste las simplificaciones y debe tomar en cuenta el hecho de que los impactos de este proceso recién están comenzando a ser percibidos. El futuro de las relaciones económicas entre, por un lado, América Latina, y por el otro, China, India y el resto de Asia-Pacífico, está abierto ampliamente, y dependerá de factores y circunstancias que se pretenden analizar en la sección 4 de este artículo.

3.1. Los efectos directos: flujos de comercio e inversiones

Las exportaciones latinoamericanas a China crecieron fuertemente en la presente década, impulsadas por la explosión de la demanda de materias primas agrícolas y minerales en aquel país. Para el conjunto de la región, China representó, en 2008, cerca de 5% de las exportaciones, si bien esta participación varía mucho de acuerdo al país.

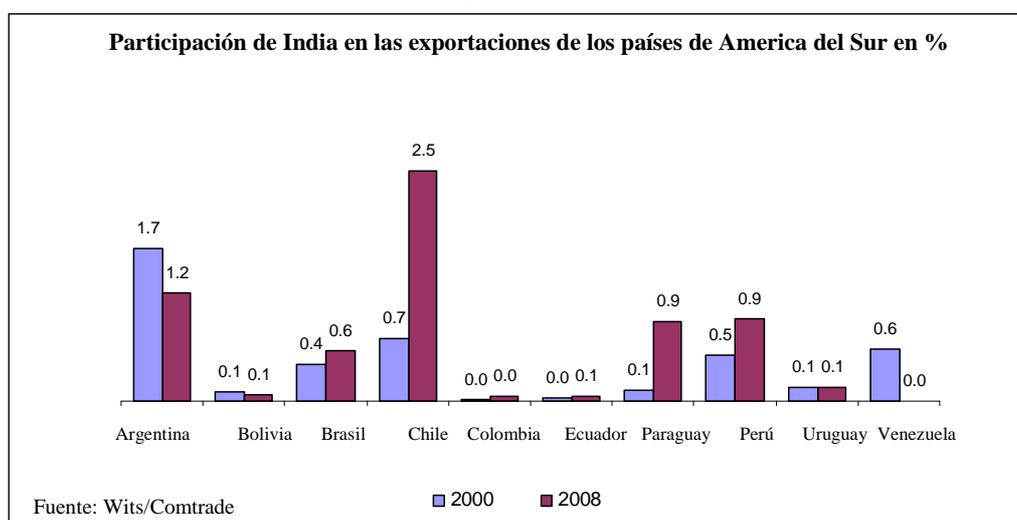
El Gráfico 1 presenta la participación de China como mercado de destino de las exportaciones de los países sudamericanos en los años 2000 y 2008. De los datos presentados, emerge la constatación de que para un subgrupo de países de la región – los grandes exportadores de *commodities* – China se convirtió, a lo largo de esta década, en un socio importante. En el caso de los exportadores de minerales – Perú y Chile – la participación de China como destino de sus exportaciones superaba, en 2008, el 10% aproximándose, en el caso de Chile, al 15%. Brasil y Argentina también asistieron, en el período, a un fuerte crecimiento de la presencia china en su pauta exportadora. China fue, para estos cuatro países, uno de los dos destinos dominantes de sus exportaciones en 2008. Para los demás países, la participación del mercado chino en las exportaciones totales – si bien creciente en todos los casos (a excepción de Uruguay) – permaneció muy baja en 2008. Las exportaciones mexicanas a China tenían, en 2008, una participación marginal en la pauta de aquel país, ocurriendo lo mismo en el caso de Venezuela.

Gráfico 1



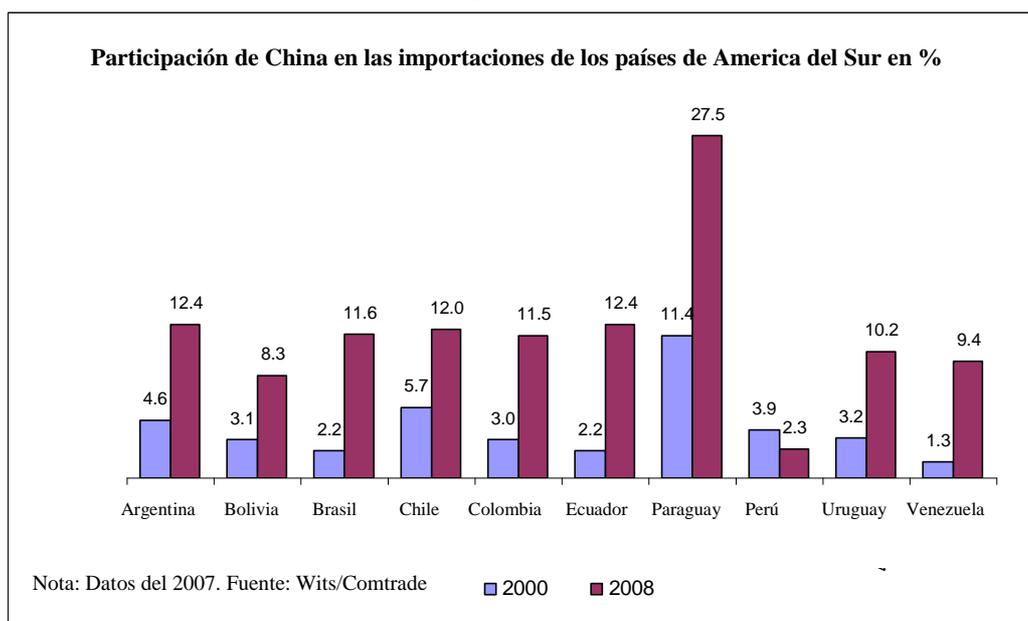
Si China se convirtió, en la primera década del siglo, en uno de los principales destinos de las exportaciones de un grupo de países latinoamericanos, no sucedió lo mismo en el caso de India. Los datos del gráfico son elocuentes al respecto, especialmente si se los compara con los del Gráfico 1. De hecho, sólomente en el caso de las exportaciones chilenas, el mercado indio superó el 2%. Para la mayor parte de los países de la región, la presencia de India como destino de sus exportaciones fue en 2008, de menos de 1%, siendo marginal para un número significativo de países.

Gráfico 2



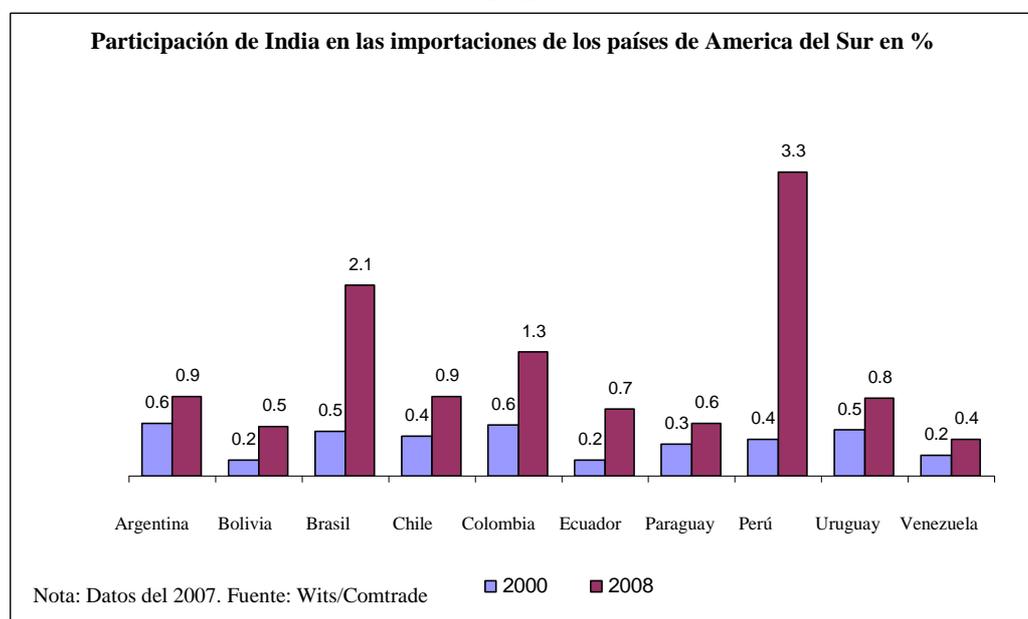
Del lado de las importaciones latinoamericanas, el crecimiento de la participación china es aún más impresionante que el de las exportaciones. En 2008, China significó más del 10% de las importaciones de siete de los diez países sudamericanos incluidos en el Gráfico 3.

Gráfico 3



Una vez más, el contraste con India es sugestivo. Como se observa en el Gráfico 4, solamente en el caso de Perú, las importaciones de los países sudamericanos, originarias de India, habían superado el umbral de 3% en 2008. Es cierto que India ha aumentado significativamente su participación como origen de las importaciones de todos los países sudamericanos en los años 2000 y 2008, pero los datos de este último año, sugieren que aquel país aún se encontraba lejos de ser un socio comercial relevante para la región.

Gráfico 4



Para los países latinoamericanos, la diferencia en el peso de ambos socios, hizo que las evaluaciones de costos y beneficios del emerger de las potencias asiáticas para América Latina, se concentraran en China. En este caso, la consolidación de niveles importantes del comercio bilateral, y el propio crecimiento de China como proveedor de productos industrializados a todas las regiones del mundo, llevaron a los especialistas a enfocar su atención en aspectos específicos de los impactos económicos del emerger de China sobre la

región. El bajo grado de intercambio comercial con India produjo, en contrapartida, un análisis acerca de los factores capaces de explicar la prevalencia de esta situación, a pesar de la determinación por una relación económica no desdeñable entre las economías latinoamericanas y la India. (BID, 2009)

Un aspecto que ha merecido mucha atención de los analistas, se refiere a la composición de las exportaciones regionales hacia China, identificada como una característica esencial del modelo de relación comercial bilateral que se consolidó a lo largo de una década. De hecho, las exportaciones latinoamericanas a China están compuestas, en gran y cada vez mayor medida, por productos primarios (*commodities* agropecuarias y minerales). De este modo, en 2008, los productos primarios significaron el 72% de las exportaciones bilaterales de la región, porcentual que era del 58% en el 2000 y del 35% en 1995, indicando la profundización de la especialización de las exportaciones bilaterales de América Latina, en unos pocos productos básicos. Autores como Jenkins (2009), asocian esta tendencia al hecho de que “China promovió el desarrollo de su propia industria de transformación y se apoyó en la importación para el abastecimiento de materias primas básicas”.

Esta especialización exportadora de la región, constituye una característica distintiva del comercio bilateral, ya que la participación de los bienes primarios – concentrada en realidad en un número muy pequeño de productos – en la pauta latinoamericana de exportación es significativamente inferior que la observada en la pauta global, que se ubicó en 2008, debajo del 40%. Hasta qué punto el incremento de las exportaciones de *commodities* a China puede impactar en el modelo de especialización internacional – y, yendo más allá, en la composición de la estructura productiva de los países latinoamericanos – es una cuestión controversial y una hipótesis más plausible para pequeñas economías con escasa divesificación productiva y exportadora.

En contraposición a lo observado en el caso de las exportaciones, las importaciones bilaterales de América Latina están fuerte y crecientemente concentradas en productos manufacturados, y entre ellos, bienes no derivados de recursos naturales. En 2008, los productos manufacturados significaron el 97.8% de las importaciones latinoamericanas originadas en China (contra 70.5% en 1995), siendo apenas el 9.4% manufacturas derivadas de recursos naturales, en tanto que 41.6% de las compras bilaterales de la región estaban compuestas por manufacturas de alta tecnología (contra apenas 11.5% en 1995)¹¹. Por ello, la competitividad manifestada por los productos en los mercados de la región incluye no solo productos trabajo-intensivos, sino que también – y cada vez más – manufacturas de mayor contenido tecnológico. Esta tendencia señala que para los países de la región, con estructuras industriales más complejas, la competencia china opera mediante un “movimiento de pinzas”, que afecta a los sectores caracterizados por la dotación de muchos factores diferentes y diversos grados de intensidad tecnológica

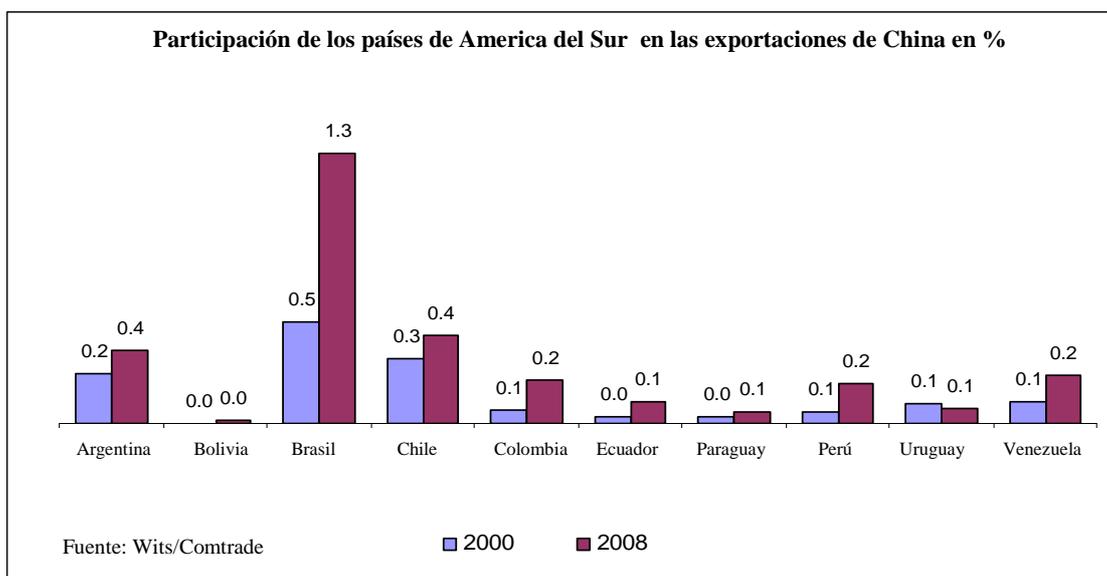
A pesar del crecimiento de las importaciones manufacturadas procedentes de China, los impactos de este proceso sobre la producción local son aún limitados respecto al total, incluso en los países dotados de una estructura industrial divesificada. Sin embargo, en el nivel más desagregado de análisis, ya se registran en las grandes economías latinoamericanas, situaciones en las que el aumento de las importaciones desde China se ve acompañado por el desplazamiento (y disminución) de la producción local y de las importaciones procedentes de otros países – también ellas desplazadas por productos chinos (Jenkins, 2009). Esta es una tendencia bastante reciente, que comienza a ser identificada a

¹¹ Datos de la CEPAL, elaborados y presentados por Jenkins (2009) y RedLat (2009).

partir de 2006/2007, y cuyas manifestaciones se concentran en algunos sectores. El estudio de Castro, Olarreaga y Saslavsky (2009), al analizar los impactos de las crecientes importaciones de manufacturas chinas e indias a Argentina, llega a la conclusión de que este fenómeno explica apenas una parte (20%) de la disminución de la demanda argentina de trabajo industrial, debiendo ser atribuída, la mayor parte, a otros factores (cambio tecnológico, privatización, etc).

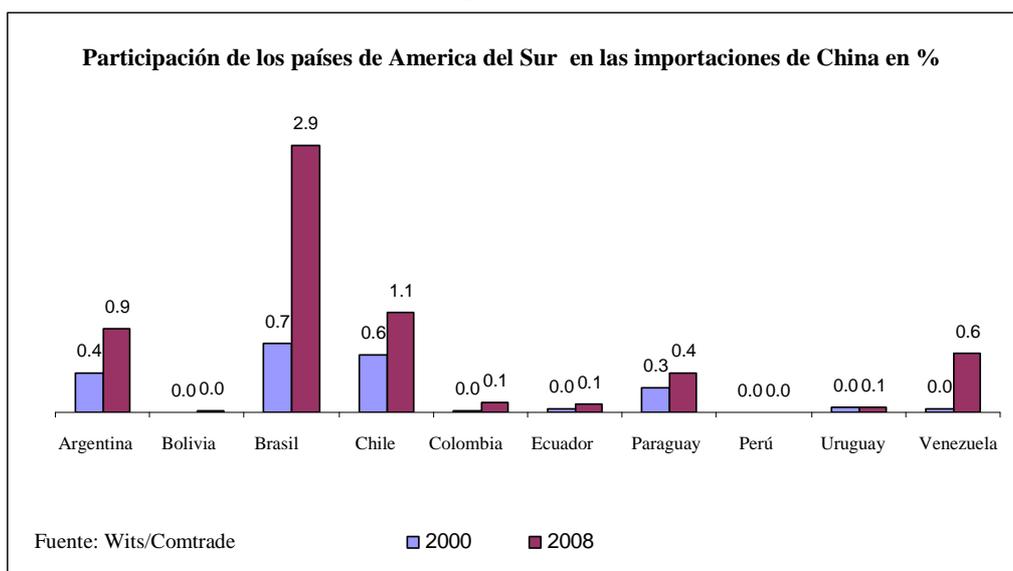
Si para algunos países latinoamericanos, China ya adquirió *status* de socio comercial de primera magnitud, para China e India, América Latina es aún un socio irrelevante, principalmente desde el punto de vista de las exportaciones. Como muestra el Gráfico 5, en el caso de los países sudamericanos, su participación como destino de las exportaciones chinas, es poco más que marginal. En el caso del país con mayor participación - Brasil, (con 1.3% en 2008) - y menor al 0.5%, el mismo año, para los demás países sudamericanos.

Gráfico 5



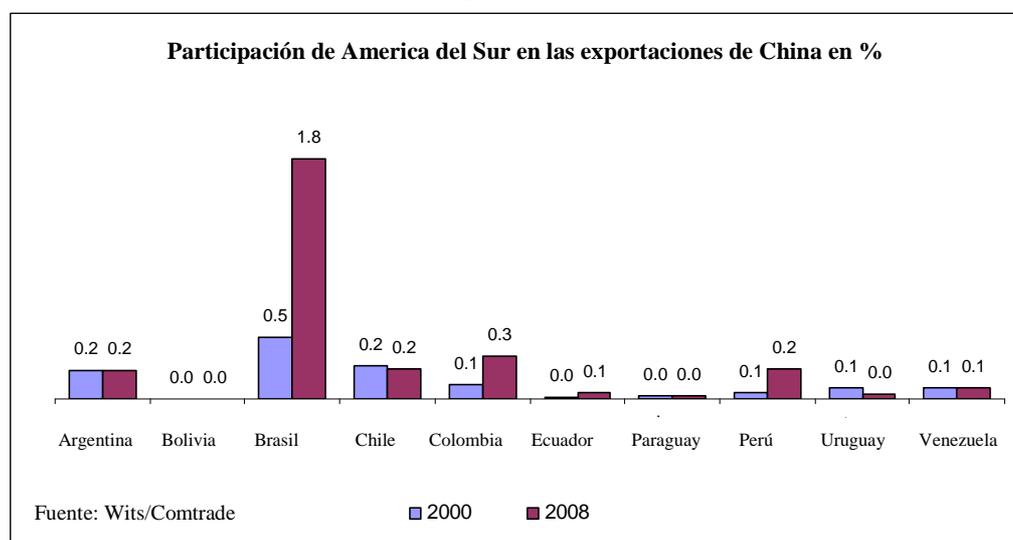
Desde el lado de las importaciones chinas, el aumento en la participación brasileña entre 2000 y 2008 es importante, pasando de 0.7% en el 2000, al 2.9% en el 2008. (Gráfico 6). También crece el peso de Chile, Argentina y Venezuela en el total de importaciones de China en este período, pero la participación alcanzada por estos países en el 2008 es aún muy baja, (1.1% en el caso de Chile, 0.9% en el de Argentina, y 0.6% de Venezuela).

Gráfico 6



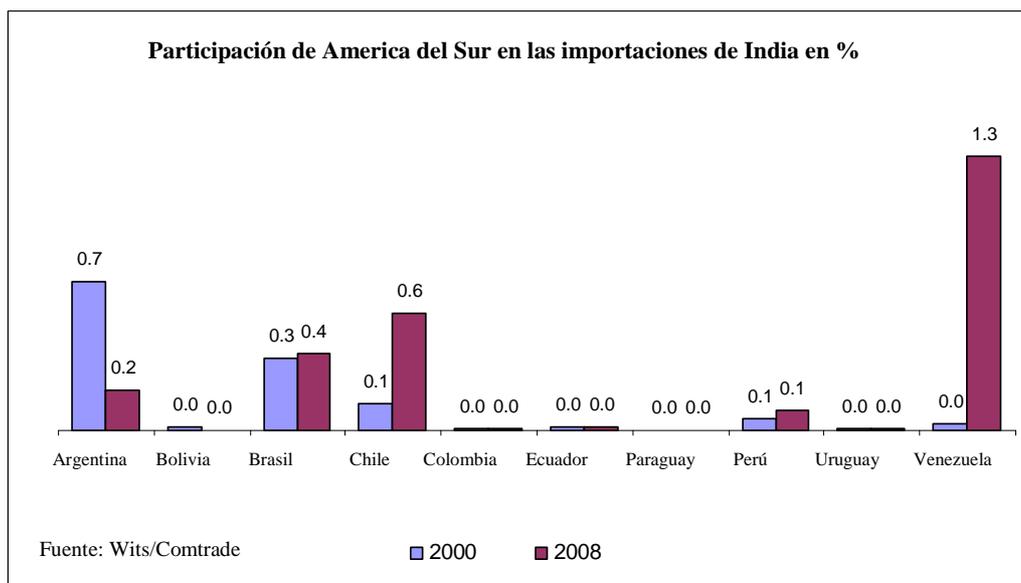
En el caso de India, la escasa relevancia comercial de América Latina es aún más notable. De hecho, solamente Brasil ganó alguna importancia como destino de las exportaciones indias en estos últimos años (Gráfico 7), pero el desempeño de las exportaciones indias al Brasil es aún bastante volátil, dependiendo de una limitada gama de productos (el mismo comentario es válido para las exportaciones de Brasil a India). El resto de los países sudamericanos tienen una participación apenas marginal en las exportaciones indias.

Gráfico 7



Por el lado de las exportaciones de India, el cuadro no varía. Venezuela de destaca por su reciente desempeño, apoyado exclusivamente en exportaciones de petróleo (Gráfico 8). Chile también registra un fuerte crecimiento en su participación en las importaciones indias, pero lo hace a partir de una base irrisoria en el año 2000, registrando en el 2008 un *market-share* de apenas 0,6% en las compras externas de India.

Gráfico 8



Por lo tanto, en el ámbito de las relaciones comerciales bilaterales, los elementos a destacar en la reciente evolución, son: (i) la creciente importancia de China como socio comercial de América Latina.; (ii) el hecho de que el peso de China en el comercio exterior de América Latina es bastante mayor que la participación latinoamericana en el intercambio externo de bienes de China. En el caso de India, el comercio bilateral es aún poco relevante en ambos casos.

En lo que se refiere a los flujos de inversión directa bilateral, llama la atención el modesto nivel de ellos hasta el momento, excepto en lo que se refiere a los flujos originados en China y que tienen como destino los “paraísos fiscales” caribeños (Islas Caimán, e Islas Vírgenes Británicas).

China, India, Brasil y México han sido, en los últimos años, los países de origen de flujos de inversión externa asociados al proceso de trans-nacionalización de un número creciente de empresas nacionales, pero las implicancias de esta proceso sobre los flujos entre la región y China e India, fueron hasta ahora, marginales. De hecho, las empresas chinas e indias en proceso de trans-nacionalización, han invertido, prioritariamente, ya sea en países desarrollados, ya sea en países en desarrollo, en otras economías del Este Asiático y en África.

También en el caso de los flujos de inversión bilaterales, la relevancia de China – si bien aún muy limitada – ha sido hasta hoy día, en la región, mayor que la de India. Los flujos de inversión en la región, originados en China (excepción hecha de los “paraísos fiscales”), alcanzaron a poco más de US\$ 301 millones en 2007, representando un porcentual irrisorio en el total de las inversiones externas recibidas por América Latina aquel año (US\$ 127.5 billones). Argentina, Venezuela y Brasil fueron los principales destinos de las inversiones directas chinas, significando, respectivamente, US\$ 137 millones, US\$ 69.5 millones y US\$ 51 millones de este total.

Contrastando con estos modestos niveles de inversión, los flujos provenientes de China y destinados a los centros financieros *offshore* del Caribe, han sido en estos últimos años, importantes. En el 2006, las Islas Caimán fueron el principal destino de las inversiones externas chinas, representando el 44% del total, y superando a Hong Kong, otro destino

tradicional de las inversiones chinas. Ese mismo año, las Islas Caimán y las Islas Vírgenes Británicas, participaron conjuntamente con el 25% del stock de inversiones externas de China – contra apenas 12.7% cuatro años antes. En 2006, 93.2% de las inversiones chinas dirigidas a América Latina, tuvieron como destino los centros financieros *offshore*. Al incluir en las estadísticas chinas los datos de inversión en estos países, América Latina figura como el principal destino de IDE china, superando incluso a Asia en el período 2005-2006. Pero en el período 2007-2008, Hong Kong vuelve a ser el principal destino de las inversiones chinas, aún cuando las Islas Vírgenes Británicas y las Islas Caimán acuparon el tercer y sexto lugar de destino de las IDE chinas en 2008.

No obstante y como es sabido, las inversiones internacionales canalizadas hacia los centros financieros *offshore* tienen una función relevante en la estrategia de financiamiento de las empresas en vías de trans-nacionalización, si bien, en general, no tienen como destino final la región en que se encuentran tales centros. De este modo, si bien parte de estas inversiones pudo haber sido dirigida, a fin de cuentas, a países latinoamericanos (y no a “paraísos fiscales”), esta posibilidad no se sustrae al hecho de que las IDE chinas para la región, son, hasta el presente, bastante exiguas, de la misma forma que lo son las inversiones latinoamericanas en China.

En el caso de India, este cuadro es aún más claro: Hay muy poca inversión entre la región y aquel país, aún cuando una parte de esas inversiones puede estar moviéndose a través de los centros financieros *offshore*, sin ser considerados como flujos bilaterales de inversión.

3.2. Los efectos directos

Estudios recientes acerca de las consecuencias del surgimiento de China e India en la región, identifican tres efectos indirectos que este proceso tiende a producir, con reveladoras consecuencias para los países latinoamericanos: (i) competencia entre productos chinos e indios y exportaciones latinoamericanas a terceros países; (ii) competencia entre China (e India) y América Latina por atraer inversiones externas; (iii) los impactos de la demanda china sobre los precios mundiales de las *commodities* exportadas por países latinoamericanos.

En lo que se refiere a la competencia de las exportaciones a terceros mercados, Lederman, Olarreaga y Rubiano (2008), tienen una visión optimista de la región, afirmando que los riesgos de la sustitución de las exportaciones latinoamericanas por bienes de origen chino se limitan a escasos sectores manufactureros y se concentran en pocos países (México y algunos países centroamericanos)¹². Como regla general, el estudio sostiene que “el modelo de especialización comercial de los países latinoamericanos y caribeños se está volviendo más complementario del modelo de especialización de China”.

Sin embargo, otros estudios efectuados – como el ya citado – por el Banco Mundial, presentan resultados que relativizan tales conclusiones. Hanson y Robertson (2009), investigan los impactos de la creciente capacidad de oferta china sobre las exportaciones de productos manufacturados de Argentina, Brasil, Chile y México, concluyendo que la capacidad exportadora de los países latinoamericanos tiende a ser relativamente fuerte en sectores en los cuales China también tiene una fuerte capacidad exportadora. Sugieren por lo

¹² Según Freund y Ozden (2009), la competencia china impacta, especialmente, sobre las exportaciones mexicanas de textiles, artefactos eléctricos, electrónicos y de telecomunicaciones.

tanto, que en estos sectores la región es vulnerable a “perturbaciones de la oferta exportadora” originados en China.

Otros estudios indican que la preocupación latinoamericana por la competencia china – y mañana quizás la india – en terceros mercados no es infundada, especialmente teniendo en cuenta que China diversifica en forma creciente sus exportaciones y que la competencia con los productos latinoamericanos está lejos de estar concentrada en productos trabajo-intensivos.

Jenkins (2009) analiza, para un conjunto de 18 países latinoamericanos, las pérdidas en la participación de sus exportaciones al mercado de los EE.UU., atribuibles a la competencia china, en los sub-períodos 1996-2001 y 2001-2006. En el primer sub-período, las pérdidas sufridas por este conjunto de países de la región, correspondieron al 1% del valor de sus exportaciones a los EE.UU., en el segundo, las pérdidas alcanzaron el 9.3% de aquel valor, poniendo en evidencia la intensificación de la competencia en la primera mitad de la corriente década. Los porcentajes de pérdida de participación son particularmente graves en el caso de México (11.4%), así como de los países centroamericanos y caribeños (República Dominicana, Guatemala, Costa Rica y El Salvador) – lo que sería de esperar, dada la especialización internacional de estas economías - pero ellos son también elevados para los países sudamericanos de un patrón exportador más diversificado, como Brasil (7.7%) y Argentina (5.1%). Un estudio del BID (2009), llegó a la conclusión de que las pérdidas de las exportaciones latinoamericanas, respecto a China, en el mercado de los EE.UU., entre 1996/ 1997 y 2007/2008, representaron el 18% del valor total de aquellas exportaciones en el segundo bienio.

Otros estudios señalan que estas pérdidas no se limitan al mercado de los EE.UU., sino que también se observan en las exportaciones intra-regionales y hacia la Unión Europea por parte de los países latinoamericanos (Saslavaky y Rozemberg, 2009). Ya en el 2004, un estudio efectuado por Ferraz y Ribeiro registraba las primeras señales de pérdida de mercado en EE.UU. y en la Unión Europea por parte de las exportaciones brasileñas, como consecuencia de la competencia ejercida por los productos chinos en aquellos mercados.

Más recientemente, la publicación periódica del Observatorio China, de la Confederación Nacional de la Industria (CNI) de Brasil, ha monitoreado la evolución de la competencia entre productos industrializados chinos y brasileños en los mercados de los EE.UU., México y Argentina – enfocando el análisis en los productos relevantes a las exportaciones brasileñas a cada uno de estos mercados. La serie de datos no permite abrigar dudas acerca de la pérdida de porciones crecientes del mercado de estos tres países, en favor de las exportaciones chinas.

Más allá de los costos asociados a la pérdida de mercados externos, el desplazamiento de productos manufacturados latinoamericanos por parte de productos chinos en terceros mercados, puede contribuir a incentivar el proceso de concentración del modelo exportador de la región en *commodities*, y bienes industriales intensivos en recursos naturales. Como se afirmó anteriormente, las probabilidades de una evolución de este tipo, dependen de la concentración *ex ante*, no solamente del patrón de exportación de los países, sino también de la estructura productiva de los mismos.

La preocupación por el desvío de inversiones externas de América Latina hacia China, parecen – a la luz de la reciente evolución – menos fundadas que las que se refieren a la competencia de exportaciones en terceros mercados. Analizando la hipótesis de que “los

incrementos de las IDE originados en la OCDE hacia China e India ocurrieron a costas de las IDE dirigidas a América Latina”, Cravino, Lederman y Olarreaga (en prensa) concluyeron que no hubo desvío ni sustitución del destino de los flujos y que “las inversiones externas dirigidas a China e India tuvieron un efecto agregado positivo sobre los stocks de capital de la OCDE en América Latina y el Caribe, así como en el resto del mundo. Jenkins (2009) también es escéptico acerca de la existencia de desvíos de IDE detrimento da América Latina, argumentando esencialmente que los IDE dirigidos a China son *efficiency-seeking*, en tanto que las dirigidas a América Latina (pero mucho menos a México y América Central) son *market-seeking* o procuran acceder a recursos naturales. El hecho de que las motivaciones de las inversiones externas sean diferentes, limita el potencial de sustitución de sus destinos.

El fuerte crecimiento económico de China creó impactos importantes sobre la demanda de *commodities*. En 2007, la participación de China en el consumo mundial de mineral de hierro fue del 54.3%, del 27.1% en el de cobre y del 20.9% en el caso de la soja. El crecimiento de la demanda china se tradujo, en el período 2002-2007, en aumentos espectaculares de los precios internacionales de los productos básicos. Por esto, el mineral de hierro experimentó, en este período, un incremento en el precio del orden del 185%, el cobre 356%, el zinc 316%, la soja 81%, y el café 126% (Jenkins, 2009).

Naturalmente, la demanda china no es el único factor que originó estos movimientos de precios – para los cuales contribuyeron, especialmente en el caso de los productos agropecuarios, varios otros factores (Piñeiro et al, 2009). Sin embargo, estimaciones hechas por Jenkins (2009), sugieren que el impacto del crecimiento de China sobre la demanda global de *commodities* y sobre los precios internacionales de estos productos fue muy significativa, en especial sobre los productos de origen mineral¹³. En términos del valor de las exportaciones en el período 2002-2006, la ganancia de los países latinoamericanos estimada por Jenkins y atribuible al efecto-China sobre los precios de las *commodities*, habría variado entre US\$23.3 billones y US\$ 45 billones.

4. El surgimiento asiático: futuras implicancias para América Latina

Como se comprobó en la sección precedente, hasta el momento, los impactos del surgimiento chino e indio sobre las economías latinoamericanas, aunque heterogéneos de acuerdo al país de la región, resultaron limitados en términos agregados y se concentran en la dimensión comercial. Pueden ser sintetizados de la siguiente manera:

- por el momento, China genera expectativas y preocupaciones entre los *policy-makers* y los agentes económicos de América Latina. India es aún un socio muy secundario para la región, tanto en términos de comercio como de inversiones. De acuerdo a los intereses y a las perspectivas, China es percibida como un “ángel” o un “demonio”. India parece un gigante distante que aún no moviliza, positiva o negativamente, intereses económicos en la región;
- el comercio fue la principal vía de transmisión de los efectos del surgimiento de los dos países asiáticos sobre la región, y dicha transmisión se realizó a través: (i) del

¹³ Segundo Jenkins (2009), o efeito do crescimento chinês sobre a demanda mundial de minério de ferro entre 2002 e 2006 foi de 41,2%, situando-se o efeito-preço associado à demanda chinesa entre um mínimo de 103,1% e um máximo de 164,9%. No caso do cobre, o efeito sobre a demanda global foi de 3,8% e sobre os preços variou entre 15,2% e 37,9%. No caso dos produtos de origem agropecuários, os impactos registrados foram, em geral, significativamente inferiores.

crecimiento de los flujos bilaterales de comercio; (ii) del aumento de precios de las *commodities* exportadas por distintos países latinoamericanos; y (iii) de la creciente competencia sufrida por los productores y exportadores latinoamericanos de manufacturas, tanto en sus mercados internos como en terceros mercados;

- el surgimiento de China impactó principalmente en los países de la región que son exportadores de *commodities* y disponen de base industrial diversificada y generadora de exportaciones, con destino a la misma región o a otras partes del mundo. Estos países – Brasil, Argentina y México – sufren los efectos del surgimiento chino a través de las tres vías de transmisión antedichas;
- en lo que se refiere al dinamismo exportador latinoamericano en las relaciones bilaterales con China, éste se mantiene circunscripto a un pequeño número de productos primarios. La competencia china se manifiesta, en los mercados latinoamericanos y en terceros mercados, en una creciente variedad de productos manufacturados, producidos y exportados por los países de la región;
- efectos sobre la producción y los niveles de empleo en los países latinoamericanos debido a la competencia china que parece haber afectado hasta el momento, los sectores intensivos en mano de obra y vinculados a la cadena electrónica en México y América Central; y
- los flujos de inversión directa no fueron hasta el momento una vía relevante de transmisión de las consecuencias del surgimiento asiático a las economías latinoamericanas, y esto se traduce, tanto en bajos niveles de inversión bilateral, como en la relativa autonomía que la dinámica de inversiones externas dirigidas a América Latina demuestra, *vis à vis* las inversiones dirigidas a los países asiáticos. Más que a una sustitución de regiones, las IDE dirigidas a América Latina y a Asia-Pacífico parecen obedecer a una lógica de complementación;
- las respuestas políticas a que han recurrido hasta ahora los países latinoamericanos para enfrentar el desafío chino, implicaron principalmente medidas en el aspecto comercial, cuando los efectos del surgimiento chino sobre la región se dieron esencialmente por vía del comercio. En los países latinoamericanos resaltan claramente dos vectores de respuesta: por un lado, las medidas contingentes de protección, (fundamentalmente, antidumping), aplicadas a las importaciones procedentes de China; por el otro, la negociación de acuerdos comerciales preferenciales con China. El recurrir a medidas antidumping viene siendo utilizado de manera creciente por los países latinoamericanos cuyos productores locales, de una vasta gama de sectores industriales, sufren la competencia de las importaciones provenientes de China. Es el caso de Brasil, México y Argentina.

Países con bases industriales menos diversificadas, y con un fuerte interés exportador concentrado en unas pocas *commodities*, como Chile y Perú, optaron por buscar acuerdos de liberalización preferencial con China. Los acuerdos firmados por estos dos países con China, se centran en el área de bienes, y no incluyen, especialmente en el caso de Perú, sectores industriales que pudiesen sufrir un fuerte impacto negativo debido a la competencia de productos chinos, los que serían beneficiados por la liberalización preferencial.

¿Cómo evolucionarán éstas tendencias en el futuro? Más allá de los impactos ya observados del surgir de China sobre las economías latinoamericanas, ¿hay otros que se manifestarán en los próximos años?

Los impactos percibidos hoy día, consecuencia de la evolución que difícilmente se revertirá en los próximos años, más allá de la intensidad y de la velocidad con que ellas se harán sentir en el futuro próximo dependen de variables que están fuera del control de los países de la región (ver más adelante la discusión sobre estas variables). En los próximos años, entre los impactos que parecen irreversibles, valen citar:

- *la fuerte especialización en commodities para China, de las exportaciones latinoamericanas.*

Resulta difícil imaginar que este patrón de especialización de las exportaciones bilaterales latinoamericanas hacia China vaya a cambiar en el futuro próximo. Más allá del hecho de que la demanda china por commodities debe seguir siendo fuerte en los próximos años – aún en un escenario de ajuste – la diversificación del modelo de exportaciones latinoamericanas hacia China choca contra las políticas industriales chinas, que incentivan fuertemente la sustitución de importaciones de productos manufacturados. Amén de esto, hay que tener en cuenta, los tradicionales problemas de competitividad que afectan las exportaciones de productos manufacturados de la región.

Una cuestión más complicada, vinculada a la especialización bilateral del patrón latinoamericano de exportaciones, se refiere a la difusión de este modelo de especialización internacional de las exportaciones totales de los países de la región., como consecuencia indirecta del efecto China. Si existe algún riesgo de que esta evolución se produzca, éste está sin duda concentrado en las pequeñas economías de la región, cuyas pautas de exportación ya están sumamente concentradas en unos pocos productos primarios, especialmente productos minerales. Como mostró el estudio de Iglesias (2007), cubriendo un período de cuarenta años, “ el fenómeno de la ‘maldición de los recursos naturales’ (en la región), inhibiendo la diversificación y el crecimiento de las exportaciones, parece, indudablemente, estar más concentrado en los países de base mineral (que en los de base agropecuaria).”

- *la creciente competencia de China, enfrentada por los sectores manufactureros latinoamericanos, tanto en sus propios mercados como en terceros.*

Esta competencia seguirá siendo intensa en los próximos años, pero su nivel de intensidad será sensible a ajustes que probablemente serán efectuados al modelo chino de crecimiento. En la medida en que estos ajustes no se produzcan, la mayor competencia de los productos chinos en los mercados internos de los países latinoamericanos con una base industrial más diversificada, podrá comenzar a producir reacciones de los productores locales de una amplia gama de sectores, contrastando con el cuadro actual, en el que las quejas se concentran en pocos sectores. Las respuestas se vienen concentrando en medidas antidumping, y en el caso argentino, en las licencias no automáticas de las importaciones; pero estos son, obviamente, paliativos, cuando los problemas se multiplican y se esparcen a través del tejido industrial de la región.

Pero los principales factores de distorsión, de las condiciones de competitividad presentes hoy en la políticas económicas e industriales chinas, son la política cambiaria y el elevado componente de subsidios en los mecanismos de financiamiento a la inversión y a la producción industrial. Para enfrentar estas cuestiones, los países latinoamericanos con base

industrial más diversificada, necesitan reforzar su articulación regional, y aumentar su presión sobre China en los foros económicos internacionales – G20 y OMC. Hasta el momento, las estrategias de reacción han sido nacionales y “producto- específicas”. Pero en un escenario de creciente presión china sobre la industria latinoamericana, esta estrategia puede ganar peso.

- la diversidad de respuestas políticas, basadas en preferencias nacionales y en que la dimensión regional desempeña un rol totalmente secundario.

Las primeras respuestas políticas al “efecto China” tienen un sello característico: reflejan preferencias nacionales en lo político pero apuntan en direcciones totalmente opuestas – la apertura de mercados en el caso de los países que buscaron acuerdos comerciales con China, y la protección en el caso de aquellos que optaron preferentemente por el uso de derechos antidumping.

Llama la atención la ausencia de una dimensión regional, como componente de las respuestas de la política latinoamericana. Ni siquiera se consideró la hipótesis de avanzar en la formación de un mercado regional (o sub-regional, si se piensa en América del Sur), en el que los productores se beneficiarían de preferencias comerciales. Indudablemente, este hecho apunta a la situación vivida por la región – y en especial, por América del Sur – en la que la politización de las opciones de política económica y comercial impide cualquier avance en los procesos de integración y de cooperación regional. Con la firma de acuerdos comerciales bilaterales entre países de la región y China, la hipótesis de la formación de un mercado regional “preferencial” entre los países de la región comienza a perder consistencia.

Considerando ahora las repercusiones que aún no se han manifestado o se manifestaron en pequeña escala (las repercusiones emergentes), es previsible que comiencen a ganar relevancia, el rol de India como exportador de servicios y bienes intensivos en mano de obra y el crecimiento de las inversiones chinas e indias en la región.

En realidad, la naturaleza del desafío competitivo que el predominio de India significará en el futuro para los países latinoamericanos, presenta algunas diferencias con aquel que China representa hoy. Aún cuando India tiene ya una importante especialización internacional en servicios de tecnología de la información - un aspecto que la distingue de China – el predominio de India en esta área no reduce drásticamente las probabilidades de los países latinoamericanos en la exportación de servicios. Factores como la proximidad física y cultural pueden generar ventajas comparativas importantes para los países latinoamericanos en la exportación de servicios para la región, y algunos de ellos parecen estar ya aprovechando las oportunidades que derivan de estas ventajas.

En el sector manufacturero, el advenimiento de India como exportador de bienes intensivos en mano de obra, les genera a los países de la región, un desafío apenas superado por el producido por el crecimiento de China. Sin embargo, la “agresividad” del dinamismo exportador indio será, probablemente menor, que las de las exportaciones chinas, dado que India no contará con la variedad de subsidios fiscales y crediticios que hoy benefician las ventas al exterior de China. Aún así, con el surgimiento de la India, aumentará la competencia en los mercados internos y externos, reduciendo el espacio del que aún disponen los países latinoamericanos en los mercados internos y externos de bienes de mano de obra intensiva. Sin políticas adecuadas, los países de economías menos diversificadas de la región, podrán estar condenados a concentrarse casi exclusivamente en sectores intensivos en recursos naturales.

Aunque hasta el momento hayan sido limitadas las inversiones directas de China e India en la región (a excepción de las inversiones en paraísos fiscales), se prevee que se asistirá, en los próximos años, a un crecimiento de estos flujos. El motivo más evidente de estas inversiones, especialmente aquellas provenientes de China, es el de tener acceso a los recursos naturales necesarios para mantener las altas tasas de crecimiento e industrialización del país, como en el caso de las inversiones en África. En la medida en que la industrialización india se profundice, se podrá asistir a un proceso semejante con origen en éste país. Estas inversiones tenderían a generar nuevos flujos de comercio bilateral que seguirían estrictamente el patrón Norte-Sur que hoy es dado observar en el intercambio entre América Latina y China.

Pero también resulta posible la intensificación de otro patrón de inversiones bilaterales, que hoy ya se insinúa, tanto en bienes industriales como en servicios. En este caso, las inversiones se vuelven hacia la exploración o el potencial de crecimiento de los grandes mercados nacionales de la región, como Brasil; o del mercado sudamericano (o norteamericano, en el caso de inversiones dirigidas a México o América Central): sectores como el automotriz, el electro-electrónico, el de equipos de telecomunicaciones y otros, que surgen como fuertes candidatos a recibir este tipo de inversiones. En el caso de los servicios, las inversiones buscarían captar ventajas comparativas de países latinoamericanos relacionadas al tamaño del mercado regional, pero también al potencial de exportación especialmente hacia los EE.UU. Este tipo de comercio tendería a producir nuevos flujos de comercio dentro de la región (a partir de los países elegidos para recibirlos), y de la región hacia terceros mercados.

No es de despreciar el componente político de éstas inversiones, en lo referido al futuro de los flujos de inversión directa originados en China. Aunque, como se observó aquí, la motivación económica de las IDE chinas parezca haber prevalecido en los flujos recientes provenientes de aquel país, el componente de “seguridad económica” tiene un papel importante en la estrategia china. En este sentido, es la misma motivación económica que se ve politizada y no se puede excluir la hipótesis de que los flujos futuros de IDE chinas hacia la región incluyan un componente político de concreción de alianzas y asociaciones con determinados países de la región.

La repercusión de este conjunto de transformaciones sobre los flujos del comercio y las inversiones que involucran a América Latina, y sobre la formación de intereses de negociación comercial pueden ser resumidos así:

- China emerge como el principal competidor de la región en productos manufacturados en América Latina y en terceros mercados, disminuyendo la relevancia de los productores de otras regiones – especialmente EE.UU. y la Unión Europea como competidores de la región;
- China e India – y por extensión , Asia – se convierten en los grandes mercados para los productores de *commodities* de la región, reduciendo para estos sectores la importancia de los EE.UU. y la UE;
- crece la viabilidad política de acuerdos comerciales entre por un lado, los países sudamericanos con base industrial diversificada (Brasil y Argentina), y por el otro, los EE.UU. y la Unión Europea, al disminuir las resistencias sudamericanas originadas en el sector industrial y al reducirse las ambiciones del *agrobusiness* en términos de acceso a los mercados de aquellos países – hoy percibidos como menos relevantes;

- países latinoamericanos para los cuales la región representa un mercado de exportación relevante – sobre todo para los productos manufacturados – tienen un nuevo incentivo para impulsar una agenda de integración con vistas a constituir no solamente un espacio comercial preferencial, sino también áreas temáticas relevantes en la perspectiva de “hacer valer la proximidad geográfica” como factor de competitividad.

5. Escenarios Futuros: ajuste en China e implicaciones para América

Identificados impactos ya manifestados y emergentes de mayor relevancia para la región, debe recordarse que siendo muy probable que tales impactos se presenten en los próximos años, surge una pregunta respecto a la intensidad con que se harán sentir en América Latina. ¿A qué variables responde la intensidad de los impactos que se harán sentir en la región en los próximos años?.

Del mismo modo que los impactos generados por el predominio de China sobre América Latina en la década pasada, están estrictamente asociados al ritmo de crecimiento de aquella economía y al modelo de desarrollo por ella adoptado, parece correcto afirmar que los impactos futuros dependerán de la trayectoria de la evolución de estas variables clave.

La mayoría de las hipótesis acerca del crecimiento de China en la próxima década – llevando al país a sobrepasar a los EE.UU. como la mayor economía del mundo, en el transcurso de la segunda a la tercera década del siglo – trabajan con un escenario en el que las fuerzas motrices del presente modelo continuarán actuando, aunque eventualmente atenuadas por ajustes o correcciones del rumbo¹⁴.

El escenario de base para discutir estas cuestiones es inercial, o sea, aquel en el que las fuerzas motrices que impulsan la economía china, continúan actuando, aún cuando en un cuadro de crecientes restricciones y limitaciones internas y externas. Por otra parte, este parece ser el aspecto distintivo de los escenarios en que China se moverá en el futuro, en comparación con aquellos vigentes en las últimas décadas: el menor margen de maniobra interna y externa para poner en práctica sus políticas económicas.

En este sentido, el escenario inercial parece ineludible en el futuro inmediato, pero tiene fecha de caducidad. En un primer momento, el escenario inercial gana fuerza a través del modelo de respuesta del país a la crisis de 2008/2009. La reacción china, bajo la forma de un paquete de estímulos fiscales y crediticios, “exacerbó” las características más sobresalientes del modelo económico vigente y amplió su legitimidad interna. Más allá de ello, la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo, en el que el mercado interno y el consumo interno ganan relevancia *vis a vis* las exportaciones, enfrenta fuertes resistencias en función de las implicaciones distributivas y políticas que tal reorientación generaría.

Pettis (2010) vincula las dificultades futuras, al hecho de que esta transición exige “la inversión del proceso de subsidiamiento” de los productores por las familias (*the household*

¹⁴ Sin embargo, si nos fijamos en la literatura que discute la sustentabilidad del modelo chino de crecimiento, las evaluaciones disponibles varían de una manera impresionante. Algunos autores ven a China camino a dominar el mundo (Foguel, 2010), en tanto que otros prevén una crisis de grandes proporciones, derivada de la incapacidad política de los dirigentes chinos para cambiar el actual modelo de crecimiento (basado en altas tasas de ahorro, inversión y exportaciones), por otro rumbo apoyado en el consumo interno y en la ampliación del mercado interno.

sector), que hoy se da a través de bajas tasas de interés, una moneda subvaluada, y de otros mecanismos. Esta inversión, amén de políticamente difícil, generaría, en la visión de Pattis (2010), una fuerte pérdida de rentabilidad en el sector manufacturero, núcleo duro de la economía y símbolo de la competitividad china.

En un segundo tiempo, cuyos contornos ya se comienzan a dibujar, presiones internas y externas a favor de la reorientación del modelo llevan a los dirigentes chinos a optar por la reorientación del modelo de crecimiento, adecuándolo gradualmente al nuevo ambiente – más restrictivo que aquel vigente en la década que termina.

Emergería entonces un escenario de ajustes controlados, en el que la dirección del PCC consigue gradualmente manejar la transición entre modelos de desarrollo, aumentando el consumo interno como parte del PBI, incentivando el desarrollo de empresas nacionales enfocadas tanto hacia el mercado interno como hacia las exportaciones (a diferencia de las políticas de atracción de IDE enfocadas exclusivamente hacia la exportación), y “densificando” en el plano interno, cadenas de producción hoy articuladas sólo con el mercado externo.

De acuerdo a distintos analistas, la dirección del PCC ya está convencida de la inevitabilidad de estos ajustes estructurales, y las recientes medidas consideradas proteccionistas que el gobierno chino adoptó en las áreas de inversión, compras gubernamentales y apoyo a la innovación, apuntarían en ésta dirección.

En este escenario, China mantendría elevadas tasas de de crecimiento, sosteniendo altos niveles de importación de materias primas y productos intensivos en recursos naturales. Sus exportaciones tenderían a crecer menos, reduciendo las tensiones comerciales con otros países y atenuando la competencia sufrida por las exportaciones de productos manufacturados latinoamericanos en terceros mercados y en sus mercados internos.

Este es un escenario que converge hacia la reducción de los desequilibrios macroeconómicos que estuvieron en la raíz de la reciente crisis, y su eventual consolidación reduciría las tensiones comerciales y cambiarías ente China y EE.UU¹⁵.

En una variante de este escenario, la transición china hacia un modelo económico más volcado al mercado interno no se completaría sin repercusiones importantes sobre las tasas de crecimiento del país. La acumulación de existencias de materias primas, unida al exceso de capacidad instalada generado por las elevadas inversiones que estuvieron en la base del crecimiento de los últimos años, llevaría a una reducción de la demanda china de *commodities* con impactos relevantes sobre el recorrido de los precios internacionales y de las exportaciones de países latinoamericanos.

¹⁵ No se puede descartar el caso de un escenario de crisis aguda del modelo chino, derivado de las dificultades para asegurar en un plazo razonable, una transición en dirección a un nuevo modelo de desarrollo, mientras que las tensiones y los conflictos internos y externos se intensifican. En este escenario, China crece bastante menos que en el anterior (y mucho menos que en la década que termina); sus importaciones de materias primas y productos intensivos en recursos naturales pierden dinamismo y sus exportaciones son sustentadas por políticas. Para algunos autores, China podría terminar siguiendo el camino de Japón, de bajo crecimiento en los años`90.

Referencias Bibliográficas

- **Acioly, L. e Leão, R.P. (2010)** - *A internacionalização das empresas chinesas* - Carta da SOBEET Ano XIII, n. 54, abril.

- **Baldwin, R. (2006)** - *Globalization: the great unbundling(s)*, in *Globalization challenges for Europe*, Secretariat of the Economic Council, Finnish Prime Minister's Office, Helsinki.

- **BID (2009)** - *India: Latin America's next big thing?* Diciembre.

- **Blázquez-Lidoy, J.; Rodriguez, J. e Santiso, J. (2006)** - *Angel or devil? China's trade impact on Latin American emerging markets*, Working Paper n. 252, OECD Development Centre, June.

- **Bergstein, C.F.; Freeman, C.; Lardy, N.R. e Mitchell, D.J. (2009)** - *China's rise: challenges and opportunities*, Peterson Institute for International Economics & Center for Strategic and International Studies, October.

- **Castro, L., Olarreaga, M. e Saslavsky, D. (2009)** - *The impact of trade with China and India on Argentina's manufacturing employment*, in Lederman, D., Olarreaga, M. e Perry, G.
- *China's and India's challenge to Latin America: opportunity or threat?* The World Bank.

- **CEPAL (2006)** - *Panorama de la inserción internacional de América Latina y Caribe*.

- **CNI (2009)** - *Observatório Brasil-China*, diversas ediciones, disponible en www.cni.org.br.

- **Dadush, U. e Stancil, B. (2010)** - *The world order in 2050*, Policy Outlook, Carnegie Endowment for International Peace, February.

- **Devlin, R., Estevadeordal, A. e Rodriguez-Clare, A. (2007)** - *El impacto de China: oportunidades y retos para América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo e David Rockefeller Center for Latin American Studies (Harvard University).

- **Feenstra, R. e Kee, H.L. (2009)** - *Trade liberalization and export variety; a comparison of Mexico and China*, in Lederman, D., Olarreaga, M. e Perry, G. - *China's and India's challenge to Latin America: opportunity or threat?* The World Bank.

- **Ferraz, G. e Ribeiro, F. (2004)** - *Brasil-China: desempenho exportador nos mercados da União Européia e dos Estados Unidos*, en Revista Brasileira de Comércio Exterior n. 80, Ano XVIII, julio/septiembre.

- **Foguel, R. (2010)** - *\$ 123,000,000,000,000*, in Foreign Policy, Jan/Feb.

- **Freund, C. e Özden, C. (2009)** - *The effect of China's exports on Latin American trade with the world*, in Lederman, D., Olarreaga, M. e Perry, G. - *China's and India's challenge to Latin America: opportunity or threat?* The World Bank.

- **Frieden, J. A. (2009)** - *The crisis and beyond: prospects for international economic cooperation*, paper prepared for a conference organized by the Ministero dell'Economia e

delle Finanze and by the Centre for Economic Policy Research on “Where are the new engines of growth”, Rome, 23-24 July.

- **Hanson, G.H. e Robertson, R. (2009)** - *China and the recent evolution of Latin America's manufacturing exports*, in Lederman, D., Olarreaga, M. e Perry, G. - *China's and India's challenge to Latin America: opportunity or threat?* The World Bank.

- **Iglesias, R. (2007)** - *Tendências e fatos estilizados das exportações da América do Sul no período 1965-2005*, in Revista Brasileira de Comércio Exterior n. 93, Ano XXI, outubro/dezembro.

- **Jenkins, R. (2009)** - *The Latin American case*, in Jenkins, R. e Dussel Peters, E. (eds) - *China and Latin America: economic relations in the twenty-first century*, German Development Institute.

- **Lederman, D., Olarreaga, M. e Soloaga, I. (2009)** - *The growth of China and India in world trade: opportunity or threat for Latin America and the Caribbean?* in Lederman, D., Olarreaga, M. e Perry, G. - *China's and India's challenge to Latin America: opportunity or threat?* The World Bank.

- **OECD (2009)** - *India* - OECD Investment policy reviews.

- **OECD (2008)** - *China: Encouraging responsible business conduct* - OECD Investment policy reviews.

- **Pettis, M. (2010)** - *US - China trade relations: the next dispute?* in Carnegie Endowment for International Peace e-news, February 17.

- **Pettis, M. (2009)** - *The G20 meetings: no common framework, no consensus*, Policy Brief 79, Carnegie Endowment for International Peace, May.

- **Piñeiro, M.; Bianchi, E.; Piñeiro, V. e Trucco, M. (2009)** - *Tendencias estructurales de los precios de las commodities agrícolas: escenarios y estrategias*, Série Breves CINDES, septiembre.

- **RedLat (2010)** - *As relações econômicas e geopolíticas entre a China e a América Latina: parceria estratégica ou interdependência assimétrica*, trabalho elaborado para o Seminário Internacional China: competição ou parceria, março.

- **Rosales, O. e Kuwayama, M. (2007)** - *América Latina al encuentro de China e Índia: perspectivas y desafíos en comercio e inversión* Revista de la CEPAL 93, diciembre.

- **Saslavsky, D. e Rozemberg, R. (2009)** - *The Brazilian case*, in Jenkins, R. e Dussel Peters, E. (eds) - *China and Latin America: economic relations in the twenty-first century*, German Development Institute.

- **Summers, L. (2008)** - *The global consensus on travel is unraveling*, in Financial Times, August, 24.

- **UNCTAD (2005)** - *Trade and Development Report*.

- **Warwick Commission, The (2007)** - The multilateral trade regime: which way forward?
The University of Warwick.