

RedLat

China-Latin America Economic and Geopolitical Relations:

Strategic Alliance
or Asymmetrical
Dependency?

SPECIAL PUBLICATION

As Relações Econômicas e Geopolíticas entre a China e América Latina:

Aliança Estratégica
ou Interdependência
Assimétrica?

PUBLICAÇÃO ESPECIAL

Las Relaciones Económicas y Geopolíticas entre China y América Latina:

¿Alianza Estratégica
o Interdependencia
Asimétrica?

PUBLICACIÓN ESPECIAL



PUBLICAÇÃO TRILINGUE

Português..... Pg 01

TRILINGUAL PUBLICATION

English..... Pg 53

PUBLICACIÓN TRILINGUE

Español..... Pg 105

As Relações Econômicas e Geopolíticas entre a China e América Latina:

Aliança Estratégica
ou Interdependência
Assimétrica?

RedLat

O presente texto procura traçar um panorama das relações econômicas e geopolíticas entre a China e os países da América Latina no início do século XXI. A premissa na análise é a de que a **ascensão chinesa impõe novos dilemas estruturais para os países da região, com impactos sobre a agenda do desenvolvimento e das perspectivas no mundo do trabalho.**

A base do trabalho são os estudos nacionais elaborados para oito países da região – Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Peru e Uruguai¹ – no âmbito do projeto “Made in China: Oportunidades e Ameaças Colocadas pela Ascensão Global da China para os trabalhadores Latino Americanos”, elaborados no marco da RedLat com o apoio da FNV da Holanda.

O objetivo do projeto é suprir uma falta de informação a respeito do tema nos movimentos sociais da região e contribuir assim para uma reflexão profunda acerca do fenômeno “China”, como já o estão fazendo governos e empresas – ainda que de forma pontual, limitada e sob uma perspectiva de curto prazo. Busca-se assim construir uma visão sindical da região, destacando os impactos diversos sobre os trabalhadores de cada país.

“a ascensão chinesa impõe novos dilemas estruturais para os países da região, com impactos sobre a agenda do desenvolvimento e das perspectivas no mundo do trabalho”

¹ Os documentos referentes às relações de cada um destes países com a China foram produzidos pelas seguintes instituições: Instituto LASOS/CEFS (Argentina), Instituto Observatório Social (Brasil), CENDA (Chile), Escuela Nacional Sindical-ENS (Colômbia), IFA (Equador), CILAS (México), PLADES (Peru) e Instituto Cuesta Duarte (Uruguai) e se encontram disponíveis em PDF no site da RedLat na web.

RedLat

Argentina	Central de los Trabajadores de Argentina (CTA) e LASOS
Brasil	Central Única dos Trabalhadores do Brasil (CUT) e Instituto Observatório Social (IOS)
Chile	Central Unitaria de Trabajadores de Chile (CUT) e CENDA
Colômbia	Central Unitaria de Trabajadores (CUT) e Escuela Nacional Sindical (ENS)
México	Centro de Investigación Laboral e Asesoría Sindical (CILAS)
Peru	Programa Laboral de Desarrollo (PLADES)
Uruguai	PIT-CNT e Instituto Cuesta Duarte

Confederação Sindical de Trabalhadores das Américas (CSA)

Entidades convidadas

Equador	Corporación para el Desarrollo de la Producción y el Medio Ambiente Laboral (IFA) e Federación Nacional de Trabajadores Agroindustriales, Campesinos e Indígenas Libres del Ecuador (FENACLE)
---------	---

A RedLat e seu papel.

A **Rede Latino-americana de Pesquisas em Empresas Multinacionais** (RedLat) é uma iniciativa criada em outubro de 2005, que reúne sindicatos e instituições de pesquisa sobre o mundo do trabalho de 7 países da América Latina, com o propósito comum de aprofundar o conhecimento acerca do comportamento social e trabalhista das empresas multinacionais e que utiliza as informações coletadas para impulsionar a ação sindical.

A missão da rede é reafirmar e fortalecer o poder dos sindicatos, contribuindo para o reconhecimento como atores sociais relevantes, não somente em sua relação com as empresas e também com a sociedade em geral. Esta tarefa inclui ativar e monitorar os acordos marco globais e também promover novas alianças sindicais regionais por ramo de atividade ou empresa, metas para as quais é vital estabelecer um clima de cooperação com as Federações Sindicais Internacionais e fortes vínculos com as Centrais Sindicais ativas da RedLat.

As instituições que compõe a RedLat são: CILAS (Centro de Investigaciones Laboral y Asesoría Sindical) no México, ENS (Escuela Nacional Sindical) e CUT (Central Unitaria de Trabajadores) na Colômbia, PLADES (Programa Latinoamericano de Desarrollo), no Peru, ICUDU (Instituto Cuesta Duarte) e PIT-CNT do Uruguai, CENDA (Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo

Alternativo) e CUT (Central Unitaria de Trabajadores) no Chile, LASOS (Laboratorio Social Sindical de Argentina) e CTA (Central de Trabajadores Argentinos) na Argentina, IOS (Instituto Observatório Social) e CUT (Central Única dos Trabalhadores) no Brasil, e a CSA (Confederación Sindical de las Américas).

Atualmente, o Instituto Observatório Social é responsável pela Secretaria Operativa da Rede. A RedLat conta com o apoio fundamental da central sindical holandesa FNV desde o início de suas atividades.

Para este trabalho em especial, foram convidadas a participar do estudo a *Corporación para el Desarrollo de la Producción y el Medio Ambiente Laboral (IFA)* e a *Federación Nacional de Trabajadores Agroindustriales, Campesinos e Indígenas Libres del Ecuador (FENACLE)*, ambas do Equador.



O processo de investigação que culminou nesta publicação foi iniciado em fevereiro de 2009 com o estabelecimento de uma metodologia comum. Em junho de 2009 os pesquisadores se reuniram novamente para discutir os resultados preliminares dos estudos nacionais e a estrutura do texto síntese regional, que compõe este estudo. Durante toda a pesquisa, foram envolvidos os representantes sindicais dos países analisados.

O processo de pesquisa foi finalizado com a realização, em fevereiro de 2010, no Rio de Janeiro, Brasil, do Seminário Internacional “A presença econômica chinesa na América Latina e as conseqüências para o mundo do trabalho”, cujo objetivo foi discutir as relações econômicas e geopolíticas recentes entre a China e os países da região, com destaque para os desafios enfrentados pelo movimento sindical.

Participaram desta atividade, além de representantes das entidades que elaboraram o presente estudo, o Embaixador da República Popular da China no Brasil, o Sr. Qui Xiaoqui, a assessora política do instituto de cooperação da central sindical holandesa, FNV Mondiaal, Sra. Andriette Nommensen, o ex-presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), professor Antonio Barros de Castro, e o especialista latino-americano de grande renome na análise sobre China, o Professor Romer Cornejo, do Colégio do México.

Este evento trouxe insumos importantes para a finalização do estudo que compõe esta publicação.

A primeira parte do estudo que apresentamos a seguir contrapõe os estilos de desenvolvimento da China e dos países latino- americanos ao longo dos anos 90. O contraste entre as duas opções de inserção externa é uma pré-condição para compreender as relações entre a China e a América Latina, as quais cobram uma pronunciada relevância a partir do novo século. Vale lembrar que é justamente neste cenário de ascensão que as economias latino-americanas voltam a apresentar dinamismo econômico, pelo menos até a crise internacional, que se faz sentir sobre a região desde fins de 2008.

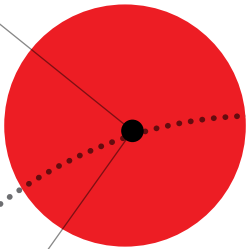
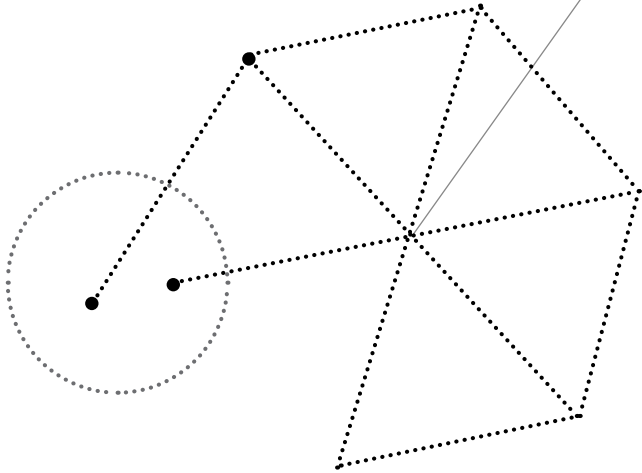
Em segundo lugar, apresenta-se um quadro de evolução das relações econômicas – em termos comerciais e de fluxo de capitais – entre a China e a América Latina, tomada como um conjunto, para o período 1998-2008.

A terceira parte do estudo discorre sobre as especificidades das relações econômicas desenvolvidas entre os distintos países da região analisados neste trabalho e a China. Propõe-se uma tipologia que pretende classificar as relações bilaterais de cada país com a China. Partindo dos oito países estudados, pode-se chegar a quatro padrões básicos: **A-** Economias exportadoras de *commodities* com reduzido parque industrial; **B-** Economias industriais sem TLC e exportadoras de *commodities*; **C-** Economias exportadoras de produtos industriais que possuem TLC com os EUA; **D-** Países pequenos exportadores de *commodities* com reduzida base industrial.

Estes padrões de interação com a China permitem visualizar riscos e potencialidades experimentadas pelos países na sua relação com a potência asiática. Obviamente, cada país possui suas próprias especificidades econômicas e políticas, além de um histórico particular de relações diplomáticas com a China.

A quarta parte apresenta uma síntese da política externa chinesa, enfatizado o que ambiciona esta nova potência na América Latina. Em seguida, expõem-se as distintas agendas nacionais no que diz respeito à expansão chinesa, destacando as diversas formas de relações bilaterais estabelecidas com a nação asiática.

Por último, apontam-se os desafios colocados pela ascensão chinesa para os países da região e se discutem os possíveis impactos para o mundo do trabalho, assim como as perspectivas para o movimento sindical.



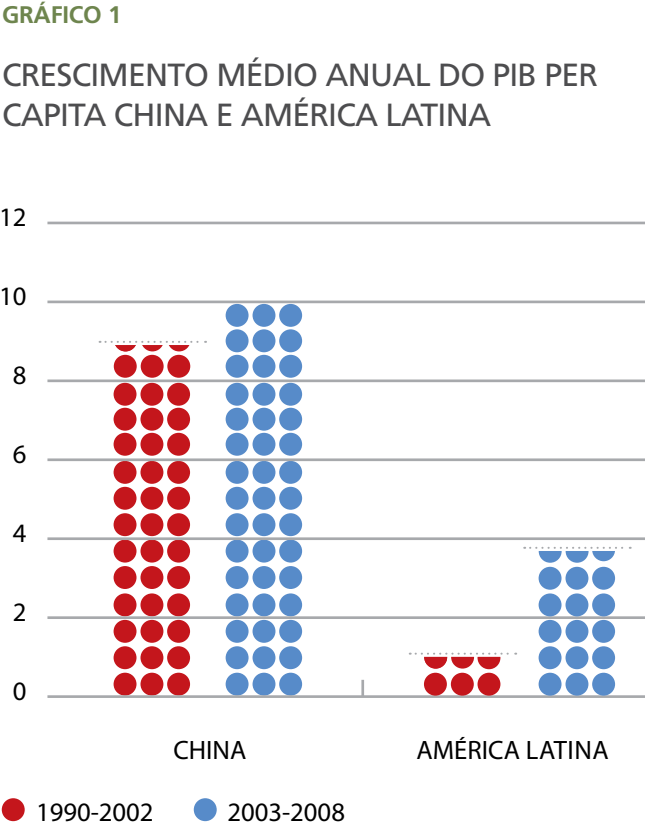


1. CHINA E AMÉRICA LATINA: TRAJETÓRIAS MACRO-ECONÔMICAS COMPARADAS DESDE OS ANOS 90	10
2. CHINA E AMÉRICA LATINA: UM PANORAMA DAS RELAÇÕES ECONÔMICAS	17
3. OS VÁRIOS PADRÕES DE RELAÇÕES ECONÔMICAS DOS PAÍSES LATINO AMERICANOS COM A CHINA	29
4. A POLÍTICA EXTERNA DA CHINA PARA A AMÉRICA LATINA E AS NOVAS PERSPECTIVAS GEOPOLÍTICAS	38
5. A ASCENSÃO CHINESA E OS DILEMAS PARA O MUNDO DO TRABALHO NA AMÉRICA LATINA	45
6. BIBLIOGRAFIA	49

1. China e América Latina: Trajetórias Macro-econômicas comparadas desde os Anos 90

Durante os anos noventa, as trajetórias macro-econômicas da América Latina e da China apresentaram comportamentos divergentes. Se por um lado ambas as regiões aumentaram seu grau de vinculação à economia internacional, pode-se dizer que as suas políticas de inserção foram começadas a partir de um conjunto de premissas e políticas diversas, para não dizer opostas.

Em primeiro lugar, o que se destaca quando se contrapõem as duas economias é o ritmo de expansão. No período 1990-2002, a renda per capita chinesa se expandiu quase dez vezes mais rápido do que a latino-americana (8,8% contra 0,9% ao ano).



Fonte: PNUD e CEPAL.

Este dinamismo da economia chinesa esteve ancorado em altas taxas de investimento, as quais se explicam pela expansão das exportações, pelo alto nível do gasto público e pela expansão do mercado interno – cujo potencial está longe de se esgotar – em um contexto de extrema cautela quanto à liberalização do mercado de capitais e de moeda razoavelmente desvalorizada (Lo, 2006).

Paralelamente, a liberalização comercial se realizou de forma paulatina, tanto que após a sua entrada na OMC os superávits comerciais se expandiram de forma relevante. Em 2006, a China já participava com 10% das exportações mundiais de bens manufaturados, contra cerca de 4% para o total da América Latina, segundo dados da OMC.

A China conseguiu durante os anos de 1990 aprimorar sua pauta de exportação, alcançando 93% de bens manufaturados na atualidade. Deste total, hoje, 44% proveem dos setores de maquinaria e equipamentos de transportes e comunicações, considerados de média e alta tecnologia (segundo dados da OMC para 2008). Isto é, neste período, presenciou-se um salto nas exportações industriais antes concentradas em produtos de baixo valor agregado – como têxtil e confecções – para uma gama cada vez mais diversificada de bens de consumo e de capital da indústria de transformação, que, de 20% em 1990, passaram a representar mais de 50% das exportações chinesas (Yin, 2006).

Esta transformação estrutural se fez sentir sobre o perfil da produção voltada para o mercado interno. Especialmente a partir do período pós 2002,

o crescimento chinês passa a depender de forma crescente do investimento (Wong, 2007). A formação bruta de capital fixo absorve 38% da demanda chinesa, seguida pelo consumo (36%) e, em último lugar, pelas exportações líquidas (26%). Segundo Lo (2007), trata-se de um novo padrão de crescimento associado a um rápido incremento tecnológico e a ganhos crescentes de escala.

Na América Latina, por sua vez, verifica-se uma racionalização produtiva com desintegração vertical e aumento de conteúdo importado, especialmente nos segmentos mais dinâmicos do comércio e de maior produtividade. Como resultado, obtém-se um duplo processo de concentração das exportações em produtos intensivos em recursos naturais e de generalização das maquiladoras, as quais se destacam pelas exportações de manufaturados com baixo valor agregado no mercado interno (Cimoli e Katzs, 2002).

Ainda que esta dupla tendência tenha acometido todos os países da região em alguma medida, interessa-nos ressaltar que as experiências de reestruturação produtiva e inserção externa seguiram trajetórias diferentes. Isto se deve, de alguma maneira, às experiências pregressas de industrialização. Segundo Bielschowsky y Stumpo (1995), a reestruturação industrial apresentou vários estilos na região: desindustrialização com reorientação para o exterior, em Chile; integração radical em direção ao norte no México; sofisticação exportadora na Argentina; e posição defensiva no Brasil. Paralelamente, as decisões das empresas transnacionais na região variaram segundo a natureza

do ajuste, a dimensão dos respectivos mercados internos e as opções em termos de acordos comerciais.

Partindo de dados do Comtrade (ONU) para a primeira metade dos anos 2000, pode se constatar a irrelevância das exportações latino-americanas, exceto as de *commodities* e combustíveis, produtos para os quais a região responde, respectivamente, por 11,5% e 9% das exportações mundiais. Para os produtos manufaturados, observa-se a posição marginal da América Latina, que contribui com uma porcentagem que oscila entre 4% e 5% nas manufaturas intensivas em recursos naturais e de baixa e média tecnologia, enquanto que para as de alta tecnologia, a região responde por 3,4% das vendas mundiais.

Esta crescente especialização do perfil das exportações latino-americanas – apesar das diferenças expressivas entre os vários países – resulta, em grande medida, do modelo de liberalização econômica implantado na região durante os anos de 1990. Reforçando esta tendência, durante o período, à exceção do México, os investimentos diretos passaram a se concentrar no setor de serviços, o qual foi favorecido pelo processo de privatização então em curso na região.

Em contraste, a política chinesa de atração de transnacionais favorece o modelo de joint-ventures com empresas nacionais. Apesar do papel

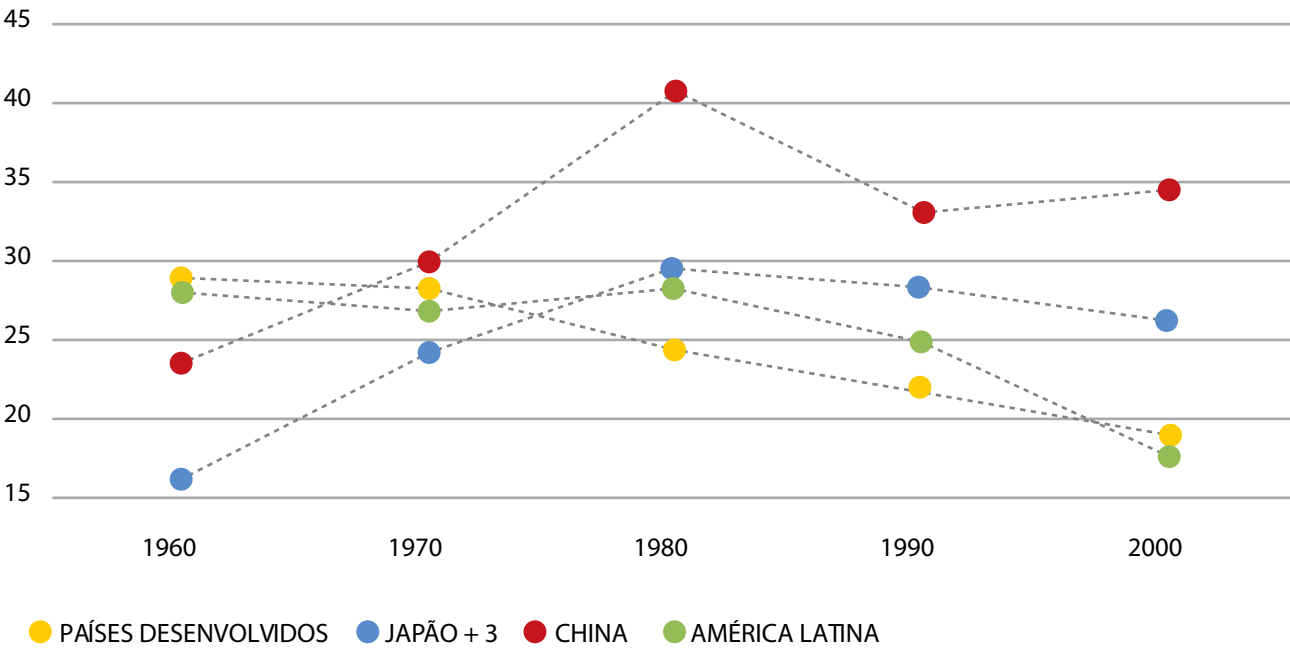
estratégico destas empresas na economia chinesa, elas contribuem com somente 5% da formação bruta de capital do país e com 30% da produção de manufaturados, 3/5 dos quais estão direcionados para o mercado interno (Lardy, 2006). Ou seja, o mercado externo e os investimentos externos são estratégicos especialmente porque realimentam um processo de acumulação de capital cuja dinâmica é endógena.

A diferença essencial entre as duas regiões econômicas parece residir no nexo entre exportações e investimentos, que permitiu ampliar a capacidade produtiva na China, contribuindo inclusive para o fortalecimento do mercado interno, enquanto na América Latina a volatilidade cambial – em virtude da rápida abertura comercial e financeira – impossibilitou a viabilização deste nexo, trazendo uma brusca alteração nas taxas de crescimento e de investimentos.

Segundo as categorias traçadas pela UNCTAD (2003), a China poderia ser classificada como um país de industrialização rápida, que presencia uma transformação estrutural da sua base produtiva em direção aos setores de maior produtividade relativa. Já a América Latina compõe a periferia capitalista em processo de desindustrialização precoce, conforme mostra o gráfico a seguir.

GRÁFICO 2

PARTICIPAÇÃO DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO NO PIB POR GRUPOS DE PAÍSES (EM %)



Fonte: UNCTAD

Na América Latina, a perda de participação da produção industrial não se deu em virtude da transformação da estrutura produtiva de modo a incorporar serviços agregadores de valor, como no caso dos países desenvolvidos, mas sim em virtude do encolhimento da base industrial herdada durante o modelo de desindustrialização por substituição de importações.

Já no caso chinês, a indústria de transformação, cada vez mais diversificada, representa 35% do PIB, alavancando a expansão dos setores de serviços, haja vista que no setor agrícola predomina um vasto

conjunto de atividades de baixíssima produtividade.

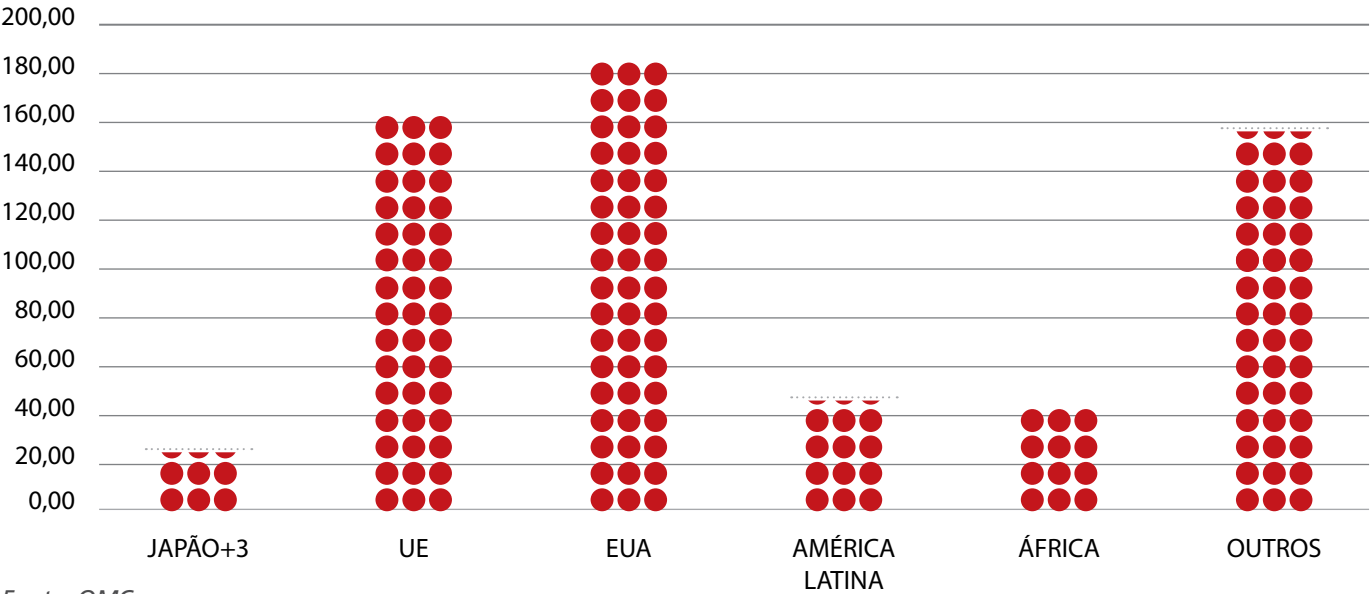
Ora, se tomarmos os dados da OMC para o ano de 2008 somente para produtos de maquinaria e equipamentos de telecomunicações, chegamos a um saldo comercial chinês de US\$ 165 bilhões – valor próximo ao total das exportações brasileiras no mesmo ano, o que nos oferece algum parâmetro de comparação.

O quadro geral está apresentado no próximo gráfico. A China conta com um saldo comercial total de produtos industrializados de US\$ 600 bilhões,

respondendo EUA e União Européia por 60% deste total. O grupo Japão +3, que engloba ainda Coréia do Sul, Taiwan e Hong Kong, mostra-se pequeno, já que o superávit com Hong Kong (centro de distribuição) compensa o déficit comercial da China com as demais economias asiáticas. Isto significa que a China ativa as cadeias produtivas de boa parte das importantes economias do Leste Asiático (Medeiros, 2006).

Ao mesmo tempo, percebe-se a pouca relevância do mercado latino-americano para a China, pelo menos até o momento. Por exemplo, o superávit comercial chinês para os produtos industrializados com os EUA ou com a União Européia é quatro vezes maior do que o obtido com a América Latina. Deve-se considerar que como existe um fluxo importante de exportações industriais desde os Estados Unidos e Europa para a China, a distância entre a participação da América Latina e destas duas potências no total de importações industriais provenientes da China é ainda maior.

GRÁFICO 3
SALDO COMERCIAL INDUSTRIAL CHINÊS EM US\$ BILHÕES POR REGIÃO



Fonte: OMC

Em síntese, as diferenças entre os países latino-americanos e os países asiáticos, em especial a China, devem-se, em grande medida, às concepções peculiares de política industrial e aos modelos de inserção externa a elas associados.

No caso dos países asiáticos, como a Coréia do Sul e Taiwan, iniciaram-se políticas orientadas para o desenvolvimento de capacidades domésticas nas atividades de alta tecnologia, enquanto que nos demais tigres asiáticos – Malásia, Tailândia e Filipinas – o modelo adotado foi de atração das empresas multinacionais para se

tornarem plataformas de exportação nestes segmentos (Lall, 2001). A China conseguiu mesclar estas duas opções, o que lhe foi possível graças à magnitude do seu mercado interno e ao planejamento estatal.

No caso dos países latino-americanos, a partir dos anos de 1990, predominaram as políticas industriais de caráter horizontal, as políticas macroeconômicas recomendadas pelos países desenvolvidos e em boa parte dos países foram assinados tratados de livre comércio entre os países da região e economias avançadas, que tendem a subordinar os fluxos comerciais às decisões das empresas multinacionais (Chang, 2004).

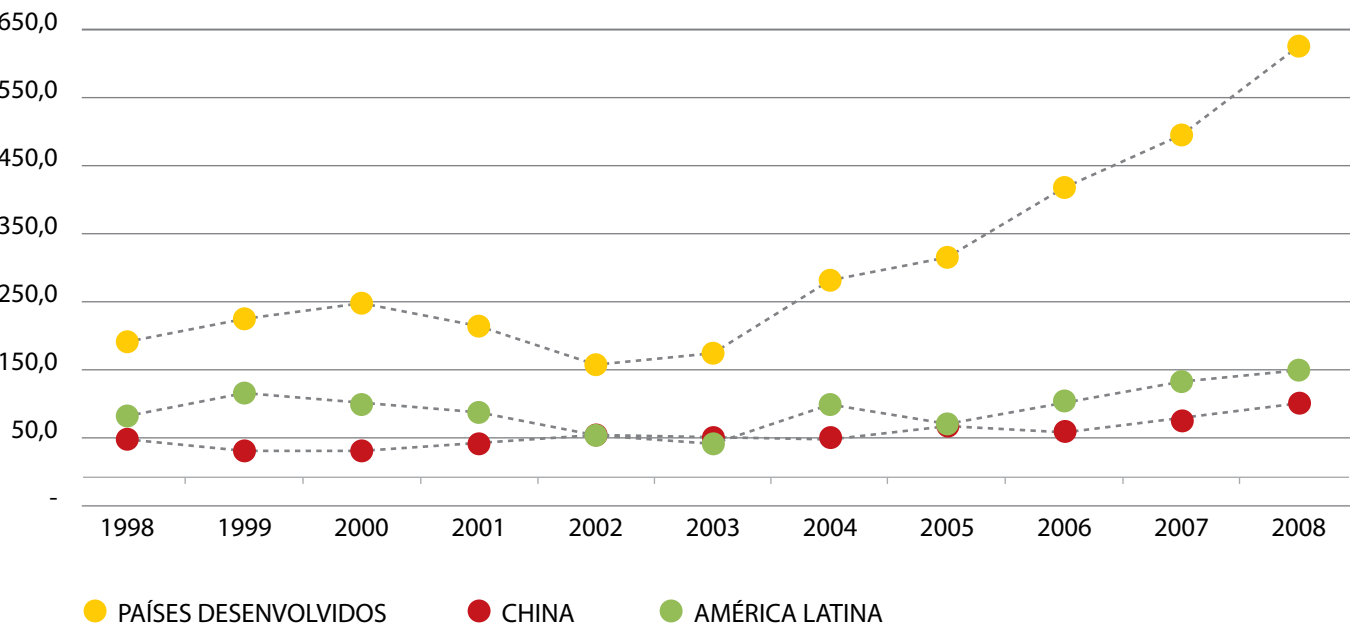
Ou seja, o padrão de inserção externa acabou por definir o potencial de ampliação e internalização dos ganhos de produtividade, permitindo no caso chinês a ampliação dos empregos gerados e, inclusive, a

elevação dos salários, enquanto a América Latina experimentou a desindustrialização e uma piora das condições do mercado do trabalho (Ghose, 2003).

As diferenças em termos de dinâmicas macroeconômicas e produtivas podem ser sintetizadas a partir do comportamento dos investimentos externos diretos (IEDs) nestas duas regiões econômicas.

Na China, observa-se que estes investimentos elevaram-se de maneira contínua, apoiados pelo desenvolvimento e diversificação da base industrial e dos serviços, enquanto na América latina o comportamento das IEDs se mostra exógeno. Ou seja, eles crescem quando os investimentos totais para os países em desenvolvimento se elevam, como no período 1998-2000 e 2003-2008; e caem quando a economia enfrenta crises, como no período 2001-2003.

GRÁFICO 4
INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS DIRETOS PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO, AMÉRICA LATINA E CHINA – 1991 A 2005



Fonte: UNCTAD

Quanto aos novos projetos de investimentos realizados pelas empresas transnacionais, observa-se que o grau de abertura econômica e o grau de regulação estatal pouco interferem. Estas empresas têm aumentado seus projetos em países dinâmicos economicamente, como a China, enquanto que em boa parte da América Latina tendem a se circunscrever a alguns setores de atividade – de serviços e recursos naturais – e a oscilar junto com as intempéries externas, muito frequentes.

A China abriga, no período recente, entre 20% e 33% dos novos projetos de investimentos das empresas transnacionais nos países em desenvolvimento, enquanto a América Latina responde entre 10% e 15% deste total (UNCTAD, 2009).

Este quadro mais amplo permite explicar por que, a partir dos anos 2000, verificou-se a aceleração do crescimento chinês, impactando diretamente sobre os preços (e quantidades) dos produtos agrícolas e minerais que exporta a América Latina. Isto contribuiu para o boom da economia mundial e para que o padrão de inserção externa dos países latino-americanos apresentasse resultados menos negativos – pelo menos em termos de divisas – do que nos anos de 1990. Desta forma, os níveis de expansão da renda per capita chegaram a 3,5% anuais para a média da região entre 2003 e 2008.

A grande questão que se coloca é em que medida esta melhoria dos termos de intercâmbio da região propiciada pelo efeito China – queda dos preços industriais importados e elevação dos preços das exportações de *commodities* – pode ser sustentável a médio prazo? Este novo padrão de especialização não limita o potencial de incorporação de tecnologia

e até de atração das empresas transnacionais? Mais ainda, quais são seus impactos sobre o estilo de crescimento e o perfil dos empregos gerados? Estas questões são discutidas adiante, sempre levando em consideração as especificidades dos diferentes países latino-americanos analisados no presente projeto.

“as diferenças entre os países latino-americanos e os países asiáticos, em especial a China, devem-se, em grande medida, às concepções peculiares de política industrial e aos modelos de inserção externa a elas associados.”

2. China e América Latina: Um Panorama das Relações Econômicas

Antes de uma análise mais pormenorizada, cabe apontar qual é a importância da América Latina para as transações comerciais da China e vice-versa.

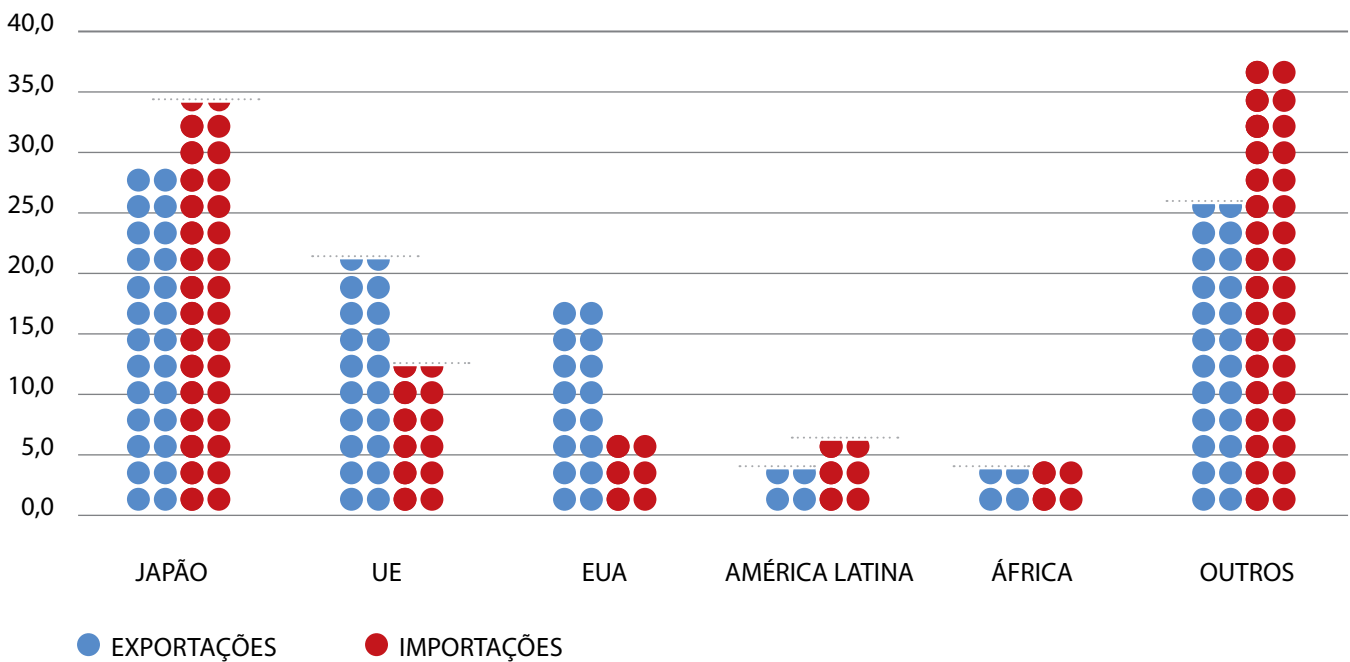
A partir dos dados de 2008 da OMC, percebe-se que 4% das exportações chinesas se dirigem para a América Latina (gráfico 5). Considerando a América Latina e África de maneira conjunta – duas regiões que têm recebido fortes investidas da China na área externa, contando inclusive com intensa cobertura da imprensa ocidental -, estas respondem apenas por 7,5% das exportações chinesas. Já do lado das importações, destas duas regiões do Sul do planeta se originam 11% das importações chinesas.

Portanto, estas regiões aparecem como marginais para o desempenho exportador chinês, já que este país privilegia o acesso aos mercados dos países desenvolvidos (mais de 50% das suas exportações vão para os Estados Unidos, União Europeia e Japão), além dos outros quase 30% destinados ao Sudeste Asiático.

Quando se analisa a composição das importações chinesas, percebe-se que a América do Sul e Central respondem por 25% dos produtos agrícolas consumidos pela China e por 13% dos produtos minerais, incluindo combustíveis (Tabela 1). Já no caso africano, estes percentuais chegam a 2,3% e 16,1%, respectivamente, segundo indicam os dados da OMC. Em outras palavras, cerca de 1/3 dos produtos agrícolas e minerais (inclusive combustíveis) importados pela China se originam destas duas regiões.

GRÁFICO 5

DISTRIBUIÇÃO DAS EXPORTAÇÕES CHINESAS POR DESTINO E DAS IMPORTAÇÕES POR ORIGEM – 2008 (EM %)



Fonte: OMC.

- 1: México e os países do Caribe não estão incluídos na América Latina de acordo com a base de dados da OMC.
2: no conjunto Japão+3 encontram-se as economias da Coreia do Sul, Taiwan e Hong Kong.

TABELA 1

ESTRUTURA DO COMÉRCIO ENTRE A CHINA E A AMÉRICA LATINA POR CATEGORIA DE PRODUTO – 2008

	US\$ bilhão	Estrutura das exportações da América Latina para a China (%)	% da América Latina no total das importações chinesas por tipo de produto
Produtos agrícolas	21,71	32,2	25,0
Combustíveis e minério	39,88	59,1	13,0
Produtos manufaturados	5,89	8,7	0,8

Fonte: OMC.

Obs.: México e os países do Caribe não estão incluídos na América Latina de acordo com a base de dados da OMC.

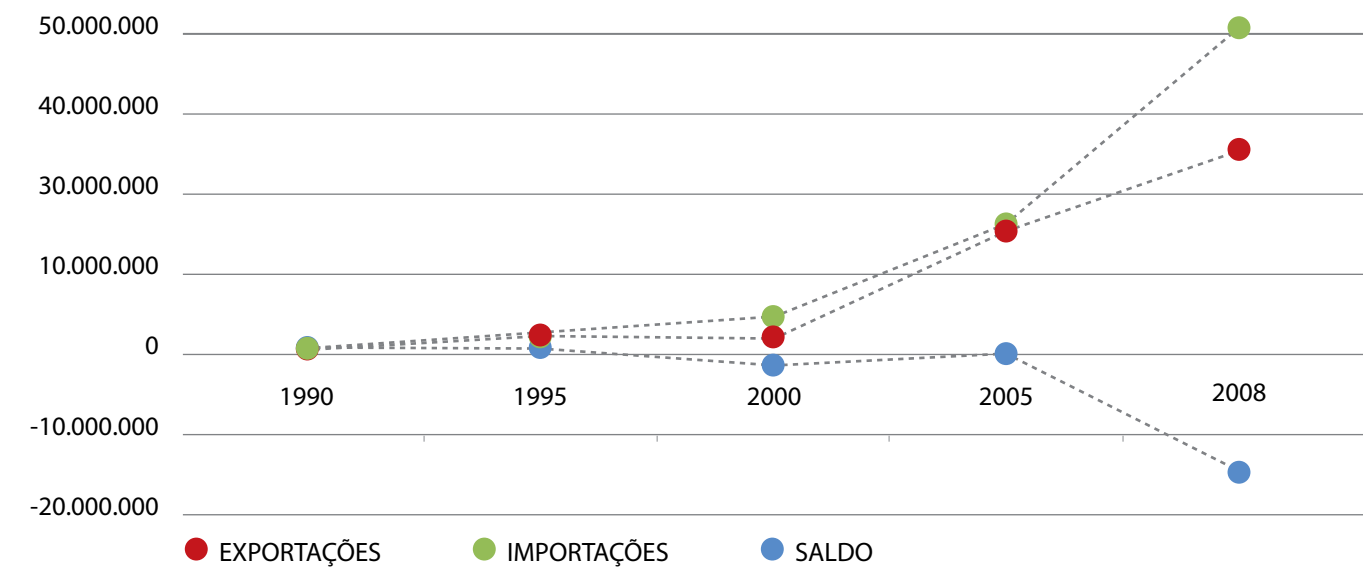
Se considerarmos conjuntamente o perfil de exportações dos países latino-americanos concentrado em *commodities* e a necessidade de alimentos, matérias-primas agrícolas, minerais e combustíveis por parte da China durante a aceleração do seu crescimento – que superou a taxa de 10% ao ano na primeira década do século XXI (pelo menos até a crise de 2008) -, compreende-se a expansão formidável das exportações desta região para a potência asiática.

O Gráfico 6 a seguir destaca o forte ritmo de expansão do comércio latino-americano com a China⁴.

Entre 1990 e 2008, a corrente de comércio (incluindo exportações mais importações) entre as duas regiões incrementou-se em 64 vezes. Neste período, as exportações da América Latina – excluindo o México – para a China aumentaram 36 vezes (de US\$ 0,8 bilhão para US\$ 27,8 bilhões), enquanto as importações foram multiplicadas por 127 (de US\$ 0,4 bilhão para US\$ 45,5 bilhões). Ao final do período, o saldo comercial era favorável para a China em US\$ 16,8 bilhões. Se incluirmos o México neste cômputo, o déficit comercial saltaria a US\$ 49,4 bilhões, segundo os dados da CEPAL.

GRÁFICO 6

EXPORTAÇÕES, IMPORTAÇÕES E SALDO COMERCIAL DA AMÉRICA LATINA COM A CHINA DE 1990 A 2008



Fonte: CEPAL

Obs.: México não está incluído na América Latina

⁴ O gráfico 6 não traz os dados do México porque estes seguem uma tendência diversa dos países da região, o que afetaria a análise agregada das relações entre América Latina e China. Os gráficos seguintes, que apresentam as diferentes posições por país, já vêm com os dados mexicanos.

Vale ressaltar que 92% deste salto na corrente de comércio entre as duas regiões, durante o período analisado, concentra-se entre 2000 e 2008. E é justamente então que se presencia tanto o aquecimento e diversificação da expansão chinesa quanto a demanda por bens do início da cadeia dos setores energético, metalúrgico e de infraestrutura, e a consequente elevação do preço das *commodities* exportadas pela América Latina, fatores, aliás, inter-relacionados.

Para Yin (2006), a expansão das importações chinesas se deve também à redução da tarifa média de importação da China após sua entrada na OMC. Entre 1998 e 2005, esta caiu de 17% para 9,4%. De qualquer forma, vale lembrar que a estrutura impositiva chinesa segue sujeita a picos tarifários, especialmente no setor agrícola, onde as tarifas se mostram superiores à média (CEPAL, 2006). Paralelamente, a demanda latino-americana por importações chinesas também sofreu uma inflexão depois do ano 2000, quando a região volta a apresentar um maior dinamismo econômico.

Entre 2000 e 2008, as exportações latino-americanas multiplicam-se por 10,8, enquanto as importações oriundas da China ampliam-se em 10 vezes. Todavia, tal expansão não se processa de forma linear ao longo do tempo. O boom de *commodities* faz com que as exportações latino-americanas apresentem um crescimento explosivo entre 2000 e 2005, de 45% ao ano, que declina para 18% entre 2005 e 2008. Justamente neste último período, são as exportações chinesas que se destacam por um forte dinamismo, de 37% ao ano, contra um incremento de 31% verificado na primeira metade da década.

Este comportamento desigual dos ritmos de expansão em cada uma das regiões explica-se, em grande parte, pelo perfil do comércio bilateral. O crescimento latino-americano parece impactar de

forma mais decisiva sobre as importações de produtos industriais chineses do que o contrário, já que a China importa da região basicamente *commodities*. Se esta hipótese se comprovar, a bonança trazida pela China para alguns países da região pode se transformar num fator de vulnerabilidade, ao menos se as políticas econômicas e de desenvolvimento não se adequarem ao novo contexto. Jenkins, Dussel Peters e Moreira (2008) também consideram esta hipótese, na medida em que o potencial chinês é enorme, ao passo que a importação de *commodities* por parte da China, ainda que se mantenha elevada, não deve seguir crescendo no mesmo ritmo que no passado recente.

Tal ressalva faz-se importante num momento em que alguns autores (Santiso, Blázquez-Lidoy e Rodríguez, 2006) acreditam que a China pode tornar menos vulneráveis, em termos externos, os países latino-americanos, em virtude da melhoria dos termos de troca, sem atentar para a dinâmica econômica e setorial das respectivas regiões, que tende a acirrar um quadro de interdependência assimétrica.

As tabelas 2 e 3 e os gráficos 7 e 8 expõem de maneira inequívoca a posição dos diferentes países da América Latina no tocante às relações comerciais mantidas com o país asiático.

Em primeiro lugar, cumpre ressaltar que 90% das exportações regionais para a China – aqui já incluídos os dados mexicanos – são provenientes de apenas quatro países, a saber, Brasil, Chile, Argentina e Peru, em ordem decrescente de valor exportado.

Em segundo lugar, convém observar que enquanto para a média dos países latino-americanos a China responde por 4,8% das exportações totais (segundo dados do Comtrade/ONU), para Chile e Peru já supera a taxa de 10%, se aproximando deste patamar para o Brasil e a Argentina. Para os demais, com exceção de Cuba e Costa Rica, se mostra inferior a 3%.

TABELA 2

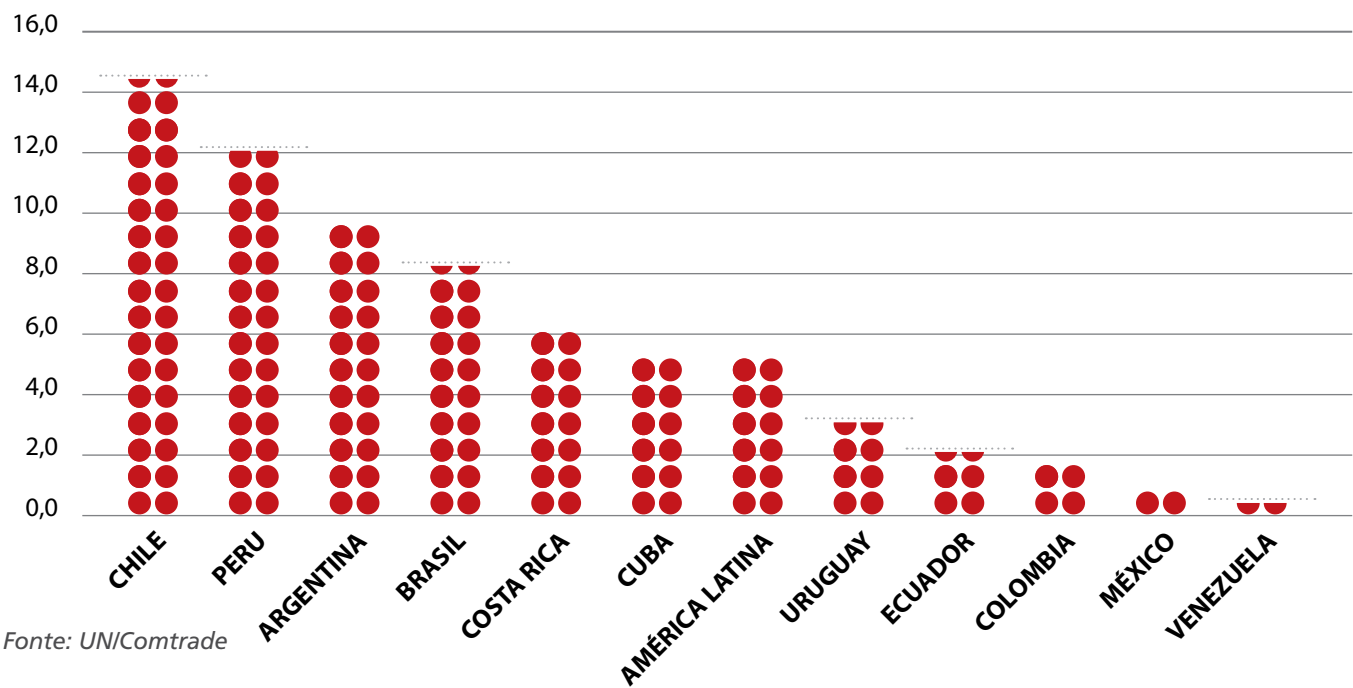
PARTICIPAÇÃO DOS PRINCIPAIS PAÍSES EXPORTADORES DA REGIÃO NO TOTAL DAS EXPORTAÇÕES LATINO-AMERICANAS PARA CHINA – 2008

	2004	2005	2006	2007	2008
Brasil	39	37	37	33	40
Chile	23	24	22	30	24
Argentina	19	17	15	16	16
Peru	9	10	10	9	9
México	3	6	7	6	5
Costa Rica	1	1	2	3	2
Colômbia	1	1	2	2	1
Equador	0	0	1	0	1
Uruguai	1	1	1	0	0

Fonte: UN/Comtrade.

GRÁFICO 7

PARTICIPAÇÃO DA CHINA NAS EXPORTAÇÕES TOTAIS POR PAÍSES DA AMÉRICA LATINA EM 2008 (EM %)



Fonte: UN/Comtrade

Obs. O dado para Cuba refere-se ao ano de 2005.

Ou seja, além das exportações para a China se distribuírem de forma irregular na região, a maioria dos seus países ainda não experimentou a ascensão chinesa ao menos enquanto potência consumidora.

Entretanto, todos os países já têm a China como segundo ou terceiro fornecedor individual segundo dados de 2008. Apenas para Equador e Uruguai, a China se apresenta como o quarto maior origem das suas importações, o que se deve à importância do comércio regional para estes países.

TABELA 3

POSIÇÃO DA CHINA NO RANKING DE DESTINO DAS EXPORTAÇÕES E ORIGEM DAS IMPORTAÇÕES

	Exportações		Importações	
	2000	2008	2000	2008
Argentina	6	2	4	3
Brasil	12	1	11	2
Chile	5	1	4	2
Colômbia	35	4	15	2
Costa Rica	26	2	16	3
Cuba	5	2	5	2
Equador	20	17	12	4
México	25	5	6	3
Peru	4	2	13	2
Uruguai	4	5	7	4
Venezuela	37	3	18	3

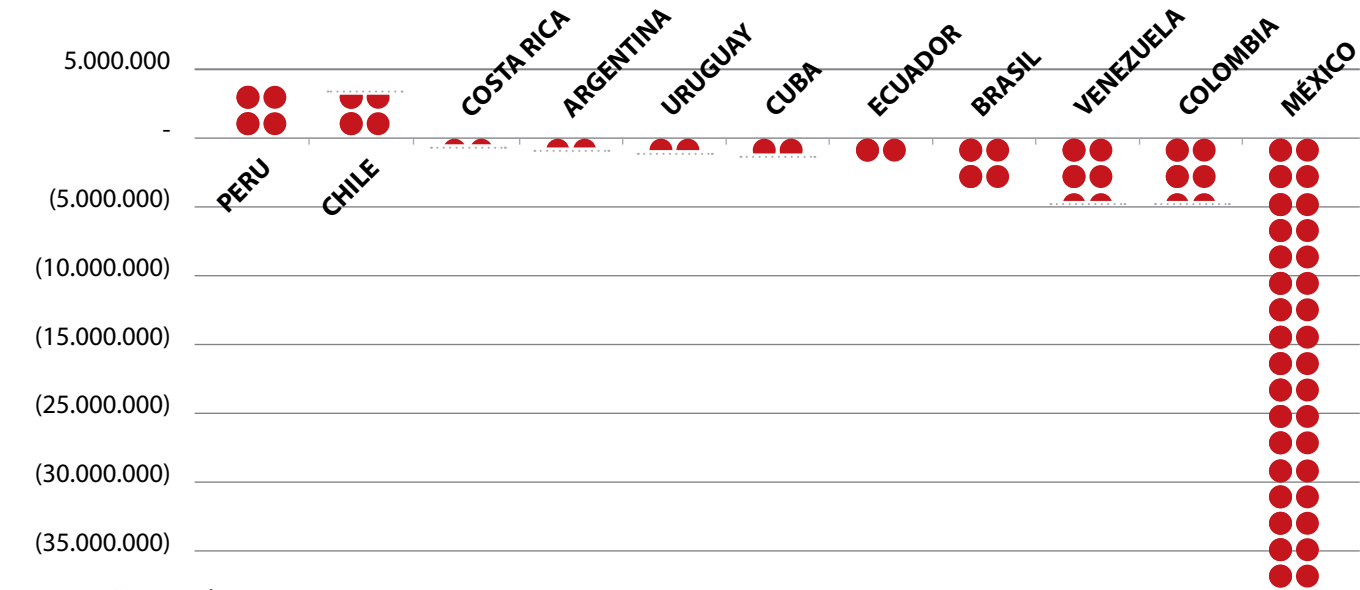
Fonte: CEPAL.

Portanto, à exceção de Chile e Peru, todos os países da região mostram-se deficitários com a China. O México conforma o outro extremo, com um déficit que supera os US\$ 30 bilhões em 2008. Cumpre enfatizar que isto não é um problema em si, mas tende a sê-lo se o padrão de comércio vigente e a dinâmica econômica das duas regiões – a China se movendo no sentido de uma maior complexidade industrial e a região se conformando a um quadro de extrema especialização produtiva – transformem esta tendência em estrutural.

Analizamos em seguida, com mais detalhe, o padrão de comércio entre China e América Latina, levando em consideração em que medida se observa uma alteração na posição relativa dos demais parceiros comerciais.

GRÁFICO 8

SALDO COMERCIAL DOS VÁRIOS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA COM A CHINA - 2008 (EM MILHARES DE US\$)



Fonte: UNIComtrade

Obs. O dado para Cuba refere-se ao ano de 2005.

Além de profundamente concentradas por países, as exportações latino-americanas também o são em termos de produto. A tabela a seguir apresenta os principais produtos exportados para a China pelos oito países que compõem a pesquisa. São eles: minérios (cobre, ferro e níquel), combustíveis (petróleo) e alimentos (soja, farinha de peixe, peixes e crustáceos) ou matérias-primas industriais (lã, couro e celulose).

TABELA 4

PARTICIPAÇÃO DOS PRINCIPAIS PRODUTOS NAS EXPORTAÇÕES PARA A CHINA DESDE ALGUNS PAÍSES LATINO-AMERICANOS

	% Principais produtos	Primeiro	Segundo	Terceiro
Argentina	84,7	Soja	Petróleo	
Brasil	72,0	Minério de ferro	Soja	Petróleo
Chile	76,2	Cobre	Celulose	
Colômbia	84,8	Ferro-níquel	Cobre	Petróleo
Equador	94,5	Petróleo	Cobre	
México	79,6	Cobre	Minerais	
Peru	69,4	Cobre	Farinha de peixe	Minério de ferro
Uruguai	62,7	Lã	Peixes e crustáceos	Couro

Fonte: RedLat, Estudos Nacionais

Quando se compara o perfil das exportações do conjunto da América Latina para a China e vice-versa, obtém-se o seguinte cenário. Os produtos primários representam 72% das vendas da região para a China, ao passo que outros 15,8% são manufaturas intensivas em recursos naturais. Do lado chinês para a região, o cenário apresenta-se invertido: 98% das vendas externas chinesas são de produtos industrializados, sendo que 68% do total se encaixam na categoria de alta e média tecnologia e 20% na de baixa tecnologia.

TABELA 5

PERFIL DAS EXPORTAÇÕES E DAS IMPORTAÇÕES DA AMÉRICA LATINA COM A CHINA

Exportações para a China	2000(%)	2008(%)
Produtos Primários	58,1	71,9
Bens Industrializados	41,8	28,1
Baseados em recursos naturais	23,3	15,8
De baixa tecnologia	5,8	2,4
De média tecnologia	6,2	5,6
De alta tecnologia	6,5	4,3

Importações da China	2000	2008
Produtos Primários	3,1	0,9
Bens Industrializados	95,1	97,8
Baseados em recursos naturais	10,5	9,4
De baixa tecnologia	35,4	20,5
De média tecnologia	25,1	26,3
De alta tecnologia	24,2	41,6

Fonte: CEPAL

Como consequência, o déficit comercial total da região – incluído o México – chega a quase US\$ 50 bilhões, com um saldo positivo de bens primários de cerca de US\$ 21 bilhões em favor da América Latina, contra um déficit no setor industrial de US\$ 67 bilhões, com valores de US\$ 32 bilhões, US\$ 19 bilhões e US\$ 16 bilhões para os segmentos de alta, média e baixa tecnologia, respectivamente.

Isto contradiz as versões que sugerem que a China “invade” o mercado regional nos segmentos mais intensivos em mão de obra. Ora, esta concepção estática da competitividade não leva em consideração o fato de que a ascensão chinesa, em virtude da transformação da estrutura produtiva daquele país, tende a comprometer os esforços dos países da periferia capitalista – se estes não providenciarem políticas coerentes de desenvolvimento – justamente nos setores de maior valor agregado. Obviamente que os setores intensivos

em trabalho também são afetados pela ascensão chinesa, em especial, quando se considera o nível de emprego gerado por estes setores em todos os países da região, independentemente do nível de industrialização.

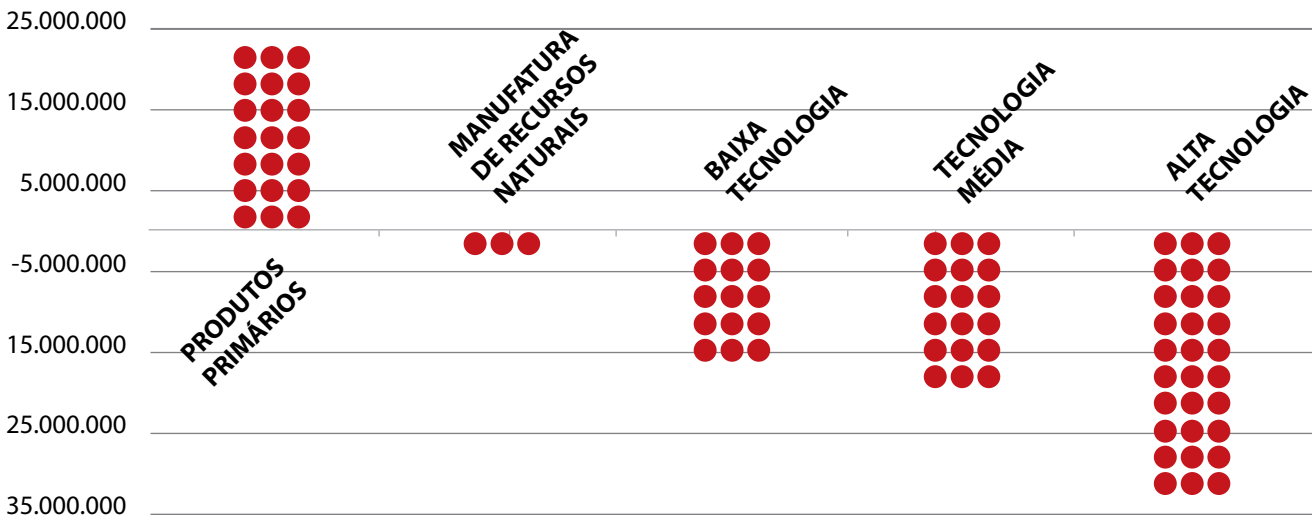
Convém lembrar, novamente, que existem diferenças importantes entre as várias economias da região, fazendo com que suas formas de relacionamento com a China apresentem peculiaridades marcantes, as quais devem ser consideradas⁵.

Ainda assim podemos afirmar que, para todos os países da região, a China tende a levar a uma especialização extrema, que segue em linhas

gerais o padrão de comércio centro-periferia. Em algumas economias que passaram por processos de desindustrialização ou que não avançaram nas etapas mais complexas do processo de substituição de importações, como Chile e Peru, a adequação a um cenário de uma economia crescentemente sinocêntrica se realiza sem rupturas graves. Já nos casos de Argentina, Brasil e México, a ascensão chinesa tende a ocasionar ajustes estruturais mais traumáticos. Aqui cabe a tese de Castro (2009), segundo a qual quanto menos desenvolvida se encontrar uma economia às vésperas da sua entrada ao mercado sinocêntrico, mais rápido crescerá, desde que possa satisfazer ao perfil e a magnitude da demanda chinesa.

GRÁFICO 9

SALDO COMERCIAL DA AMÉRICA LATINA COM A CHINA POR CATEGORIAS DE PRODUTO (EM MILHARES DE US\$)



Fonte: CEPAL

⁵ Neste sentido, ver os estudos nacionais produzidos pela RedLat.

De qualquer forma, a análise dos impactos do comércio com a China deve proceder de maneira dinâmica, ou seja, a partir de um contraponto com o movimento dos fluxos de comércio com os demais parceiros comerciais.

A análise em termos agregados indica uma queda da participação dos Estados Unidos nas últimas exportações da região entre 2000 e 2008, embora se mantenha em níveis elevados, acima de 40%, o que se deve ao fator México. Percebe-se ainda que o intercâmbio intra-regional cresce em termos relativos, respondendo por 20% das exportações latino-americanas, um percentual cinco vezes superior à participação da China (4%). A União Europeia mantém uma participação pouco acima de 10%, o que se deve ao fato de ser um grande mercado de *commodities*.

Em contrapartida, do ponto de vista das importações, a ascensão chinesa se faz mais presente, visto que todos os países são compradores da China. Os Estados Unidos representam 30% das

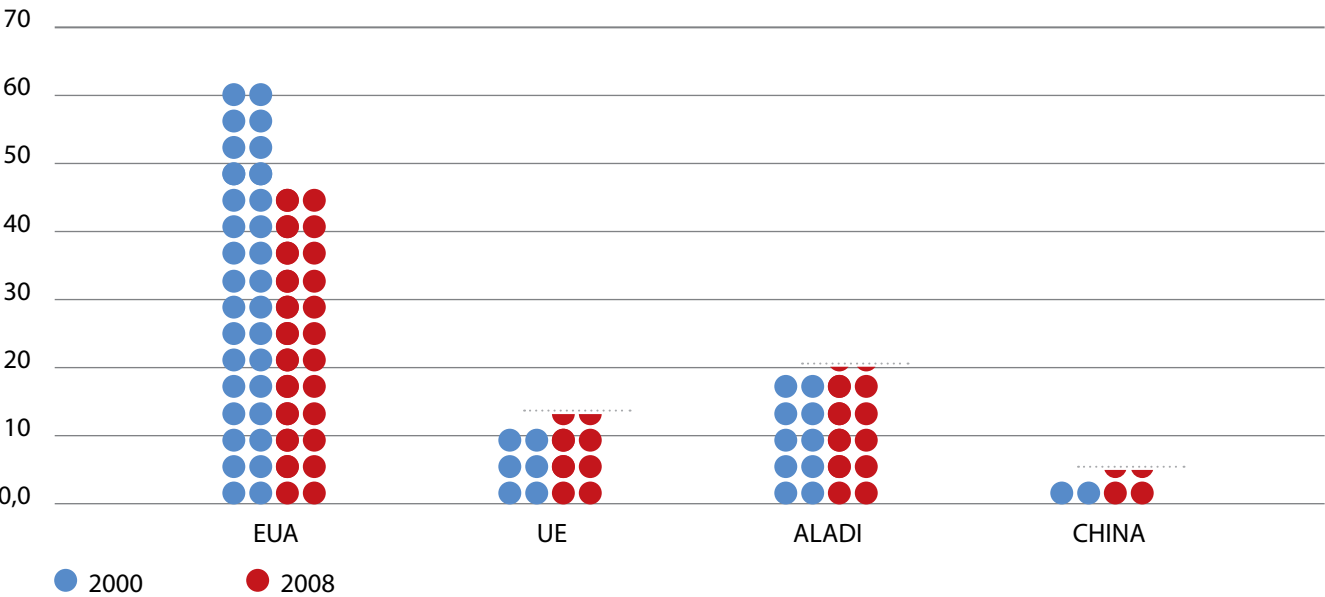
compras latino-americanas em 2008, uma queda de quase 20 pontos percentuais comparado com 2000. A China, no mesmo período, salta de 6% para 11%. A América Latina presencia um movimento ascendente, respondendo por 18,6% das compras regionais, enquanto a União Européia se mantém em torno de 15%.

Do ponto de vista da região, a substituição dos Estados Unidos e União Europeia pela China como fornecedora de produtos industriais não parece ser um problema em si. Além do fator preço, a China parece ser um parceiro mais palatável nas negociações bilaterais e geopolíticas. Não existe, por exemplo, uma imposição de acordos comerciais.

Entretanto, a China também vem deslocando o comércio intra-regional nos segmentos mais intensivos em tecnologia, sendo o Brasil o país mais prejudicado neste sentido, ainda que sejam afetados os laços de complementação produtiva entre os países da América Latina em geral, especialmente nos setores industriais, seja nos intensivos em trabalho ou em capital.

GRÁFICO 10

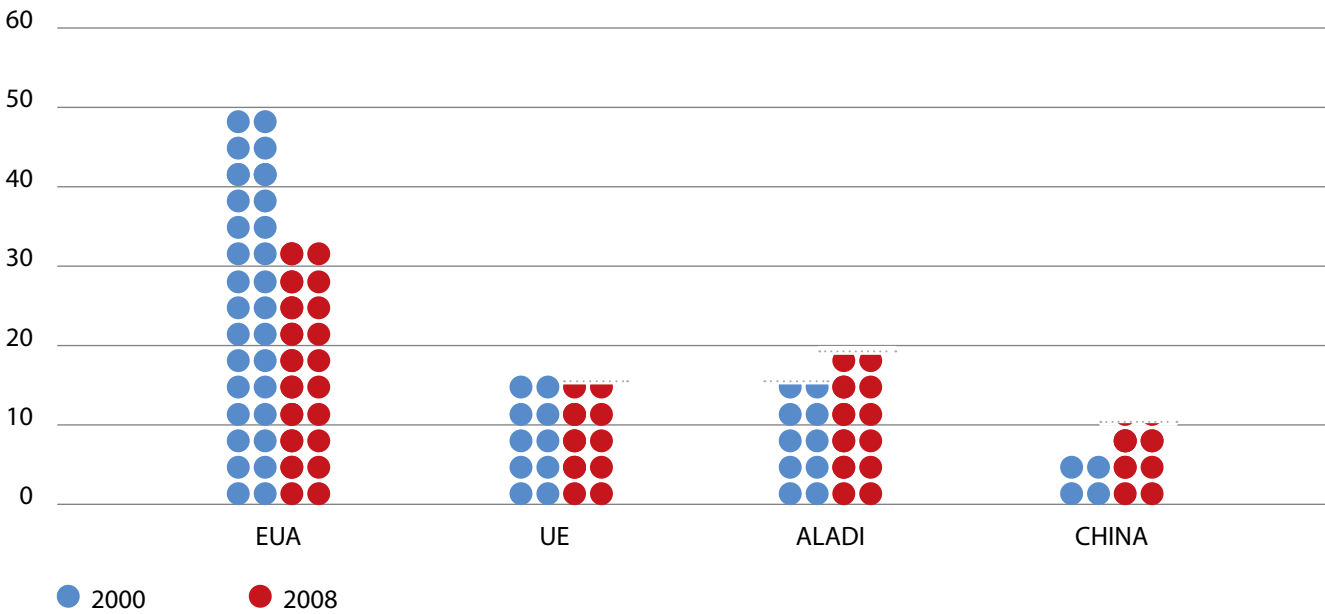
EXPORTAÇÕES DA AMÉRICA LATINA POR DESTINO EM 2000 E 2008 (EM %)



Fonte: CEPAL

GRÁFICO 11

IMPORTAÇÕES DA AMÉRICA LATINA POR ORIGEM EM 2000 E 2008 (EM %)



Fonte: CEPAL

Mais uma vez, vale ressaltar que cada país possui a sua forma peculiar de inserção externa, que, por sua vez, se altera de forma diferenciada pela maior proeminência internacional da economia chinesa.

O quadro a seguir mostra que alguns países como Chile e Peru aumentam seu grau de dependência comercial em relação à China, mantendo, contudo, os Estados Unidos e a América Latina como destinos importantes de suas vendas. No outro extremo encontramos a Colômbia, o México, o Equador e o Uruguai, que ainda não conseguiram expandir suas vendas para o mercado chinês. Para os três primeiros

países supracitados, os Estados Unidos continuam se firmando como o principal comprador, enquanto que para o Uruguai o mercado regional (basicamente o Mercosul) é o principal destinatário para suas vendas. Já para Brasil e Argentina, as vendas para a China têm crescido em termos absolutos e relativos, ao mesmo tempo em que estes países ainda dependem em grande medida do mercado regional – no caso do Brasil, esta dependência é menor em termos agregados, mas se mostra substantiva quando se apura a sua importância para os produtos de maior valor agregado.

“Do ponto de vista da região, a substituição dos Estados Unidos e União Europeia pela China como fornecedora de produtos industriais não parece ser um problema em si”

QUADRO 1

DISTRIBUIÇÃO DOS PAÍSES DE ACORDO COM O GRAU DE DEPENDÊNCIA* DOS SEUS PRINCIPAIS MERCADOS

	Grau de Dependência: China	Grau de Dependência: Estados Unidos	Grau de Dependência: Comércio Regional
Argentina	+ -	-	+
Brasil	+ -	-	+
Chile	+	+ -	+ -
Colômbia	-	+	+ -
Equador	-	+	+ -
México	-	+	-
Peru	+	+ -	+ -
Uruguai	-	-	+

Fonte: RedLat, Estudos Nacionais.

* o grau de dependência (+) forte, (+ -) médio, (-) fraco reflete a posição do país com relação à média latino-americana.

3. Os Vários Padrões de Relações Econômicas dos Países Latino Americanos com a China

Neste item tenta se mapear os padrões de comércio desenvolvidos entre a China e os oito países analisados nesta pesquisa. Três fatores parecem ser estratégicos para classificar os países de acordo com os diversos padrões de comércio mantidos com a China:

- Primeiro, a “loteria de *commodities*”, que torna privilegiados alguns países por contarem com oferta ampla de certos produtos primários dos quais a China precisa (González, 2008).
- Segundo, a existência ou não de uma relação de forte dependência comercial com os Estados Unidos, especialmente se esta leva a uma especialização que compete com a China no mercado estadunidense. Este é, por exemplo, o caso do México, mas não necessariamente dos demais países que ainda têm os Estados Unidos como importante destino das suas exportações.
- Terceiro, o grau de diversificação da produção industrial interna. Isto porque quanto mais complexo o parque industrial, maior a pressão competitiva chinesa sobre o conjunto do sistema produtivo. Como a China conseguiu implantar um amplo sistema industrial, competitivo nos vários elos da cadeia, países que adotaram um modelo de industrialização intensiva tendem a ser mais prejudicados. (Castro, 2008)

Em linhas gerais, pode-se dizer que um país que tende a sofrer mais os impactos da ascensão chinesa é aquele que não foi favorecido pela “loteria de *commodities*”, possui um padrão de especialização totalmente estruturado para atender aos Estados Unidos e conta com uma produção interna bastante diversificada. O México destaca-se pelas duas primeiras características; o Brasil, por outro lado, pela terceira, a qual não parece ser compensada pelas vantagens obtidas na primeira e na segunda.

Já o país potencialmente mais beneficiado é aquele que saiu favorecido na “loteria das *commodities*”, possui uma menor dependência do mercado norte-americano, ao menos nas exportações industriais, e não conta com uma estrutura industrial complexa. É o caso do Chile e, em menor escala, do Peru. Isto não quer dizer que os impactos da ascensão chinesa devam ser necessariamente positivos nestes países, mas sim que maximizam os ganhos de curto prazo de uma opção realizada no passado.

Por exemplo, Chile e Peru encontram-se em situação similar, pois são favorecidos na “loteria de *commodities*”, ou seja, exportam justamente aquilo de que a China precisa. Ademais, dependem do mercado norte-americano, mas não competem com a China neste mercado, pelo menos não na mesma magnitude que o México. Finalmente, possuem baixo nível de diversificação industrial, ainda que esta seja maior no Peru do que no Chile. Na presente pesquisa, estes países pertencem ao padrão A, de “Países Exportadores de *Commodities* ‘Chinesas’ com Reduzido Parque Industrial”. Estas características explicam também por que estes países foram os únicos da região que assinaram acordos de livre comércio com a China.

Brasil e Argentina assemelham-se a Chile e Peru no sentido de que são favorecidos pela “loteria de *commodities*”. Entretanto, distinguem-se fortemente destes últimos, pois seu nível de diversificação produtiva faz com que sofram uma forte pressão competitiva chinesa naqueles setores industriais de maior valor agregado, que ainda cumprem um papel importante para ativar o crescimento econômico destes países. Somado a isto, a China ocasiona um desvio do comércio

intra-Mercosul, comprometendo as possibilidades de complementação produtiva. O Brasil parece sofrer mais por ser deslocado pela China em alguns segmentos no mercado dos Estados Unidos e também pela maior complexidade da indústria brasileira. Brasil e Argentina pertencem ao padrão B, de “Economias Industriais sem TLC e Exportadoras de *Commodities*”.

O México conforma o outro extremo, visto que é prejudicado pela “loteria de *commodities*” – não possui uma oferta exportadora que interesse à China – e tem toda a sua estrutura produtiva voltada para os Estados Unidos, mas em produtos que a China oferece de forma mais competitiva. Não é tão prejudicado apenas pela sua diversificação industrial menos pronunciada, já que o seu setor produtivo tem se especializado cada vez mais na exportação de bens de consumo duráveis para os EUA. Ou seja, os elos da cadeia produtiva de vários setores industriais já se perderam nos anos de 1990. O padrão C engloba as “Economias Exportadoras de Produtos Industriais que possuem TLC com os Estados Unidos”.

Finalmente, Equador e Uruguai aparecem como países exportadores de *commodities* que ainda não foram beneficiados pela ascensão chinesa e que pouco tem a perder em termos de base industrial. Caso consigam atrair capitais chineses, podem inclusive se aproveitar dos mercados potenciais de seus blocos regionais. Este padrão D congrega os “Países Pequenos Exportadores de *Commodities* e com Reduzida Base Industrial”.

A Colômbia oscila entre os padrões C e D. Por um lado, trata-se de um país exportador de

commodities, mas que ainda não foi “puxado” pela China. De outro, é um país com alguma estrutura industrial que pode ser deslocada pela China no mercado interno – vale ressaltar que a Colômbia apresenta o segundo maior déficit com a China na região, atrás somente do México – podendo também ser deslocado no mercado norte-americano em alguns segmentos.

O quadro 2, a seguir, apresenta em que medida a China afeta positivamente ou negativamente cada país de acordo com os vários fatores considerados estratégicos na relação bilateral, ademais de alocar os países nos seus respectivos padrões comerciais, cujas características são aprofundadas no quadro 3.

No referido quadro, procura-se analisar os impactos mais amplos destes padrões comerciais sobre as variáveis macroeconômicas, os efeitos produtivos internos e de deslocamento pela China nos mercados externos, e também sobre o montante e o perfil dos investimentos externos. Este quadro parte do contexto atual e das tendências em médio prazo, podendo ser alterado em virtude de mudanças na economia internacional e das políticas adotadas pelos países latino-americanos.

QUADRO 2
POSICIONAMENTO DOS PAÍSES SEGUNDO OS FATORES QUE CONDICIONAM OS IMPACTOS DA ASCENSÃO CHINESA

	Loteria das <i>Commodities</i>	Dependência Comercial: Estados Unidos com ExportaçõesConcorrentes às Chinesas	Grau de Diversificação Industrial	Padrões de Relação Comercial com a China
Argentina	+	+	-	B
Brasil	+	+ -	-	B
Chile	+	+	+	A
Colômbia	+ -	+ -	+ -	D e C
Equador	+ -	+ -	+	D
México	-	-	+ -	C
Peru	+	+ -	+ -	A
Uruguai	+ -	+	+ -	D

Fonte: RedLat, Estudos Nacionais.

Obs.: - tende a ser prejudicado em virtude deste fator pela ascensão chinesa; + tende a ser favorecido ou não é prejudicado em virtude deste fator pela ascensão chinesa; para + - a ascensão chinesa é indiferente ou conduz a resultados contraditórios.

QUADRO 3

UMA TIPOLOGIA DE PADRÕES DE RELAÇÕES COMERCIAIS DA AMÉRICA LATINA COM A CHINA

Padrões	Efeitos Macroeconômicos	Efeitos Macroeconômicos	Deslocamento nos Mercados Externos Indiferentes:	Efeitos em termos de Investimentos Externos
A Exportadores de <i>Commodities</i> “Chinesas” com Reduzido Parque Industrial (Chile e Peru)	Positivos: superávits comerciais puxados por altos preços das <i>commodities</i> minerais e pela demanda chinesa;	Positivos: efeitos limitados pela baixa agregação de valor nas cadeias produtivas dos produtos exportados para a China; Negativos: riscos de substituição de produtores nacionais em alguns segmentos industriais ou de redução expressiva da margem de lucro com impactos sobre o mercado de trabalho;	Indiferentes: Não existe concorrência expressiva entre os produtos exportados por estes países e pela China nos mercados internacionais; o Peru tende a ser mais afetado nas suas exportações têxteis e de vestuário;	Positivos: investimentos de reduzida magnitude localizados nos setores primários e de infraestrutura; Negativos: perda do potencial de atração de investimentos em alguns nichos de setores industriais pela expansão chinesa.
B Economias Industriais sem TLC e Exportadores de <i>Commodities</i> (Brasil e Argentina)	Positivos: receitas externas em virtude dos altos preços das <i>commodities</i> minerais e agrícolas e da demanda chinesa; Negativos: risco de deterioração da balança comercial caso os níveis de crescimento econômico se mantenham elevados.	Positivos: efeitos limitados pela baixa agregação de valor nas cadeias produtivas dos produtos exportados para a China; No caso brasileiro, os investimentos de empresas na China podem trazer resultados favoráveis em termos produtivos; Negativos: a entrada de produtos chineses, até agora circunscrita a substituição de outros fornecedores internacionais, pode abrir “buracos” na estrutura produtiva, especialmente no caso brasileiro.	Negativos: perda crescente de espaço para as exportações brasileiras de produtos industrializados na América Latina e nos Estados Unidos; desvio do comércio intra-Mercosul em vários setores industriais, com prejuízos para Brasil e Argentina;	Positivos: investimentos das empresas chinesas ainda circunscritos a <i>commodities</i> e infraestrutura, mas podendo avançar para eletroeletrônicos e automotivo;. Negativos: investimentos de novos projetos globais que poderiam se direcionar para estes países, mas se concentram na China pela maior competitividade e dinamismo do seu mercado;
C Economias Exportadoras de Produtos Industriais e que Possuem TLC com os EUA (México, Países da América Central)	Indiferentes: o país não conta com uma oferta de <i>commodities</i> expressiva para a China, a exceção de alguns produtos minerais.	Negativos: deslocamento de produtores internos em virtude da crescente importação de produtos chineses especialmente eletroeletrônicos e têxteis/ vestuário;	Negativos: forte deslocamento das exportações mexicanas no mercado dos Estados Unidos, em virtude da alta semelhança do perfil exportador entre os dois países; Positivos: algumas empresas logram se tornar fornecedoras industriais de empresas com base na China (comércio intra-industrial ou intra-multinacional);	Negativos: deslocamento de atividades de empresas multinacionais de suas plantas no México para a China. Positivos: maiores investimentos chineses nos ramos têxtil/vestuário têm sido realizados para aceder ao mercado dos EUA;
D Países Pequenos Exportadores de <i>Commodities</i> e com Reduzida Base Industrial (Equador e Uruguay)	Positivos: dependem da oferta exportadora e da sua complementaridade com as importações chinesas; Positivos: a importação de produtos industriais mais baratos pode melhorar os termos de intercâmbio.	Negativos: efeitos produtivos internos tendem a se concentrar nos setores têxteis e de vestuário;	Indiferentes: estes países não competem com a China nos mercados internacionais.	Positivos: realização de investimentos chineses nos setores de infraestrutura, vinculados aos setores exportadores; e possibilidade de investimentos industriais chineses para atender aos mercados regionais;

Fonte: RedLat, Estudos Nacionais.

Alguns estudos já apontam os setores que surgem como os mais potencialmente afetados pela expansão chinesa, no que se refere ao deslocamento em mercados externos. Segundo Moreira (2006), os mais afetados tendem a ser os setores intensivos em trabalho, seguidos dos intensivos em tecnologia. Os cálculos deste autor indicam uma perda de mercados externos para a China entre 1990 e 2004 de um valor equivalente a 1,7% das exportações industriais latino-americanas de 2004, subindo para 2,7% ao se considerar os produtos de baixa tecnologia. Os dois setores que sintetizam as atividades intensivas em trabalho (têxtil e vestuário) e as intensivas em tecnologia (eletroeletrônicos) são os mais prejudicados. Vale lembrar que estes cálculos não captam o efeito sobre o deslocamento da produção interna via aumento das importações, que se mostra mais expressivo especialmente no caso das economias com reduzido parque industrial.

Destaca-se também que as relações America Latina/ China – ao contrário do que se percebe no caso de África/China – estão ainda basicamente centradas em aspectos comerciais. Se mais recentemente os investimentos diretos externos chineses também desembarcaram na América Latina, geralmente refletindo o padrão comercial desenvolvido em cada sub-região, eles podem ser considerados marginais, como se observa na tabela mais abaixo. Segundo a CEPAL (2008), os Estados Unidos e a União Europeia respondem somados por 2/3 dos investimentos externos da região, enquanto que os investimentos intra-regionais totalizam 10%.

Apura-se que em 2003, 35% do fluxo de investimentos externos diretos chineses se dirigiu

para a América Latina, porcentagem que alcançou 50% em 2004 (López e García, 2006), dado superestimado já que alguns dos paraísos fiscais de onde se realizam investimentos em outras partes do mundo se encontram na região. Entre 2004 e 2006, os investimentos externos diretos chineses multiplicaram-se por três em âmbito global (UNCTAD, 2007), como se verifica a partir dos dados do Ministério do Comércio da China.

Esta elevação recente dos investimentos diretos chineses pode ser explicada por um conjunto de fatores: reservas internacionais em excesso, economia reaquecida, tensões comerciais com vários países e objetivos políticos/diplomáticos associados à conquista de novos mercados. O grande diferencial das transnacionais chinesas – além da escala de produção no seu mercado interno – é o apoio com que contam do aparelho do Estado e dos principais bancos públicos.

Segundo levantamento da UNCTAD (2005), Peru, México e Brasil despontavam como os principais receptores de estoque de capital até o ano 2002. Ainda assim, pode-se dizer que temos aqui três padrões de investimentos das transnacionais chinesas. Um deles mais voltado para os setores de exportação e de infraestrutura (caso do Peru). Outro preocupado com o potencial de exportação de algumas *commodities*, mas sem deixar de visar o mercado interno (caso do Brasil). E, no caso mexicano, o interesse deve-se à porta de entrada das empresas mexicanas no mercado estadunidense, crescentemente predisposto a práticas protecionistas contra a China.

Porém, a maior parte dos países se enquadra no primeiro caso, o que indica uma tendência de investimentos orientados para o aproveitamento das vantagens em termos de recursos naturais (Jenkins, Dussel Peters e Moreira, 2008).

TABELA 4
PARTICIPAÇÃO E PERFIL DOS INVESTIMENTOS EXTERNOS DIRETOS CHINESES NOS PAÍSES ANALISADOS

País	% Investimento Chinês na IED total de 2008	Setores de Concentração do Investimento Chinês
Argentina ⁶	1,77	Automotivo e Energia Elétrica
Brasil	0,08	Mineração e Eletroeletrônico
Chile	0,00	Silvicultura e Mineração
Colômbia	0,02	Transporte, Construção Civil e Petróleo
Equador	4,65	Comércio, Energia Elétrica e Petróleo
México	0,01	Eletroeletrônico e Telecomunicações
Peru	0,00	Mineração
Uruguai	Próximo a 0	Autopeças

Fonte: RedLat, Estudos Nacionais.

Outro aspecto que merece consideração é a baixa presença de investimentos externos chineses nos países que assinaram TLCs com a China, ou seja, Chile e Peru. Tal fato sinaliza a relativa desconexão entre o montante de comércio e de investimento nas relações bilaterais com a China. Como o mercado latino-americano é relativamente aberto a produtos industriais, os investimentos chineses no setor industrial ainda são pequenos. Estes tendem a se mostrar maiores em médio prazo naqueles segmentos que necessitam de um sistema de distribuição e de uma cadeia de fornecedores locais. Entretanto, neste caso, tudo indica que os investimentos chineses se focalizariam nos países com alguma estrutura industrial ou naqueles localizados em um mercado

regional, como é o caso do Mercosul, fato que poderia favorecer o Uruguai, por exemplo.

É interessante notar que, seguindo a tipologia proposta acima, os países não foram separados por blocos econômicos ou áreas geográficas, mas sim de acordo com os padrões de relações econômicas com a China. Não se procurou realizar um exercício de previsão, mas elaborar tendências a partir do que está acontecendo. A ação dos governos, dos empresários, dos trabalhadores e da sociedade civil pode e deve interferir no processo, alterando o sentido das tendências anteriormente esboçadas.

Vale lembrar ainda que a divisão entre impactos positivos e negativos está relacionada com o potencial

⁶ Reflete os anúncios de investimento publicados nos meios de comunicação (jornais e imprensa gráfica);

aberto pelas relações econômicas entre as duas áreas. Dependendo da forma como são conduzidos, estes impactos podem se transformar em prejuízos para o meio ambiente e segmentos importantes de trabalhadores, conforme discutiremos na conclusão.

Em linhas gerais, pode-se dizer que a China tende a agravar algumas tendências de especialização regressiva de certas economias, como o Chile e o Peru, embora estes países possam obter ganhos econômicos significativos, especialmente em curto prazo.

No caso dos países com menor vínculo com a China, como o Uruguai e o Equador, estes ainda podem ser beneficiados pelo aumento da oferta exportadora para a China, algo que vale também para a Colômbia.

De qualquer maneira, em todos estes países, as relações com a China apresentam uma tendência em reproduzir um típico padrão centro-periferia em termos econômicos. Se seguirmos a sugestão de León-Manriquez (2006), teríamos que avaliar a pertinência das teses leninista e cepalina para explicar a relação China/América Latina.

No caso da análise de Lênin, além da conquista de matérias primas, as potências imperialistas se voltariam para a “periferia”, no final do século XIX, para aplicar seu excedente de capital, com a finalidade de impedir a queda da taxa de lucro. Ora, este não é exatamente o caso chinês, que utiliza a expansão das suas empresas não somente para obter mercados, como também para aceder a vantagens geopolíticas. Trata-se de uma nação, na melhor das hipóteses, proto-imperialista, disposta a conceder vantagens, inclusive econômicas, na sua

tentativa de criar uma ordem multipolar, apesar da carga retórica embutida neste conceito.

Por outro lado, as teses cepalinas, embora possam parecer questionáveis pela melhoria dos termos de intercâmbio no curto prazo – produtos primários exportados mais caros e produtos industriais importados mais baratos –, ajudam a compreender como a relação bilateral com a China pode levar a um padrão de especialização produtiva incapaz de trazer por si só transformações estruturais e aumento pronunciado da produtividade para os países da região. Neste sentido, a ascensão chinesa jogaria a “última pá de cal” na promessa de um desenvolvimento minimamente endógeno latino-americano, devendo neste caso a “culpa” ser imputada à ausência de visão estratégica por parte dos países da região.

Ressalta-se ainda que a crescente relevância da China na economia global coincide com a crise de um sistema de poder inter-Estados – tal como foi configurado em Bretton Woods – comportando um grupo restringido de nações hegemônicas. Neste contexto de transformação da ordem política internacional, a China pode desempenhar um papel construtivo, ultrapassando a sua presença exclusivamente econômica.

Brasil e México são os casos mais problemáticos no que se refere aos desafios impostos pela ascensão chinesa. Nestes países, a nação asiática tende a impor um “efeito armadilha”, colocando em xeque as estratégias de inserção externa desenvolvidas nos anos de 1990. Adicionalmente, o modelo centro-periferia torna-se menos adaptável a estes casos, assim como a hipótese do imperialismo.

No México, isto se deve ao enfraquecimento dos dividendos e ao reforço dos custos privados da opção NAFTA. A estratégia maquiladora passa a ser questionada, e os novos espaços abertos no mercado chinês não possuem a dimensão necessária para alavancar os setores deslocados pela concorrência deste país, seja no seu mercado, seja no mercado dos EUA. Desta forma, a China enfraquece o impacto “positivo” do NAFTA, potencializando os negativos, sem colocar nada em seu lugar.

No caso brasileiro – cuja abertura não levou a uma desindustrialização generalizada, tendo se mantido a importância do mercado interno e elevando aquela designada ao mercado regional, em especial para os produtos industriais – o avanço chinês pode gerar uma pressão negativa, dificultando a diversificação desta indústria para fora e para dentro, além de postergar investimentos de transnacionais que até então viam o país como plataforma de exportações para a região. Ou seja, a própria suposta liderança do Brasil na região poderia estar, senão comprometida, ao menos atenuada.

A Argentina, embora possua um menor grau de diversificação se comparado com a indústria brasileira, seria impactada pela pressão competitiva que as importações chinesas exercem sobre seu enfraquecido parque industrial, vinculado basicamente ao mercado interno e regional. Deste modo, pode-se dizer que a China atenua as vantagens derivadas do comércio dentro do Mercosul, comprometendo alternativas de diversificação e consolidação industrial para os países membros.

Finalmente, vale ressaltar que esta análise não deve servir para “jogar a culpa” na China pelas dificuldades dos sistemas produtivos latino-

americanos em obter uma inserção externa mais dinâmica. **Parte importante dos dilemas impostos pela ascensão chinesa tende a ser agravada pela ausência de definição acerca das prioridades dos países latino-americanos em termos de política industrial, inovação tecnológica e integração regional. Também falta uma visão coerente e fundamentada sobre o que se pode esperar da China na sua relação com a América Latina, algo que se tentará desenvolver no tópico seguinte.**

“De qualquer maneira, em todos estes países, as relações com a China apresentam uma tendência em reproduzir um típico padrão centro-periferia em termos econômicos”

4. A Política Externa da China para a América Latina e as Novas Perspectivas Geopolíticas

Juntamente com as mudanças na gestão econômica ao final dos anos 70, a China empreendeu uma alteração substancial na condução da sua política externa. Além de resolver boa parte dos seus conflitos fronteiriços, empreendeu uma política de aprofundamento dos vínculos bilaterais com a Ásia e as diversas regiões do planeta, ao mesmo tempo em que se mostrava disposta a participar dos organismos multilaterais, ao contrário da sua política anterior, de natureza essencialmente reativa. Esta reviravolta se consolidaria, a partir de 1996, com a chamada “grande estratégia” da diplomacia deste país.

Para Anguiano (2008), **a crescente importância global da China não se deve apenas a fatores econômicos, mas também a sua eficaz diplomacia, voltada a afirmar a sua imagem como potência amigável**. Desta maneira, o país asiático logrou inclusive capitalizar as frustrações geradas pelo unilateralismo norte-americano (Lampton, 2008).

Assim, um ambiente internacional minimamente favorável – paz e estabilidade, segundo sua retórica diplomática – é visto como fundamental para preservar a sua independência, soberania e integridade territorial. Ou seja, o foco no desenvolvimento doméstico faz inclusive que esta nação procure distensionar a sua política externa, que assume um viés cada vez mais pragmático (Bergsten, 2006).

Vale lembrar que a China é encarada, pela elite política que comanda o país, como uma imensa e rica civilização que, depois de um século de humilhação e derrotas, procura construir uma ordem multipolar, superando a hegemonia unilateral predominante no mundo pós-guerra Fria (Cornejo, 2005). Trata-se de um desafio ainda em curso. Neste sentido, a melhor definição sobre a China é a de uma “potência regional com possibilidades de se transformar em global” (Anguiano, 2008).

“a crescente importância global da China não se deve apenas a fatores econômicos, mas também a sua eficaz diplomacia, voltada a afirmar a sua imagem como potência amigável”

Contudo, não se trata de desafiar abertamente os Estados Unidos, mas tão somente de ocupar os vazios deixados por esta potência em regiões como a África e a América Latina (Anguiano, 2008), por meio do fortalecimento dos interesses econômicos chineses. Nestas regiões, se estabelece uma crescente diplomacia de viagens de representantes governamentais e de delegações comerciais.

No tocante à América Latina, a diplomacia chinesa procura adaptar a sua “grande estratégia” às especificidades regionais. De acordo com Cesarín (2006), a política chinesa para a região parte dos seguintes pressupostos: ênfase na complementaridade de interesses políticos entre as duas regiões que compõem o mundo em desenvolvimento; a importância da América Latina como reservatório de matérias-primas e recursos naturais; busca de capital político, visto que 12 dos 23 países que reconhecem diplomaticamente o Taiwan se encontram na região; e a inexistência de conflitos de interesses entre as duas áreas. Todos estes elementos se encontram listados pela diplomacia chinesa de forma precisa no documento sobre a “Política da China para a América Latina e o Caribe”, lançado em 2008.

Dois elementos caracterizam a retórica da política externa chinesa na região: a afirmação de uma nova “era das relações sino-latino-americanas” – o que inclui a adoção da política de “uma só China” e a busca pelo reconhecimento do país como economia de mercado, algo que ficou patente durante a visita de Hu Jintao à região em 2004. Este é o quadro geral a partir do qual se fazem as demandas e propostas específicas aos vários países.

Ora, se a América Latina ocupa um papel secundário na estratégia da política externa, não deixa de ser um espaço relevante na sua busca de status de potência global, especialmente em virtude da sua motivação de diversificar os fornecedores de matérias-primas.

Os intelectuais chineses tendem a ressaltar a complementaridade entre as duas regiões. Wu Wu (2008) menciona uma situação em que ambos saem vencedores em termos econômicos. Por outro lado, o discurso de desenvolvimento pacífico entre países em “pé de igualdade” enfatiza a oposição de ambas as regiões ao “hegemonismo” e ao “imperialismo”.

A presente pesquisa procurou revelar o lado cuidadosamente escanteado pela diplomacia chinesa, ou seja, o de que, apesar dos supostos “ganhos comuns” – em virtude das pautas de exportadoras complementares – existiriam níveis de dependência profundamente assimétricos entre os países da América Latina e a China. Adicionalmente, enquanto a China possui uma política externa para a região, os países latino-americanos ainda não lograram assimilar o fator China como elemento das suas políticas externas e da sua agenda de desenvolvimento. Uma expressão desta limitante expõe-se nas negociações estritamente bilaterais efetuadas por cada país latino-americano com a China.

Apesar dos interesses geopolíticos da China na região, as relações entre a potência asiática e a América Latina se mostram em grande medida conduzidas pela esfera econômica. Nas palavras de Dominguez (2006), o forte desenvolvimento das relações econômicas – em grande medida concentradas na esfera comercial – se dá num quadro de relações políticas que não avançam para além das declarações diplomáticas.

Esta predominância da questão econômica explica-se pelo pragmatismo da diplomacia chinesa. Neste sentido, vale lembrar que os governos militares do Cone Sul reataram relações com a China, durante os anos de 1970 – caso de Brasil e Argentina – ou então não cortaram os laços diplomáticos existentes como no Chile de Pinochet. Paralelamente, Cuba não contou, a partir dos anos de 1970, com qualquer benefício específico decorrente da sua condição de país socialista.

Outra característica das relações entre China e América Latina é, como foi apontado, o foco na esfera bilateral, ainda que temas multilaterais também figurem nas relações com a região – já que a China busca os votos nas várias comissões das Nações Unidas –, assim como se verifica a sua presença em organismos regionais. Neste sentido, é importante enfatizar que a China possui status de observador na CEPAL, no BID, na ALADI e na OEA, além de participar da Comissão de Diálogo Mercosul-China desde 1997 e de estabelecer um mecanismo de consulta e cooperação com a Comunidade Andina desde 2002 (Xu, 2003).

Contudo, na prática, esta postura tridimensional fica mais no plano do discurso, diferentemente do que se verifica se compararmos com o quadro das relações entre China e África. Aqui, a China procura estreitar os laços geopolíticos com os países deste continente para além da esfera estritamente econômica e bilateral. Em 2006, o governo chinês recebeu em Beijing líderes de 48 países africanos como parte do primeiro encontro do Fórum on China-Africa Cooperation (FOCAC). Além da expansão do comércio e dos investimentos chineses na África, este continente responde por 44% dos recursos de assistência ao desenvolvimento do país asiático (Alden, 2007).

Ou seja, a busca por mercados, recursos naturais e parceiros diplomáticos parece mais “equilibrada” na diplomacia chinesa em relação à África do que América Latina. Isto se explica, em alguma medida, pela visão chinesa de que a América Latina é área de influência norte-americana – o que exige mais cautela na sua ação em termos de política externa – mas também porque a presença do Estado, do capital nacional local e do próprio capital internacional, se mostra mais consolidada na América Latina.

Segundo Alden (2007), o discurso sobre a presença chinesa na África costuma qualificar o país alternativamente como: potência desenvolvimentista, ao buscar uma aliança duradoura de longo prazo; potência competitiva, orientada a interesses de curto prazo, sem preocupação com o desenvolvimento, o meio ambiente e os direitos humanos e trabalhistas; ou ainda como colonizadora, posto que lhe interessa deslocar as demais potências ocidentais fazendo uso do discurso da cooperação sem imposições.

O quadro tecido por Alden mostra a complexidade da atuação chinesa no continente africano, integrando interesses econômicos e geopolíticos e atuando de forma complementar nas esferas bilateral, regional e multilateral. Pode-se dizer que o discurso de nova potência colonizadora, utilizado por grande parte da imprensa e da comunidade acadêmica ocidental no que diz respeito à presença da China na África, apenas se sustenta se for compensado pelo seu papel desenvolvimentista, sem descartar os impactos negativos trazidos pelo aumento da competição e da dependência econômica.

O contraponto com a África nos permitiria afirmar que a ação chinesa na América Latina é menos colonizadora, menos desenvolvimentista, mesmo nas nações com complementaridade evidente com a economia chinesa, e que o efeito da China como nação competitiva se mostra mais evidente neste caso.

No que diz respeito às relações entre China e América Latina desde o ponto de vista dos Estados Unidos, estas têm sido encaradas com preocupação, apesar da cautela demonstrada pela diplomacia chinesa nas suas incursões pela região (Jiang, 2008). Ainda assim, o avanço chinês na região somente se explica em virtude do isolamento norte-americano, por causa do foco da política externa no terrorismo e na perspectiva unilateral empreendida durante os anos Bush, num momento em que a frustração com o Consenso de Washington na região chegava a níveis extremos (Watson, 2007).

A China, por sua vez, responde que a sua presença na região não tem como foco os Estados Unidos, além de ressaltar a superação da doutrina Monroe no quadro de uma ordem crescentemente multipolar (Xiang, 2007).

Há, pois, ao menos em tese, a possibilidade de que a ascensão chinesa abra espaço para uma política externa menos dependente por parte dos países latino-americanos. Segundo Tokatlian (2007), poderia se gerar uma relação triangular América Latina-China-EUA, potencialmente proveitosa para as três partes.

Isto seria possível porque as relações entre os Estados Unidos e a China são muito mais estratégicas entre si que entre cada um destes países e a América Latina, ao passo que a influência norte-americana é

substancialmente maior do que a chinesa nesta região, impedindo uma disputa de posições. A crescente importância chinesa poderia inclusive impulsionar algumas destas economias. Obviamente que existe espaço para fricções no tema energia e na relação com Cuba e Venezuela, mas não a ponto de substituir os conflitos existentes entre China e Estados Unidos em outras regiões.

Esta oportunidade dependeria, contudo, de uma maior consciência dos países latino-americanos com relação ao potencial aberto pela China, mas também dos riscos impostos para suas economias, os quais se diferenciam sobremaneira, como se procurou apontar na presente pesquisa.

Em termos sintéticos, a China impõe a rediscussão da agenda do desenvolvimento, que por sua vez exige uma avaliação das perspectivas da integração regional. Como destaca Cesarín (2006), a diplomacia chinesa tem se aproveitado da erosão do princípio da ação coletiva na região, num contexto em que a retórica integracionista avança mais rápido do que a preocupação por se cunhar um horizonte estratégico comum.

Evidência disto pode ser obtida durante a visita de Hu Jintao ao Brasil e à Argentina, quando estes países se comportaram mais como rivais do que parceiros, mesmo sendo parte de uma zona tarifária comum. Outro exemplo é a disputa entre Chile e Peru na corrida para ver quem se coloca como a ponte da região com a Ásia do Pacífico.

Paralelamente, todos os países da região têm demonstrado expectativas, em alguma medida ilusórias, sobre a ascensão chinesa, além de geralmente subestimarem os impactos negativos

daí recorrentes. O quadro a seguir, elaborado com base nos estudos nacionais produzidos pela RedLat, sinaliza o ano em que as relações com a China foram reatadas, os principais tipos de acordos assinados e as expectativas de cada país em relação à China.

Pode-se afirmar que todos os países analisados, exceto Uruguai e Equador, possuem expectativas exageradas sobre o potencial de investimentos chineses. Isto parece ser ainda mais grave nos casos de Chile e Peru, que assinaram acordos de livre comércio, em grande medida apostando que haveria um fluxo importante de investimentos oriundos do país asiático, o que parece até o presente momento irreal. Mas também em Argentina, Brasil e Colômbia as declarações de intenções de investimentos superam claramente o realizado.

No caso brasileiro, tende-se ainda a superestimar o potencial de cooperação entre Brasil e China nos

fóruns multilaterais, em detrimento da agenda bilateral, ainda que uma abordagem mais pragmática pela parte da diplomacia brasileira tenha prevalecido de 2006 em diante (Barbosa e Mendes, 2008).

Tem-se concedido, igualmente, pouca atenção ao potencial disruptivo que o sistema produtivo chinês tende a trazer para os países da região, especialmente para Argentina, Brasil e México, onde a China já aparece como o principal destinatário das medidas anti-dumping.

Ressalta-se ainda que em países como Colômbia e México foram assinados acordos de proteção e promoção recíproca de investimentos, e, no caso de Chile e Peru, negociadas cláusulas de investimentos nos TLCs, fato que pode facilitar uma atuação das empresas transnacionais chinesas fora de qualquer controle público e social.

“a busca por mercados, recursos naturais e parceiros diplomáticos parece mais “equilibrada” na diplomacia chinesa em relação à África do que América Latina. Isto se explica, em alguma medida, pela visão chinesa de que a América Latina é área de influencia norte-americana”

QUADRO 5

ANO DE INÍCIO DAS RELAÇÕES DIPLOMÁTICAS COM A CHINA, TIPOS DE ACORDOS QUE OS PAÍSES MANTÊM COM A CHINA E EXPECTATIVAS NAS PARCERIAS COM A CHINA

	Ano: Relações Diplomáticas	Tipos de Acordos	Expectativas de Cada País
Argentina	1972	Memorando de entendimento sobre cooperação em matéria de comércio e inversão (2004).	Aumento das exportações para a China e de investimentos chineses.
Brasil	1974	Plano de ação conjunta (2009/2010).	Diversificação das exportações brasileiras, aumento dos investimentos chineses e atuação conjunta em fóruns multilaterais.
Chile	1970	Tratado de livre comércio (2006).	Aumento das exportações para a China e de investimentos chineses.
Colômbia	1980	Acordo de proteção e promoção recíproca de investimentos (2008).	Atração de investimentos chineses no país.
Equador	1980	Memorando de entendimento sobre cooperação econômica e acordo de cooperação no setor de hidrocarburos (2009).	Atração de investimentos no setor de petróleo e infraestrutura.
México	1972	Grupo Bilateral de Alto Nível (2004) e Acordo de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos (2008).	Uso generalizado de mecanismos de anti-dumping e tentativa de atração de investimentos.
Peru	1971	Tratado de Livre Comércio (2009).	Aumento das exportações para a China e de investimentos chineses.
Uruguai	1988	Convênio de promoção e proteção recíproca de investimentos (1997) e acordos na área sanitária (2002 e 2003).	Possibilidade de ampliação da oferta exportadora de produtos primários e de atração de empresas para fornecimento ao Mercosul.

Fonte: RedLat, Estudos Nacionais.

Em suma, a China tem procurado obter vantagens econômicas na região com o menor custo político, focando basicamente nas relações bilaterais, ao mesmo tempo em que demonstra flexibilidade para se adequar às condições específicas de cada país. Com países economicamente mais abertos e exportadores de *commodities* “chinesas”, tais como Chile e Peru, a China assina TLCs; já em países como os do Pacífico com baixa oferta exportadora, cuida de ambiente favorável aos investimentos, caso da Colômbia. Com Brasil e Argentina, aceita os condicionantes do Mercosul, mas desvia o comércio entre estes países, acenando para uma cooperação geopolítica em fóruns como o G-20. No caso do México, onde as restrições são maiores, se cria um Grupo Bilateral de Alto Nível para resolver os problemas mais imediatos. Com os outros países, como Equador e Uruguai, o país asiático trata de oferecer melhores condições para exportação do petróleo e de alimentos e matérias-primas, respectivamente.

Aproveita-se, portanto, da inexistência de projetos de desenvolvimento de longo prazo na região, da ausência de uma estratégia de integração regional coerente e do distanciamento dos Estados Unidos em relação à região, obtendo vantagens econômicas a baixo custo. **Em poucas palavras, a capacidade negociadora dos países latino-americanos diante da ascensão chinesa mostra-se acanhada.**

Neste sentido, não se trata de uma parceria estratégica, já que as nações latino-americanas negociam, em grande medida, a partir dos

parâmetros colocados pelos chineses, e, de forma bilateral, sem vincular as iniciativas de cooperação e acordos regionais.

No presente momento, a relação China-América Latina apresenta-se de forma assimétrica, pautada pelas necessidades chinesas e reforçada pela estrutura limitada de exportações destes países. Estrutura-se uma relação econômica desigual – ainda que esta se expresse de diferentes formas nos vários países – que pode levar a um estreitamento da margem de manobra dos países latino-americanos, caso não sejam capazes de formular suas próprias políticas de desenvolvimento e de integração regional e de estabelecer de forma pragmática e precisa as contrapartidas da China no seu movimento de crescente intercâmbio comercial e produtivo com a região.

5. A Ascensão Chinesa e os Dilemas para o Mundo do Trabalho na América Latina

A título de conclusão desta pesquisa procuramos discutir os ensinamentos da experiência chinesa para a região, quebrar alguns mitos sobre seu modelo de desenvolvimento e elencar os principais desafios que os trabalhadores e o movimento sindical latino-americano deve encontrar pela frente.

A experiência chinesa reflete a elaboração de uma estratégia própria de desenvolvimento, partindo da avaliação das suas potencialidades, sem copiar modelos exógenos e buscando uma inserção externa mais qualificada, capaz de gerar empregos internamente e novas tecnologias. O Estado e o planejamento de longo prazo são vistos como ferramentas estratégicas. Não se trata de copiar o “modelo” chinês – o que seria impossível – mas de incorporar estas premissas gerais às estratégias de desenvolvimento dos países latino-americanos. Neste sentido, a ascensão chinesa serve como alerta para que a América Latina busque seu espaço na economia e na geopolítica globais (Devlin, 2007).

Não deixa de ser ilustrativo o fato de que, nos anos 80, as pautas de exportação e importação da China eram muito similares às da maioria dos países latino-americanos. A complementaridade atual entre as economias das duas regiões resultou da transformação produtiva experimentada pela China, enquanto que os países latino-americanos caminhavam no sentido da especialização externa. As vantagens comparativas comerciais não são eternas e as pautas de exportação refletem tão somente um momento no processo de desenvolvimento econômico. Yin (2004), por exemplo, prefere localizar as diferenças entre a China e a América Latina, não tanto nas pautas de exportação, mas nas políticas macroeconômicas, industriais, educacionais e tecnológicas.

Em segundo lugar, faz-se necessário quebrar alguns mitos muito difundidos na América Latina sobre o “modelo” chinês. Existe a concepção de que a competitividade chinesa se deve, em última instância, ao baixo custo da mão-de-obra. Trata-se de uma análise enviesada. A competitividade chinesa está relacionada a um conjunto de fatores: escala de produção, mercado interno potencial, taxa de investimento crescente, planejamento do Estado e crédito barato, além de incentivos fiscais e câmbio artificialmente desvalorizado – que contribuem para atrair empresas transnacionais e incentivam as exportações. Obviamente que a mão-de-obra de baixo custo eleva a rentabilidade das empresas, mas não assegura o sentido da trajetória de desenvolvimento e de aperfeiçoamento tecnológico.

Outra questão refere-se à invasão de produtos chineses, especialmente nos mercados internos dos países latino-americanos. Existe uma visão bastante difundida que identifica este processo a produtos de má qualidade ou oriundos da pirataria. Ainda que isto aconteça e não seja irrelevante, as exportações chinesas têm se concentrado cada vez mais nos produtos mais intensivos em tecnologia, deslocando a produção interna destes países, em virtude da fragilidade das suas políticas de defesa comercial, mas principalmente pela sua incapacidade em desenvolver políticas industriais e de inovação tecnológica coerentes e de estabelecer acordos efetivos de complementação produtiva nos seus blocos regionais.

Ainda que os níveis salariais e as condições de reprodução da força de trabalho sinalizem um limite para as aspirações salariais dos trabalhadores em outras partes do mundo, convém enfatizar que a ameaça chinesa não se deve circunscrever à mão-

de-obra barata, mas à ineficácia das atuais políticas nacionais de desenvolvimento e de integração regional dos latino-americanos, ao menos quando se tem em mente a necessidade de elevação dos níveis de emprego e renda de forma sustentada.

Concentrar a análise da competitividade chinesa numa perspectiva estática de custos é imaginar, de forma equivocada, que os mercados estão plenamente integrados e que os governos nacionais não podem fazer uso de ferramentas importantes como taxa de juros, câmbio, crédito direcionado, proteção seletiva, medidas de anti-dumping, programas de reconversão produtiva, políticas industriais e tecnológicas e ações de complementaridade produtiva no âmbito regional. Um elemento que convém precisar e que se apresenta de grande importância é o baixo nível de participação dos trabalhadores em geral e os sindicatos em particular no desenho destas estratégias de desenvolvimento.

O discurso de que a ascensão chinesa traz como única resposta o rebaixamento dos direitos sociais e trabalhistas retira a responsabilidade dos Estados Nacionais e fornece um bode expiatório para os segmentos do empresariado nacional e internacional que buscam apenas aumentar a sua rentabilidade em curto prazo.

Obviamente que, a se manter o quadro atual de interdependência assimétrica entre a China e os países latino-americanos, os impactos se farão sentir sobre o nível e a qualidade de emprego, visto que esta é a forma tradicional encontrada pelo empresariado de reduzir custos, o que é favorecido pela fragilidade dos sistemas regulatórios da maioria dos países da região.

Os setores têxtil, vestuário e eletrônico são os mais potencialmente afetados em termos de pressão competitiva via importações. Já em termos de investimentos, os setores de petróleo, energia e mineração tendem a receber um volume crescente de investimentos de empresas chinesas, que não estão acostumadas a negociar com sindicatos e movimentos sociais nem respeitar a legislação ambiental no seu país. Ressalta-se ainda que, nos países da América Latina, estes setores se caracterizam pela precarização social e trabalhista e por desrespeito ao meio ambiente, independentemente da origem do capital.

Por isso, há a necessidade de que o movimento sindical latino-americano interfira nas políticas econômicas, comerciais, industriais e de integração executadas pelos seus países, de modo a estabelecer novas modalidades de inserção externa neste quadro de crescente predomínio da China na economia global.

Do ponto de vista dos impactos mais diretos sobre o mundo do trabalho, faz-se necessário acompanhar o comportamento do nível de emprego e renda dos setores mais afetados pela competição chinesa e monitorar o comportamento das empresas

transnacionais deste país na região, as quais também se concentram em alguns segmentos. Seria importante também propiciar o intercâmbio regional de informações e de respostas sindicais entre os ramos mais afetados, já que muitos dos efeitos da competição chinesa são sentidos em medida similar por todos os países da região.

Tudo indica que a melhor forma de enfrentar a concorrência chinesa seja a articulação de ações em nível nacional e regional, não somente entre os agentes sindicais, mas também entre estes e os empresários, os governos nacionais e as instâncias do Mercosul e a Comunidade Andina, de modo a definir uma ação minimamente coordenada por parte das sociedades dos países latino-americanos.

Deixar o tema da ascensão chinesa e seus impactos para empresários, economistas, governos e diplomatas significa depois ter que enfrentar de forma reativa as consequências negativas de um processo não necessariamente inexorável. O que está em jogo, em última instância, é a articulação de uma agenda latino-americana de desenvolvimento com soberania, geração de emprego e inclusão social.

“faz-se necessário quebrar alguns mitos muito difundidos na América Latina sobre o “modelo” chinês. Existe a concepção de que a competitividade chinesa se deve, em última instância, ao baixo custo da mão-de-obra. Trata-se de uma análise enviesada.”

A análise da influência da China na América Latina permite apontar uma série de desafios a serem perseguidos por trabalhadores, movimentos sociais e sindicatos; alguns deles são expostos a seguir, a fim de incentivar uma agenda de ações a serem implantadas:

- Ao observarmos que a mundialização do capital registra um planejamento das ações em nível global através de companhias multinacionais, e que a este cenário se acrescenta o novo papel da China – cujas empresas atuam fortemente articuladas com o governo desse país – fica explícita a fragilidade e os limites das ações sindicais locais ou nacionais;
- Neste sentido, uma ação conjunta em nível latino-americano exige trabalhar e reforçar uma verdadeira articulação entre centrais sindicais na América latina, superando os esquemas atuais onde dificilmente estes âmbitos transcendem a existência meramente virtual ou formal. O objetivo desta ação é articular a defesa das conquistas laborais alcançadas e seu desenvolvimento para etapas posteriores;
- A China volta a expor a baixa capacidade de envolvimento dos trabalhadores em matéria de estratégias nacionais e regionais de planejamento, em vista disso aqui também é necessário abrir o debate e construir uma participação crítica dos trabalhadores nos planos de desenvolvimento. Isto exige romper com uma tradição obtusa que associa a competência sindical a uma estrita dimensão de negociação salarial;
- Ainda que se tenham se registrado poucos resultados em termos de contato e ação conjunta com sindicatos e trabalhadores chineses, é importante não abandonar esta linha de ação, em especial se forem concebidas as condições de trabalho na China como parte do problema e não somente como uma ameaça;
- É necessário incorporar na agenda dos sindicatos a interpelação e o debate das decisões dos governos em relação à China, em particular pelas suas consequências ulteriores para o mundo do trabalho.

Bibliografia

ALDEN, Chris, China in Africa. Londres: Zed Books, 2007

ANGUIANO, Eduardo, China como Potencia Mundial: Presente y Futuro, in: China: Radiografía de una Potencia en Ascenso, Romer Cornejo, org., México: El Colégio de México, 2008.

BARBOSA, Alexandre de Freitas e Ricardo Camargo Mendes, A Ascensão Chinesa e os Desafios da Política Externa Brasileira, in: Brasil no Mundo, edição especial Nueva Sociedad. Buenos Aires: FES, outubro de 2008.

BERGSTEN, Fred, Summary and Overview: Meeting the China Challenge, in: China: the Balance Sheet, Fred Bergsten, Bates Gill, Nicholas Lardy and Derek Mitchell, orgs., New York: Public Affairs, 2006.

BIELSCHOWSKY, Ricardo y Giovanni Stumpo, Empresas Transnacionales y Cambios Estructurales en la Industria de Argentina, Brasil, Chile y México, in: Revista de la CEPAL n. 55, Santiago: CEPAL, abril de 1995.

CASTRO, Antônio Barros de, From Semi-Estagnation to Growth in a Sino-Centric Market, in: Brazilian Journal of Political Economy, v. 28, n. 1 (109), janeiro-março 2008.

CASTRO, Antônio Barros de, No Espelho da China, 2009, mimeo.

CEPAL, Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2005-2006, Santiago: CEPAL, 2006.

CEPAL, La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2008, Santiago: CEPAL, 2008.

CEPAL, Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2008-2009, Santiago: CEPAL, 2009.

CESARÍN, Sergio, Taller Internacional de Debate China y América Latina, Ejes para el Debate, Buenos Aires: FES/Nueva Sociedad, 12 de setembro de 2006.

CORNEJO, Romer, China, Un Nuevo Actor en el Escenario Latinoamericano, in: Nueva Sociedad, n. 200, Buenos Aires: FES, 2005 noviembre-diciembre.

CHANG, Ha-Joon, Chutando a Escada: A Estratégia do Desenvolvimento em Perspectiva Histórica, São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CIMOLI, Mario y Jorge Katz, Structural Reforms, Technological Gaps and Economic Development: a Latin American Perspective, Serie Desarrollo Productivo, Santiago: CEPAL, 2002.

DEVLIN, Robert, What Does China Mean for Latin America?, in: Enter the Dragon?: China's Presence in Latin America, Cynthia Arnson, Mark Mohr y Riordan Roett, Washington, Woodrow Wilson International Center, 2007.

DOMÍNGUEZ, Jorge, China's Relations with Latin America: Shared Gains, Asymmetric Hopes, Inter-American Dialogue Working Paper, Washington, junho de 2006.

GHOSE, Ajit, Jobs and Incomes in a Globalizing World, Ginebra, OIT, 2003.

GONZÁLEZ, Francisco, Latin America in the Economic Equation – Winners and Losers: What Can Losers Do?, in: China’s Expansion into the Western Hemisphere, Riordan Roett y Guadalupe Paz, orgs, Washington, Brookings Institution Press, 2008.

JIANG, Shixue, Three Factors in Recent Development of Sino-Latin-American Relations, in: Enter the Dragon?: China’s Presence in Latin America, Cynthia Arnson, Mark Mohr e Riordan Roett, Washington, Woodrow Wilson International Center, 2007.

JENKINS, Rhys, Enrique Dussel Peters e Maurício Mesquita Moreira, The Impact of China on Latin America and the Caribbean, in: World Development, vol. 36, n. 2, 2008.

LALL, Sanjaya, New Technologies, Competitiveness and Poverty Reduction, Manila: Asia and Pacific Forum on Poverty, 2001.

LAMPTON, David, The Three Faces of Chinese Power: Might, Money and Minds, Berkeley, University of California Press, 2008.

LARDY, Nicholas, China’s Domestic Economy: Continued Growth or Collapse?, in: China: the Balance Sheet, Fred Bergsten, Bates Gill, Nicholas Lardy and Derek Mitchell, orgs. New York: Public Affairs, 2006.

LEÓN-MANRÍQUEZ, José Luis, China-América Latina: Una Relación Económica Diferenciada, in: Nueva Sociedad, n. 203, Buenos Aires: FES, 2006 maio-junho.

LO, Dic, China’s Quest for Alternative to Neo-liberalism: Market Reform, Economic Growth and Labor, in: The Kyoto Economic Review, 76 (2), dezembro de 2007.

LO, Dic, Making Sense of China’s Economic Transformation, School of Oriental and African Studies, University of London, Londres, 2006.

LÓPEZ, Gabriela Correa y Juan González García, La Inversión Extranjera Directa: China como Competidor y Socio Estratégico, in: Nueva Sociedad, no. 203, Buenos Aires: FES, 2006 maio-junho.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de, A China como um Duplo Pólo na Economia Mundial e a Recentralização da Economia Asiática, in: Revista de Economia Política, v. 26, n. 3 (103), julho-setembro de 2006.

MOREIRA, Maurício Mesquita, Fear of China: is There a Future for Manufacturing in Latin America, INTAL-ITD, Occasional Paper 36, Buenos Aires: BID-INTAL, abril de 2006.

RedLat. Las Relaciones Geopolíticas y Económicas entre Argentina y China de 1998 hasta 2008, in: Proyecto “Made in China” RedLat/FNV. Buenos Aires: Instituto Lasos/CEFS, 2009.

RedLat. As Relações Geopolíticas e Econômicas entre Brasil e China de 1998 a 2008, in: Proyecto “Made in China” RedLat/FNV. São Paulo: IOS, 2009.

RedLat. Las Relaciones Geopolíticas y Económicas entre Chile y China de 1998 hasta 2008, in: Proyecto “Made in China” RedLat/FNV. Santiago: CENDA, 2009.

RedLat. Las Relaciones Geopolíticas y Económicas entre Colombia y China de 1998 hasta 2008, in: Proyecto “Made in China” RedLat/FNV. Medellín: ENS, 2009.

RedLat. Las Relaciones Geopolíticas y Económicas entre Ecuador y China de 1998 hasta 2008, in: Proyecto “Made in China” RedLat/FNV. Quito: IFA, 2009.

RedLat. Las Relaciones Geopolíticas y Económicas entre México y China de 1998 hasta 2008, in: Proyecto “Made in China” RedLat/FNV. México: CILAS, 2009.

RedLat. Las Relaciones Geopolíticas y Económicas entre Perú y China de 1998 hasta 2008, in: Proyecto “Made in China” RedLat/FNV. Lima: PLADES, 2009.

RedLat. Las Relaciones Geopolíticas y Económicas entre Uruguay y China de 1998 hasta 2008, in: Proyecto “Made in China” RedLat/FNV. Montevideo: Instituto Cuesta Duarte, 2009.

SANTISO, Javier, Jorge Blásquez-Lidoy y Javier Rodríguez, Angel or Devil?: China’s Trade Impact on Latin American Emerging Markets, Paris: OCDE, 2006.

TOKATLIAN, Juan Gabriel, América Latina, China e Estados Unidos: um Triângulo Promissor, in: Política Externa, vol. 16, n. 1, São Paulo, junho-agosto de 2007.

UNCTAD, Capital Accumulation, Growth and Structural Change, Trade and Development Report 2003, Ginebra: UNCTAD, 2003.

UNCTAD, World Investment Report 2004 - The Shift Towards Services, Ginebra: UNCTAD, 2004.

UNCTAD, World Investment Report 2007 - Transnational Corporations, Extractive Industries and Development, Ginebra: UNCTAD, 2007.

UNCTAD, World Investment Report 2009 - Transnational Corporations, Agricultural Production and Development. Ginebra: UNCTAD, 2009.

XIANG, Lanxin, A Geopolitical Perspective on Sino-Latin American Relations, in: Enter the Dragon?: China’s Presence in Latin America, Cynthia Arnson, Mark Mohr y Riordan Roett, Washington, Woodrow Wilson International Center, 2007.

XU, Shicheng, La Larga Marcha Sur-Sur: China vis a vis América Latina, in: Foreign Affairs en español, vol. 3, n. 3, julho-setembro de 2003.

WATSON, Cynthia, U.S. Responses to China’s Growing Interests in Latin America: Dawning Recognition of a Changing Hemisphere, in: Enter the Dragon?: China’s Presence in Latin America, Cynthia Arnson, Mark Mohr e Riordan Roett, Washington, Woodrow Wilson International Center, 2007.

WONG, John, China’s Economy in 2006/2007: Managing High Growth to Faster Structural Adjustment, in: China & World Economy, vol. 15, n. 2, março-abril 2007.

WU, Guoping, Sino-Latin America Cooperation: a Benign Interactive with Growth, 2008, mimeo.

YIN, Xingmin, New Ways to the Trade Development Between China and Latin America, in: International Forum “Opportunities in the Economic and Trade Partnership between China and Mexico in a Latin American Context, Ciudad de México, março de 2006.

www.oredlat.net

China–Latin America Economic and Geopolitical Relations: Strategic Alliance or Asymmetrical Dependency?



The present text seeks to provide an overview of economic and geopolitical relations between China and Latin American countries in the early 21st century. The analysis is premised on the assumption that the Chinese rise poses new structural dilemmas for the countries of the region, with impacts on the development agenda and the working world's prospects.

The work builds on national studies conducted on eight countries of the region – Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Ecuador, Mexico, Peru and Uruguay¹ – within the scope of project “Made in China: Opportunities and Threats Posed by China's Global Rise to Latin-American Workers”, prepared within the framework of RedLat, with the support of the Netherlands' FNV.

The purpose of the project is to bridge an information gap regarding the theme in the social movements of the region and to contribute thus toward an in-depth reflection on the “China” phenomenon, as business and government are already doing – albeit in a punctual and limited fashion and from a short-term perspective. Therefore, it aims to build a regional union perspective, pointing out the main impacts over workers from every country.

“the assumption that the Chinese rise poses new structural dilemmas for the countries of the region, with impacts on the development agenda and the working world's prospects”

¹ The documents regarding the relations of each of these countries with China were produced by the following institutions: Instituto LASOS/CEFS (Argentina), Instituto Observatório Social (Brazil), CENDA (Chile), Escuela Nacional Sindical-ENS (Colombia), IFA (Ecuador), CILAS (Mexico), PLADES (Peru) and Instituto Cuesta Duarte (Uruguay) and are available in PDF at the RedLat site on the web.

RedLat

Argentina	Central de los Trabajadores de Argentina (CTA) and LASOS
Brazil	Central Única dos Trabalhadores do Brasil (CUT) and Instituto Observatório Social (IOS)
Chile	Central Unitaria de Trabajadores de Chile (CUT) and CENDA
Colombia	Central Unitaria de Trabajadores (CUT) and Escuela Nacional Sindical (ENS)
Mexico	Centro de Investigación Laboral e Asesoría Sindical (CILAS)
Peru	Programa Laboral de Desarrollo (PLADES)
Uruguay	PIT-CNT e Instituto Cuesta Duarte
Trade Union Confederation of the Americas (TUCA-CSA)	

Guest institutions

Ecuador	Corporación para el Desarrollo de la Producción y el Medio Ambiente Laboral (IFA) and Federación Nacional de Trabajadores Agroindustriales, Campesinos e Indígenas Libres del Ecuador (FENACLE)
---------	---

RedLat and its role.

The **Latin American Network for Research on Multinational Enterprises** (RedLat) is an initiative created in October 2005, bringing together trade unions and research institutions from the world of work of seven Latin American countries, with the common purpose of deepening knowledge about labor and social behavior of multinational companies and using the collected information to boost trade union action.

The network’s mission is to reaffirm and strengthen the power of unions, contributing to its recognition as relevant social actors, not only in its relationship with business but also with society in general. Moreover, this task includes enabling and monitoring international framework agreements and also promoting new regional union alliances by sector or company, objectives for which it is vital to establish cooperation with the Global Union Federations and strong links with RedLat’s Trade Union Confederations.

The institutions that compose the RedLat are CILAS (Centro de Investigaciones y Asesorías Labor Unions) in Mexico, ENS (Escuela Nacional Sindical) and CUT (Central Unitaria de Trabajadores) in Colombia, PLADES (Programa Latinoamericano de Desarrollo) in Peru, ICUDU (Instituto Cuesta Duarte) and PIT-CNT in Uruguay, CENDA (Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo) and CUT (Central Unitaria

de Trabajadores) in Chile, LASOS (Laboratorio Social Sindical de Argentina) and CTA (Central de Trabajadores Argentinos) in Argentina, IOS (Social Observatory Institute) and CUT (Central Unica dos Trabalhadores) in Brazil, and CSA (Trade Union Confederation of the Americas).

Currently, Social Observatory Institute is responsible for the network’s Operational Secretariat. RedLat is fundamentally supported by the Dutch Trade Union Confederation FNV, since the beginning of its activities.

Particularly for this research, *RedLat invited to participate in the study Corporación para el Desarrollo de la Producción y el Medio Ambiente Laboral (IFA) and the Federación Nacional de Trabajadores Agroindustriales, Campesinos e Indígenas Libres del Ecuador (FENACLE), both from Ecuador.*



INTRODUCTION

The research process that culminated in this publication was initiated in February 2009 after the establishment of a common methodology. In June 2009 the researchers met again to discuss the preliminary results of each national study and the structure of the regional synthesis report, which forms this study. Throughout the process, trade union representatives of the participant countries were involved.

The research process was completed with the organization, in February 2010 in Rio de Janeiro, Brazil, of the International Seminar “The Chinese economic presence in Latin America and the consequences for the world of work”, whose aim was to discuss recent economic and geopolitical relations between China and the countries of the region, highlighting the challenges faced by the union movement.

Participated in this activity, besides representatives of the institutions that elaborated the study, the Ambassador of the People’s Republic of China in Brazil, Mr. Chi Xiaoqui, the political advisor of the cooperation institute of the Dutch trade union confederation, FNV Mondiaal, Mrs. Andrietta Nommensen, the former president of Banco Nacional de Desenvolvimento Economico e Social (BNDES), Professor Antonio Barros de Castro, and the renowned Latin American expert in the analysis of China, Professor Romer Cornejo, from Colégio de México.

This event brought important insights to the completion of the study that composes this publication.

The first part of the study, which we present next, compares the development styles of China and the Latin American countries throughout the 1990s. Contrasting these two options of international insertion is a pre-condition to understanding the relations between China and Latin America, more importantly due to the relevant prominence they have acquired with the new century. It is worth recalling that it is precisely against this growth backdrop that the Latin-American economies resume to exhibit economic dynamism, at least until the international crisis, which has been felt across the region since the end of 2008.

Secondly, we present a picture of the evolution of economic relations – in terms of trade and capital flow – between China and Latin America, taken as a whole, for the period comprising 1998-2008

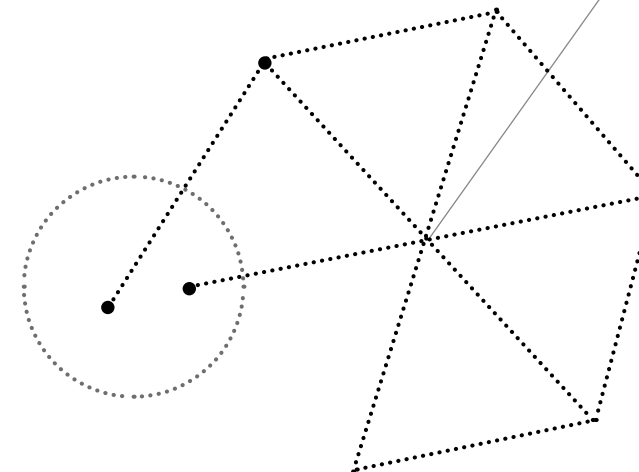
The third part of the study reviews the specifics of the economic relations developed between China and the distinct countries of the region researched. With the typology proposed we intend to classify each country’s bilateral relations with China. Based on the eight countries studied, we can posit four basic patterns: **A-** *Commodities’* exporting economies with reduced industrial base; **B-** FTA-free *commodities*-exporting industrial economies; **C-** Industrial Goods’ Exporting Economies with FTAs with the United States.; **D-** Small *commodities’* exporting economies with reduced industrial base.

These interaction patterns with China allow us to view the risks and potentialities experienced by these countries in their relation with the Asian power. Obviously, each country exhibits its own economic

and political features, in addition to particular diplomatic relations’ backgrounds with China.

The fourth part of the study presents a synthesis of the foreign policy, focusing on the ambitions of this new power in Latin America. Next, we outline the distinct national agendas with regard to the Chinese expansion, highlighting the various bilateral relations’ shapes established with the Asian nation.

Lastly, we point out the challenges posed by the Chinese rise for the countries of the region and we discuss possible impacts on the world of work, as well as prospects for the trade union movement.





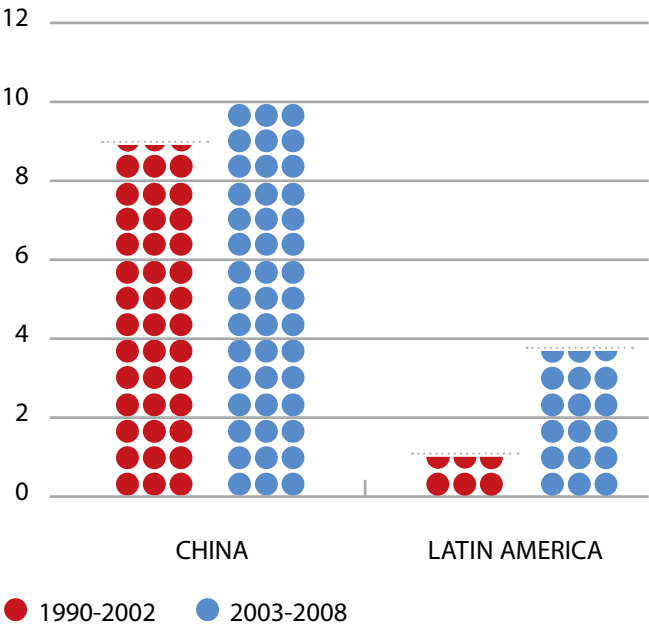
1. CHINA AND LATIN AMERICA: MACROECONOMIC TRAJECTORIES SINCE THE 1990S	62
2. CHINA AND LATIN AMERICA: AN OVERVIEW OF ECONOMIC RELATIONS	69
3. THE DISTINCT PATTERNS OF ECONOMIC RELATIONS BETWEEN THE LATIN-AMERICAN COUNTRIES AND CHINA	81
4. CHINA'S FOREIGN POLICY FOR LATIN AMERICA AND THE NEW GEOPOLITICAL OUTLOOK	90
5. THE CHINESE RISE AND THE DILEMMAS FOR THE WORKING WORLD IN LATIN AMERICA	97
6. REFERENCES	101

1. China and Latin America: Macroeconomic Trajectories since the 1990s

During the 1990s, the macroeconomic trajectories of Latin America and China showed different behaviors. Although both regions increased their degree of linkage to the international economy, we can say that their engagement policies were built on a different, not to say altogether opposite, set of premises and policies.

In the first place, **what stands out when we oppose the two economies is the pace of the expansion.** In the period 1990-2002, the Chinese GDP per capita expanded tenfold faster than the Latin American (8.8% against 0.9% per year).

GRAPH 1
ANNUAL GDP PER CAPITA GROWTH RATE – CHINA AND LATIN AMERICA



Source: UNDP and CEPAL.

This dynamism of the Chinese economy was anchored on a high investment level, accounted for by an increase in exports, high public spending and the expansion of the domestic market – whose full potential is far from being reached – within a context of extreme caution with regard to the liberalization of the capital market and a fairly-devalued currency (Lo, 2006).

Meanwhile, trade liberalization was carried out steadily and after China joined the WTO, trade surpluses expanded dramatically. In 2006, China already accounted for 10% of the world’s exports of manufactured goods, against about 4% for the whole of Latin America, according to WTO data.

In the 1990s China succeeded in improving its exporting profile until it reached the current 93% of manufactured goods in its sales portfolio. Of this total, today, 44% of foreign-export sales stem from the machinery and the transportation and communications industries, deemed as medium and high technology (according to WTO data for 2008). That is, over this period there was a leap in manufactured goods’ exports concentrated before in low value-added products – such as textile and clothing – to an ever diversified range of consumer goods and transformation industry capital goods that, in 1990, accounted for about 20% and come to account for more than 50% of China’s exports (Yin, 2006)

This structural transformation is present in the profile of the production targeting the domestic market. Mainly after the 2002 period, Chinese growth increasingly starts to depend on investments (Wong,

2007). The gross fixed capital formation absorbs 38% of the Chinese demand, followed by consumption (36%) and, coming last, by net exports (26%). According to Lo (2007), it is a new growth pattern coupled with fast technological advance and rising increases in scale.

In Latin America, by contrast, there is a streamlining of production with vertical disintegration and increased imported inputs, in particular in the most productive and dynamic trade sectors. As a result, this prompts a two-pronged process of a) concentration of natural resource-intensive exports and b) the mushrooming of maquiladoras, which gain notoriety for exports of manufactured goods with low value-added to the domestic market (Cimoli & Katz, 2002).

Though to some extent this twofold trend swept across every country of the region, we are interested in highlighting that the experiences of the productive restructuring and international insertion followed different trajectories. This is due, somewhat, to the previous industrialization experiences. According to Bielschowsky and Stumpo (1995), industrial restructuring presented many styles in the region: deindustrialization and outward-oriented policies in Chile; radical north-bound integration in Mexico; exporting de-sophistication in Argentina; and defensive position in Brazil. Simultaneously, decisions made by transnational companies in the region varied according to the nature of the adjustment, the dimension of each domestic market and the options in terms of trade agreements.

By examining Comtrade data (UN) for the first half of the years 2000, we can confirm the irrelevance

of Latin-American exports, except those of *commodities* and fuels, products for which the region accounts for, respectively, 11.5% and 9% of the world's exports. In relation to manufactured goods Latin America occupies a marginal position, with a contribution in percentage ranging between 4% and 5% for the natural resource-intensive and low/medium technology manufacturing industries, while the region's high-technology sectors account for 3.4% of world sales.

The growing specialization of Latin America's exporting profile – besides significant differences across countries – is, to a great extent, the result of the economic liberalization model introduced in the region during the 1990s. Fueling this trend, during the period, except in the case of Mexico, direct investments started to focus on the services industry, which was favored by the privatization process taking place in the region at the time.

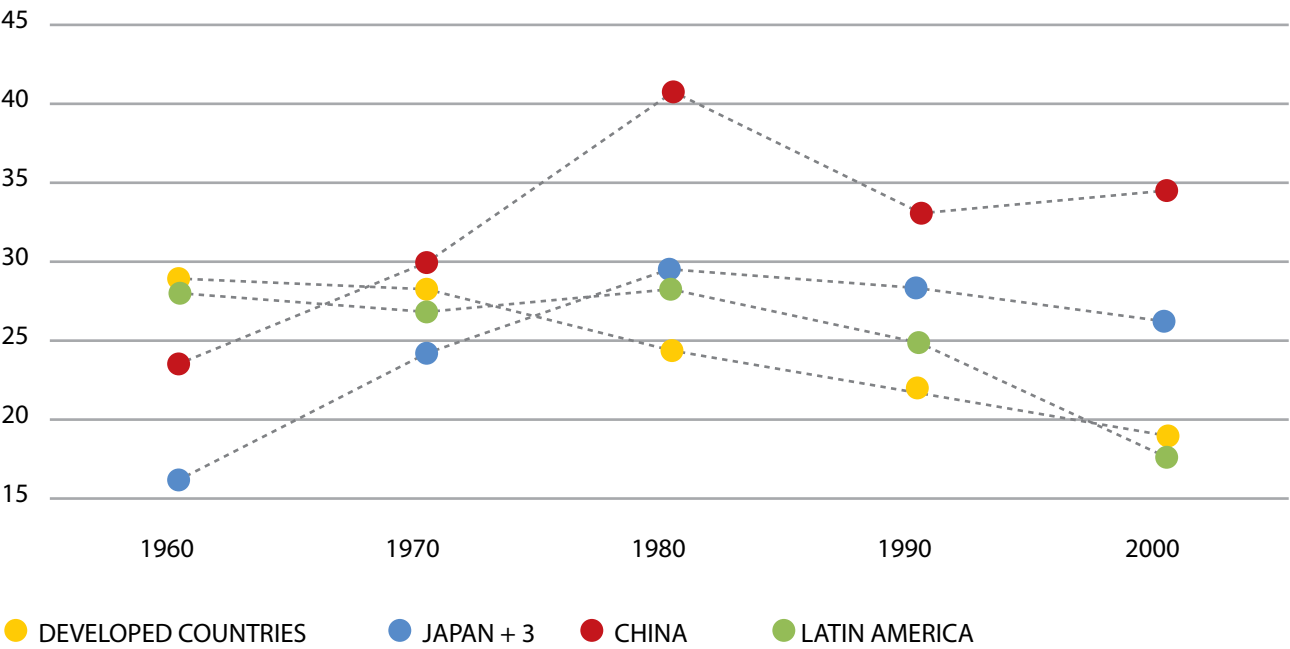
By contrast, the Chinese policy for attracting TNCs favors joint ventures with domestic companies. Notwithstanding the strategic role played by these corporations in the Chinese economy, they only contribute with 5% of the country's gross fixed capital formation and with 30% of the production of manufactured goods, 3/5 of which are directed to the domestic market (Lardy, 2006). In short, foreign market and foreign investments are strategies in that they continuously foster a process of capital accumulation whose dynamics is endogenous.

The most striking difference between the two economic regions seems to lie in the nexus between exports and investments, which enabled the growth of China's productive capacity, further contributing toward the strengthening of its domestic market, whereas in Latin America the exchange rate's volatility – stemming from a quick liberalization of trade and finances – rendered this nexus unfeasible, bringing with it a sudden change in growth and investments rates.

Following the categories set forth by UNCTAD (2003), China could be classified as a fast industrializing country that undergoes a structural transformation of its productive base towards sectors of higher relative productivity. Latin America, however, makes up the capitalist periphery in a process of premature deindustrialization, as shown in the graph that follows.

GRAPH 2

SHARE OF TRANSFORMATION INDUSTRY IN GDP PER GROUP OF COUNTRIES (IN %)



Source: UNCTAD

In Latin America, the industrial production's loss of market share did not stem from the transformation of the productive structure for the purpose of incorporating value-adding services, as in the case of the developed countries, but rather as the result of the shrinking of the industrial base inherited during the import-substitution deindustrialization model.

In the case of China, the transformation industry, increasingly more diversified, accounts for 35% of GDP, leveraging the expansion of the services sectors, as in the farming industry prevails a wide range of extremely low-productivity activities.

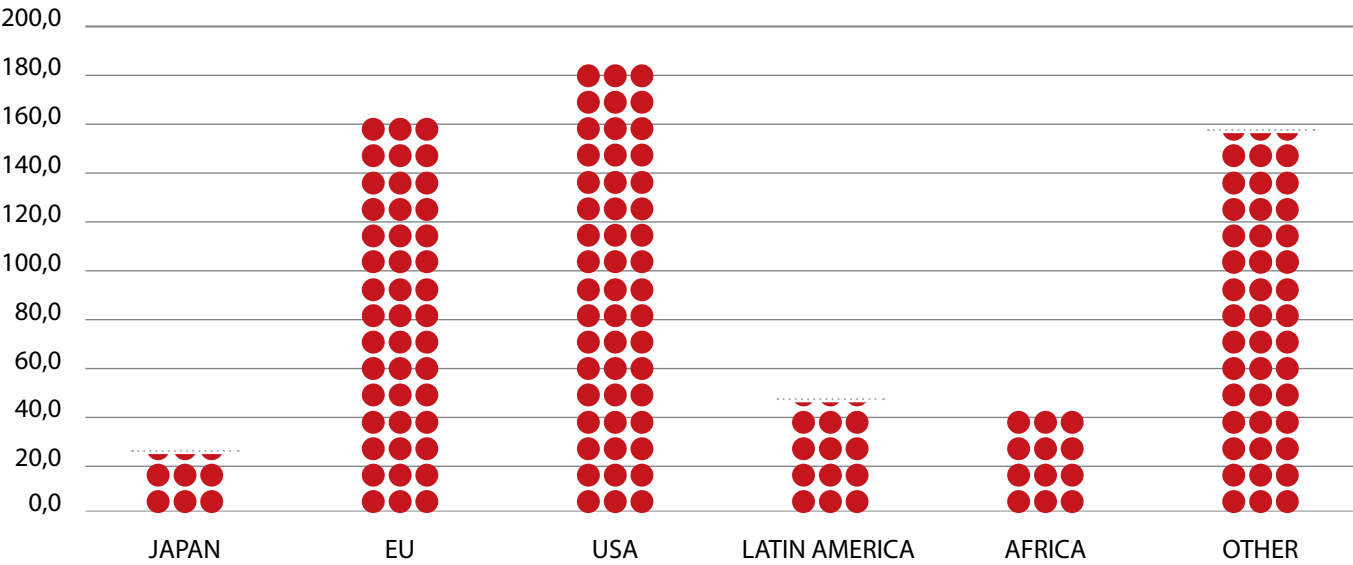
And if we take WTO data for the year 2008, only for machinery and telecommunications equipment, the Chinese trade balance reaches US\$ 165 billion – amount which is close to Brazil's total exports in the same year, a fact that provides us with some basis of comparison.

The overall picture is presented in the next graph. China boasts a total industrial goods' trade surplus of US\$ 600 billion, 60% of which corresponds to the US-EU trade balance. In the Japan +3 group, which also encompasses South Korea, Taiwan and Hong Kong, it is small, since the surplus with Hong Kong

(distribution center) offsets China’s trade deficit with the other Asian economies. This shows how much China contributes to activate the productive chains of an important part of East Asia’s economies (Medeiros, 2006).

At the same time, we can notice the little relevance of the Latin-American market for China, at least until now. For example, the Chinese industrial goods’ trade surplus with the United States and the European Union is four times larger than that with Latin America. We should consider that, as there exists an important flow of manufactured goods’ exports from the United States and Europe to China, the gap between Latin America and these two powers regarding total industrial imports from China is even larger.

GRAPH 3
CHINESE INDUSTRIAL TRADE BALANCE IN US\$ BILLION PER REGION



Source: WTO

In synthesis, the differences between Latin America’s countries and the Asian countries, China in particular, are largely due to peculiar conceptions of industrial policy and the international insertion models associated with them.

In the case of the Asian countries, such as South Korea and Taiwan, policies launched targeted the development of domestic capabilities in high-technology activities, whereas in the case of the other Asian Tigers – Malaysia, Thailand and the Philippines – the model adopted was that of attracting multinational companies that became export platforms in these segments (Lall, 2001). China managed to combine these

two options, which became possible thanks to the magnitude of its domestic market and to State-led planning.

In the case of the Latin-American countries, since the 1990s what has prevailed are horizontal industrial policies, macroeconomic policies recommended by the developed countries and, in most nations, free trade agreements signed between the countries of the region and advanced economies that tend to subordinate trade flows to the decisions of multinational companies (Chang, 2004).

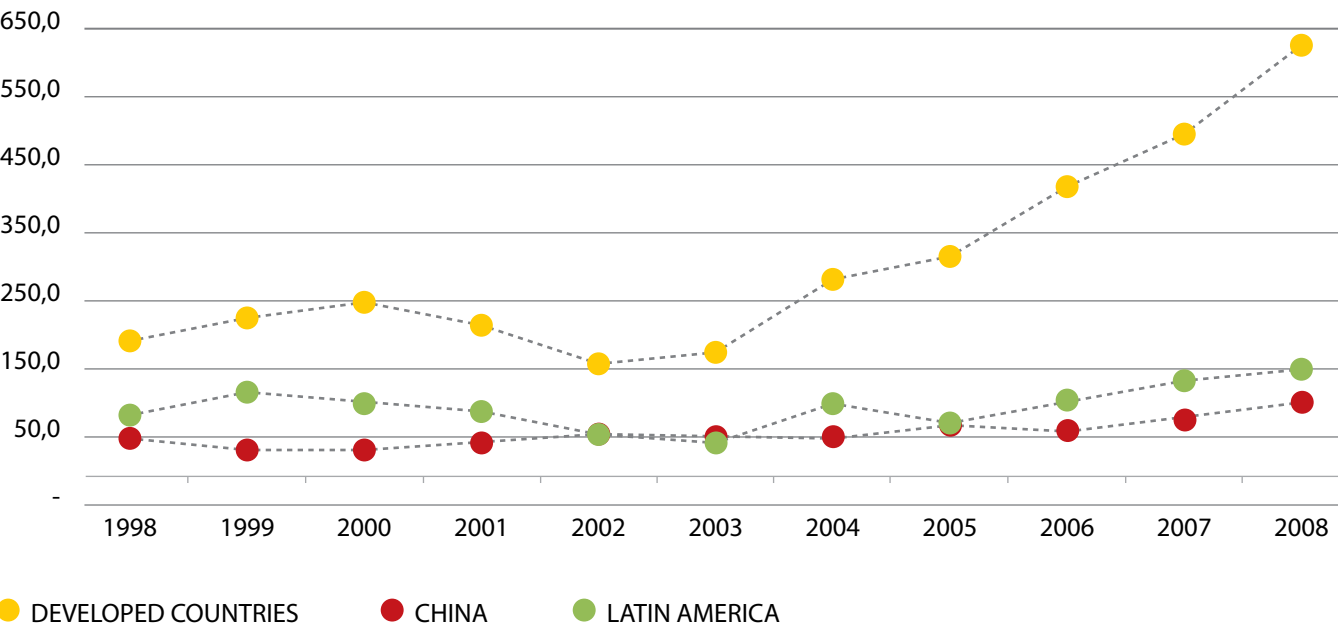
Hence, the international insertion pattern eventually shaped the potential for enlargement and internalization of productivity gains that prompted, in the Chinese case, job-generation growth and even wage increases, while Latin America experienced

deindustrialization and a worsening of labor market conditions (Ghose, 2003).

Differences in terms of macroeconomic productive dynamics may be summarized by drawing on the behavior of foreign direct investments (FDIs) in these two economic regions.

In China, what we can see is that these investments rose steadily leveraged by the development and diversification of the manufacturing and industrial base, while in Latin America FDI behavior proved exogenous. That is, FDIs grow when total investments to developing countries rise, as in the 1998-2000 and 2003-2008 periods; and drop when the economy faces crises, as in the 2001-2003 period.

GRAPH 4
FOREIGN DIRECT INVESTMENTS TO DEVELOPING COUNTRIES, LATIN AMERICA AND CHINA (1991 – 2005)



Source: UNCTAD

With regard to the new investment projects carried out by the transnational companies, what we can see is that the level of economic openness and the level of State regulation interfere little. These companies expanded their projects in economically dynamic countries, as China, while in a significant part of Latin America they tend to limit themselves to some sectors – services and natural resources – and to fluctuate with the many and frequent foreign shocks.

China, over the recent period, accounted for 20% to 33% of the new investment projects of the transnational companies in developing countries, while Latin America represented 10% to 15% of this total (UNCTAD, 2009)

Building on this broader picture it is possible to explain why, as of the years 2000, we witness an acceleration of the Chinese growth, and subsequently how such growth impacted directly on the prices (and quantities) of the farm products and minerals that Latin America exports. This contributes to a boom in the world economy and less negative results posted by the international insertion patterns adopted by the Latin-American countries – at least with regard to foreign reserves – than in the 1990s. Thus, the expansion of per capita income rose to a regional average of 3.5% annually from 2003 to 2008.

The great question that remains is to what extent this improvement of the region's terms of trade brought about by the China effect – drop in the prices of industrial imports and a rise in prices of export commodities – is sustainable in the medium term. Or if this new specialization pattern does not constrain the potential for technological incorporation and even for attraction of transnational companies.

What's more, what will its impacts be on the growth style and job-generation profile? These questions are discussed further ahead, always taking into consideration the specificities of the different Latin-American countries analyzed herein.

“the differences between Latin America’s countries and the Asian countries, China in particular, are largely due to peculiar conceptions of industrial policy and the international insertion models associated with them”

2. China and Latin America: An Overview of Economic Relations

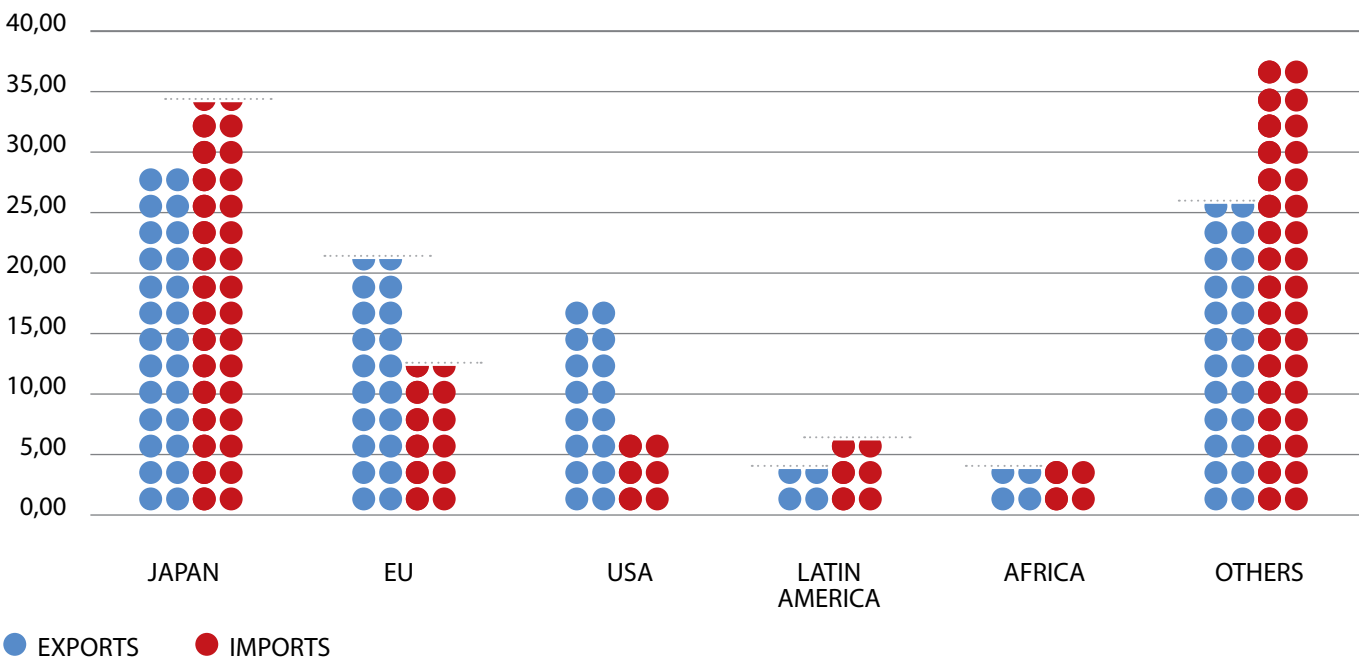
Prior to a more detailed analysis, it is worth indicating the importance of Latin America to China's trade relations and vice-versa.

Building on WTO 2008 data, it can be perceived that 4% of Chinese exports are destined to Latin America (Graph 5). Considering Latin America and Africa jointly – two regions strongly targeted by China in the foreign area, as was widely covered by the international press –, account only for 7.5% of Chinese exports. From the point of view of imports, these two regions of the south of the planet contribute with 11% of Chinese imports.

Therefore, these regions appear as marginal in face of the Chinese exporting performance, given that China prioritizes access to more developed markets (more than 50% of its exports are headed to the United States, the EU, and Japan), plus nearly 30% destined to Southeast Asia.

Upon analyzing the composition of Chinese exports, we notice that South and Central America contribute with 25% of the farming products consumed by China and 13% of mineral products, including fuels (Table 1). In the African case, these percentages amount to 2.3% and 16.1% respectively, according to WTO data. In other words, about a third of the farm and mineral (including fuels) products imported by China come from these two regions.

GRAPH 5
DISTRIBUTION OF CHINESE EXPORTS BY DESTINATION AND OF IMPORTS BY ORIGIN – 2008 (IN %)



Source: WTO.

Obs. 1: Mexico and the Caribbean countries are not included in Latin America according to the WTO data base.
Obs. 2: Within the Japan+3 Group are the economies of South Korea, Taiwan and Hong Kong.

TABLE 1
CHINA–LATIN AMERICA TRADE STRUCTURE BY PRODUCT CATEGORY IN 2008

	US\$ billion	Latin America's export structure to China (%)	% of Latin America Chinese total imports by type of product
Farm products	21,71	32,2	25,0
Minerals and fuels	39,88	59,1	13,0
Manufactured goods	5,89	8,7	0,8

Source: WTO.

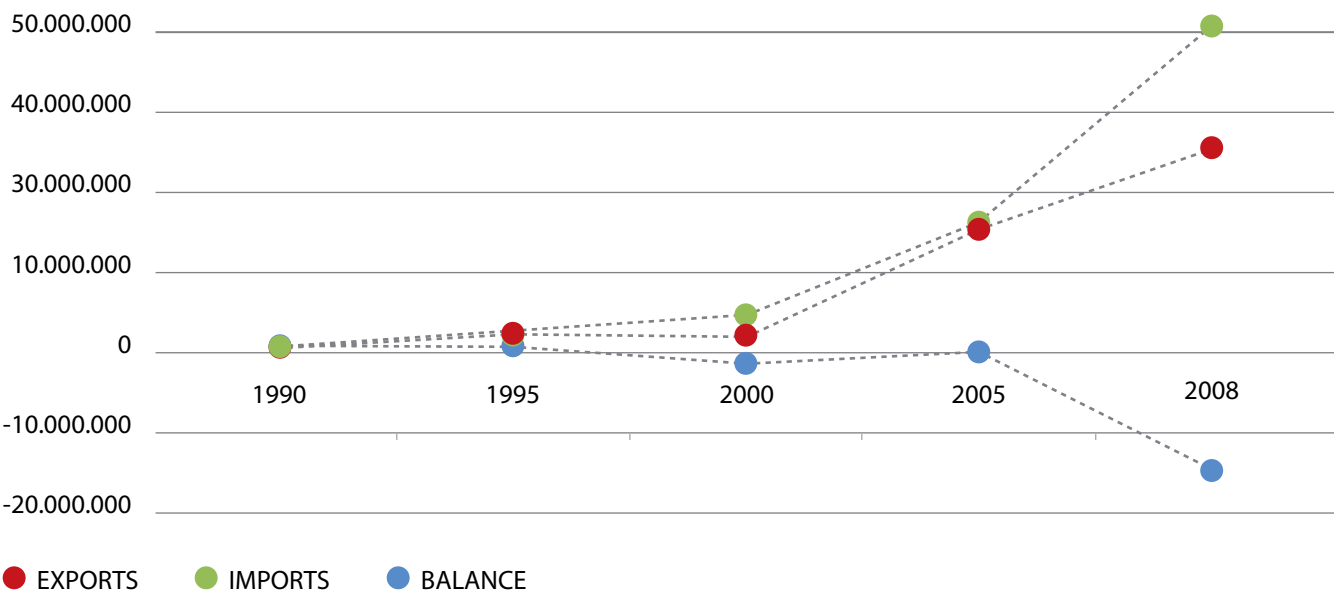
Obs.: Mexico and the Caribbean countries are not included in Latin America according to the WTO database.

If we consider jointly the Latin-American countries' export profile concentrated in *commodities* and China's needs in terms of food, farm raw materials, minerals and fuels during its growth acceleration – which surpassed a 10-percent-a-year rate in the first decade of the 21st century (at least until the 2008 crisis) –, we are able to understand the formidable expansion of exports from Latin America to the Asian power.

Graph 6 focuses on the strong expansion pace of Latin America's trade with China⁴. Between 1990 and

2008 the trade flow (including exports plus imports) between the two regions grew by 64. In this period, Latin America's exports – excluding Mexico – to China increased 36-fold (from US\$ 0.8 billion to US\$ 27.8 billion), while imports were multiplied by 127 (from US\$ 0.4 billion to US\$ 45.5 billion). At the end of the period, the trade balance was favorable to China by US\$ 16.8 billion. If we included Mexico in this calculation, the trade deficit would soar to US\$ 49.4 billion, according to data provided by CEPAL.

GRAPH 6
LATIN AMERICAN EXPORTS, IMPORTS AND TRADE BALANCE WITH CHINA FROM 1990 TO 2008



Source: CEPAL

Obs.: Mexico is not included in Latin America

⁴ Graph 6 does not bring data on Mexico because the country's figures follow a different trend when compared with the countries of the region, thus affecting the aggregate analysis of the relations between Latin America and China. The graphs below, which present each country's positions, already come with Mexican data.

It is worth noticing that 92% of the leap in the trade flow between the two regions, during the period under analysis, is concentrated between 2000 and 2008. That is precisely when we witness both the heating up and the diversification of the Chinese expansion and the expansion of the demand for goods at the beginning of the chain of the energy, metal and infrastructure sectors, and the ensuing price hike of the *commodities* exported by Latin America, factors which are interrelated.

To Yin (2006), the expansion of Chinese imports is also due to a reduction in China's average import tariff after its entry into the WTO. Between 1998 and 2005, the import tariff was down 17%, to about 9.4%. At any rate, it is worth recalling that China's tax structure is still subject to tariff peaks, especially in the farming sector, where tariffs are higher than the average (CEPAL, 2006). In parallel, Latin-American demand for Chinese imports also slumped after the year 2000, when the region starts to show greater economic dynamism.

Between 2000 and 2008, Latin-American exports multiplied by 10.8 while imports coming from China grew ten times. However, such expansion does not follow a linear progression in time. The *commodities'* boom prompts Latin-American exports to increase dramatically, by 45% a year, between 2000 and 2005, only to decline to 18% between 2005 and 2008. In this last period it is precisely the Chinese exports that are marked by strong dynamism, growing by 37% a year, against a 31-percent increase in the first half of the decade.

This uneven behavior of the expansion paces in each region can be explained, to a large measure, by the profile of the bilateral trade. The Latin-American growth seems to impact more decisively imports of Chinese manufactured products than otherwise,

as China basically imports *commodities* from the region. If this hypothesis can be demonstrated, the bonanza afforded by China to some countries of the region may become a factor of vulnerability, at least if the economic and development policies fail to adapt to the new context. Jenkins, Dussel Peters and Moreira (2008) also consider this hypothesis, in light of the fact that the Chinese potential is enormous, and as *commodities* imports by China, although still high, should not continue to grow at the same pace as in the recent past.

This exception becomes important at a moment in which some authors (Santiso, Blázquez-Lidoy and Rodríguez, 2006) believe that China can render less vulnerable, in foreign terms, the Latin-American countries as a result of the improvement in the terms of trade, without taking notice of each region's economic and sectoral dynamics, which tends to deepen a picture of asymmetrical interdependence.

Tables 2 and 3 and Graphs 7 and 8 expose unequivocally the position of the different countries of Latin America with regard to the trade relations maintained with the Asian country.

In the first place, it is important to point out the fact that 90% of the region's exports to China – including data related to Mexico here – come from only four countries, namely Brazil, Chile, Argentina and Peru, in decreasing order of exported value.

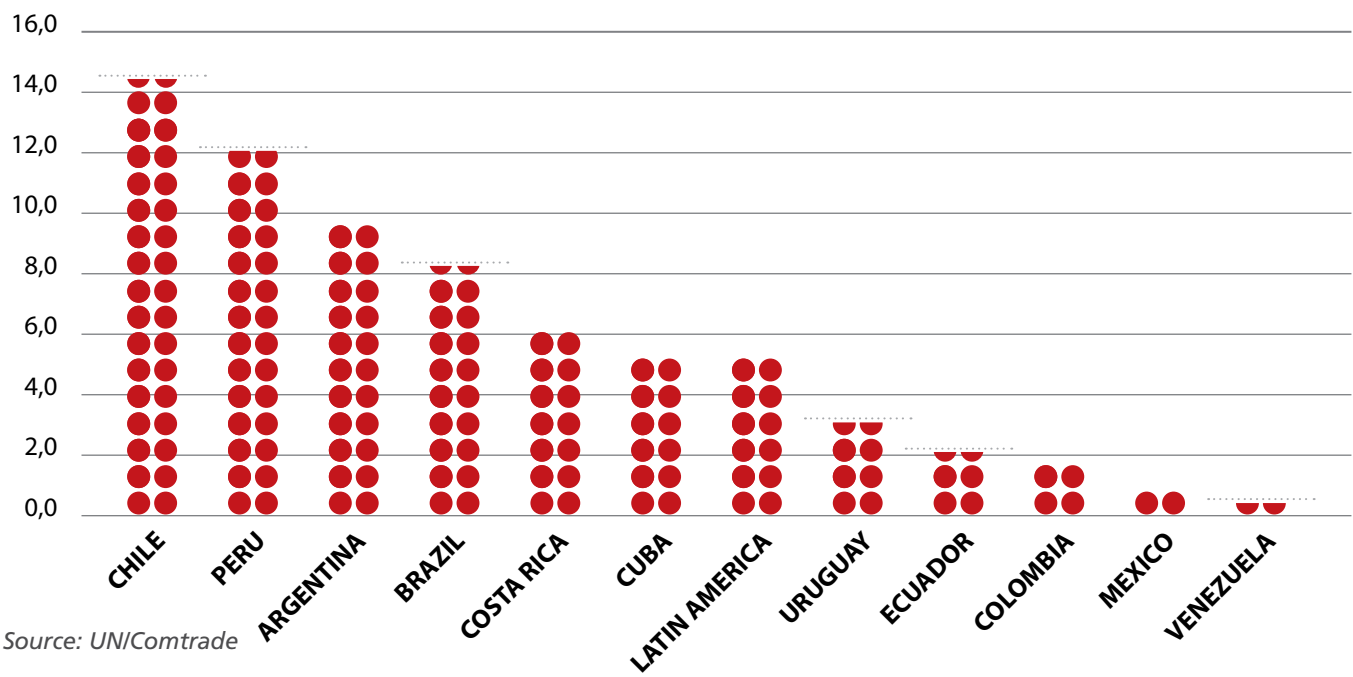
In the second place, it is worth mentioning that while China is the destination of 4.8% of total exports by the average of the Latin-American countries (according to Comtrade/UN data), in Chile and Peru this figure has already outweighed a 10-percent rate and is approaching this level in Brazil and in Argentina. To the remaining countries, with the exception of Cuba and Costa Rica, it is lower than 3%.

TABLE 2
REGION'S MAIN EXPORTING COUNTRIES' SHARE IN TOTAL LATIN-AMERICAN EXPORTS TO CHINA – 2008

	2004	2005	2006	2007	2008
Brazil	39	37	37	33	40
Chile	23	24	22	30	24
Argentina	19	17	15	16	16
Peru	9	10	10	9	9
México	3	6	7	6	5
Costa Rica	1	1	2	3	2
Colômbia	1	1	2	2	1
Ecuador	0	0	1	0	1
Uruguay	1	1	1	0	0

Source: UN/Comtrade..

GRAPH 7
CHINA'S SHARE IN TOTAL EXPORTS BY LATIN-AMERICAN COUNTRY IN 2008 (IN %)



Source: UN/Comtrade

Obs. Cuba-related data for 2005.

That is, compounding the fact that exports to China are unevenly distributed in the region, most countries still have not experienced the Chinese rise, at least as regards a consumer power.

Nonetheless, today China is the second or third individual supplier of every Latin-American country according to 2008 data. Only for Ecuador and Uruguay China represents the fourth largest origin of their imports, which is due to the region trade’s importance to these countries.

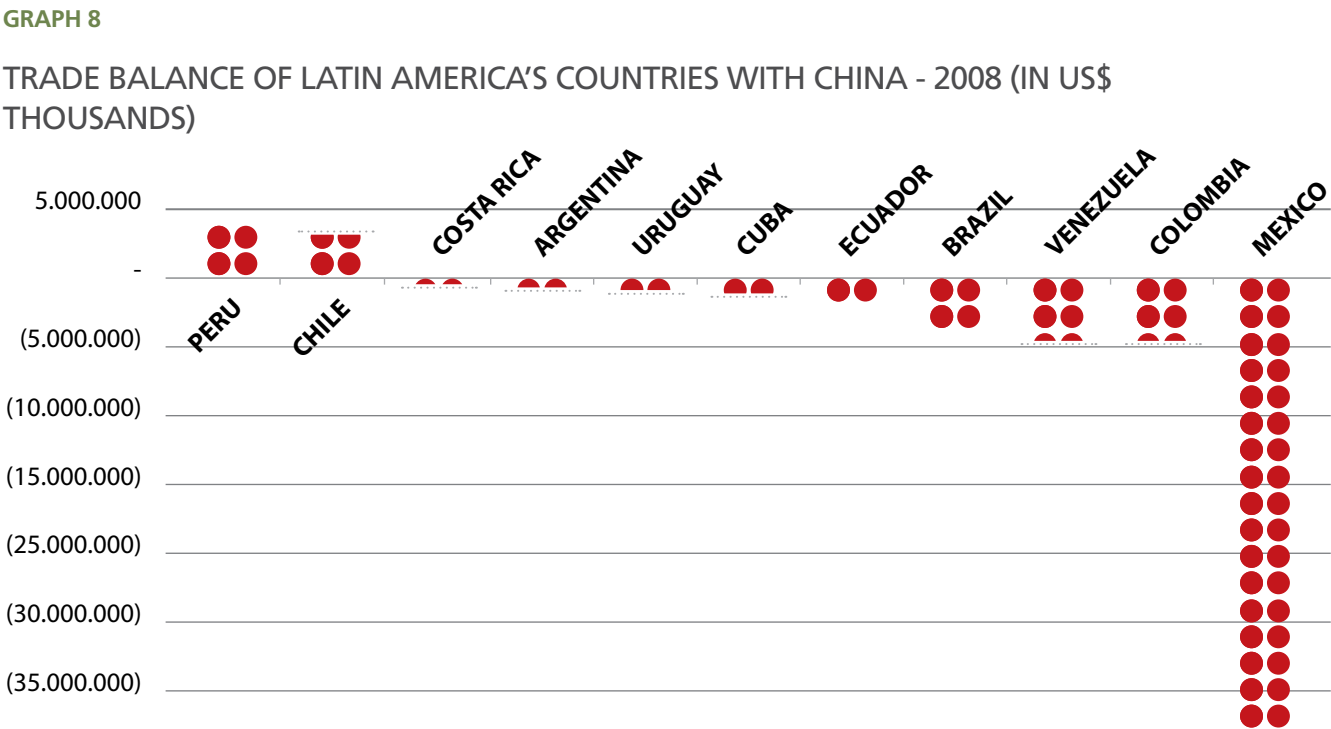
TABLE 3
CHINA'S RANKING IN DESTINATION OF EXPORTS
AND ORIGIN OF IMPORTS

	Exports		Imports	
	2000	2008	2000	2008
Argentina	6	2	4	3
Brasil	12	1	11	2
Chile	5	1	4	2
Colômbia	35	4	15	2
Costa Rica	26	2	16	3
Cuba	5	2	5	2
Equador	20	17	12	4
México	25	5	6	3
Peru	4	2	13	2
Uruguai	4	5	7	4
Venezuela	37	3	18	3

Fonte: CEPAL.

Thus, except for Chile and Peru, every country in the region runs a deficit with China. Mexico is at the other extremity, with a deficit that exceeded US\$ 30 billion in 2008. It is worth emphasizing that this is not a problem in itself, but is bound to become one if the current trade pattern and the two regions’ economic dynamics – China moving towards greater industrial complexity and the region adjusting itself to a picture of extreme productive specialization – transform this trend into a structural one.

Next we analyze, in more detail, the trade pattern between China and Latin America, taking into account the extent to which we can observe a change in the relative position of the other trade partners.



Source: UN/Comtrade

Obs. Data on Cuba refers to the year of 2005.

In addition to being highly concentrated by certain countries, Latin-American exports are strongly concentrated in terms of product. The table that follows presents the main products exported to China by the eight countries comprised by the study. These are: minerals (copper, iron and nickel), fuels (oil) and food (soy, fish flour, fish and crustaceans) or industrial raw materials (wool, leather and cellulose).

TABLE 4
SELECTED LATIN-AMERICAN COUNTRIES’
MAIN EXPORTS TO CHINA

	% of main products	1st	2nd	3rd
Argentina	84.7	soy	oil	
Brazil	72.0	iron ore	soy	Oil
Chile	76.2	copper	cellulose	
Colombia	84.8	iron-nickel	Copper	Oil
Ecuador	94.5	oil	Copper	
Mexico	79.6	copper	Minerals	
Peru	69.4	copper	Fish flour	iron ore
Uruguay	62.7	wool	fish and crustaceans	leather

Source: RedLat, National Studies

When we compare the export profile of the whole of Latin America with China and vice versa, we obtain the following picture. Primary goods represent 72% of the region’s sales to China, while another 15.8% are natural resource-intensive manufactured goods. From China to the region, the picture is the opposite: 98% of the Chinese foreign sales are of industrialized products, 68% of which total fits in the high and medium technology category and 20% in low technology.

TABLE 5
PROFILE OF LATIN AMERICA–CHINA EXPORTS AND IMPORTS

Exports to China	2000(%)	2008(%)
Primary Products	58.1	71.9
Industrialized Goods	41.8	28.1
Based on natural resources	23.3	15.8
Low technology	5.8	2.4
Medium technology	6.2	5.6
High technology	6.5	4.3

Imports from China	2000	2008
Primary Products	3.1	0.9
Industrialized Goods	95.1	97.8
Based on natural resources	10.5	9.4
Low technology	35.4	20.5
Medium technology	25.1	26.3
High technology	24.2	41.6

Source: CEPAL

As a consequence, the region’s total trade deficit – Mexico included – nears US\$ 50 billion, with a positive balance in primary goods of about US\$ 21 billion in favor of Latin America, against a deficit in the industrial sector of US\$ 67 billion, with values of US\$ 32 billion, US\$ 19 billion and US\$ 16 billion for the high, medium and low technology sectors, respectively.

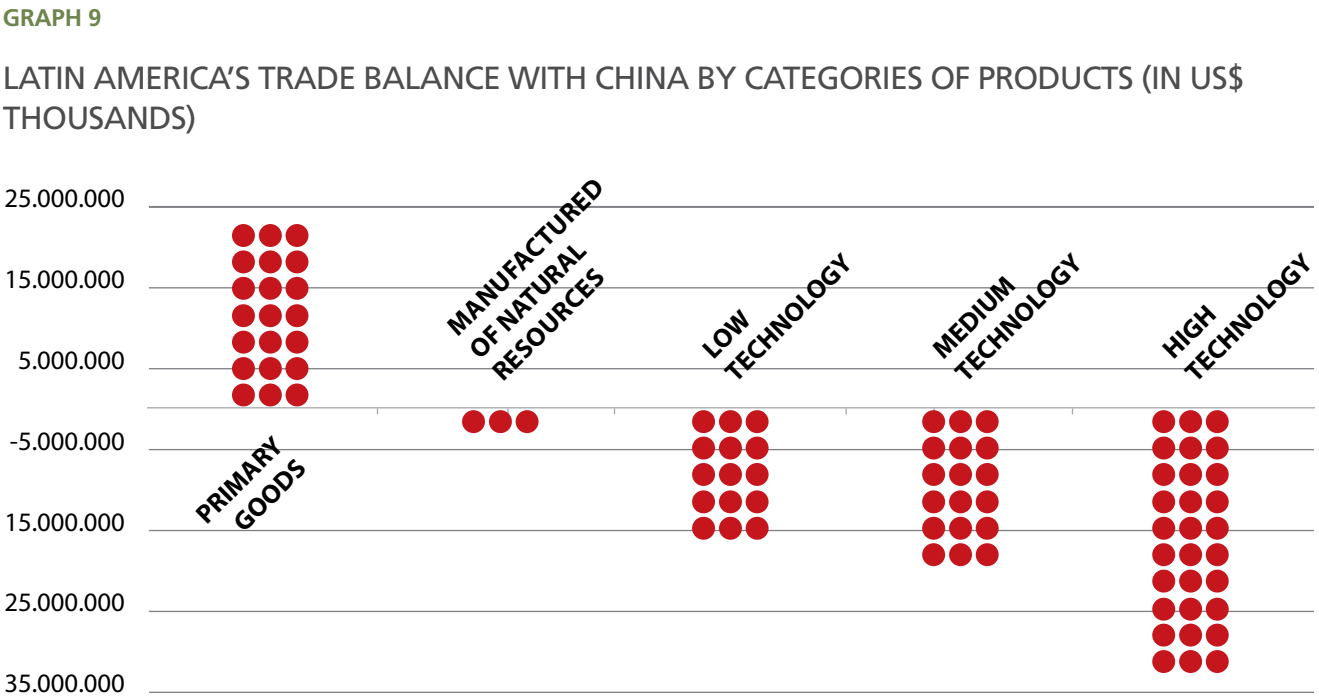
This contradicts versions suggesting that China “invades” the regional markets in the more labor-intensive segments. This static conception of competitiveness does not take into consideration the fact that the Chinese rise, on account of that country’s overhauling of the productive structure, tends to compromise the efforts of the countries in the periphery of capitalism – if these do not see to the adoption of coherent development policies – precisely in those sectors with the highest value-added. To be sure, labor-intensive sectors are also

affected by the Chinese rise particularly when we consider the employment level generated by those sectors in every country of the region, regardless of the level of industrialization.

It is worth recalling, yet again, that there exist important differences across the distinct economies of the region that prompt their relations with China to present strong peculiarities that must be addressed⁵.

However, we can state that, for all the countries of the region, China tends to lead toward extreme specialization, which, in broad lines, follows the center-periphery trade pattern. In some economies that underwent deindustrialization processes or

that did not advance in the more complex stages of the import-substitution process, such as Chile and Peru, their adaptation to an increasingly Sino-centric context is carried out without serious disruptions. In the cases of Argentina, Brazil and Mexico, the Chinese rise will tend to bring about more traumatic structural adjustments. Here it is worth considering the thesis formulated by Castro (2009), according to which the less developed an economy is on the eve of entering into a Chinese-centric market, the faster it will grow, provided it can meet the profile and the magnitude of the Chinese demand.



Source: CEPAL

⁵ In this regard, see the national studies produced by the RedLat.

At any rate, the analysis of the trade impacts brought about by China should be conducted in a dynamic way, that is, building on the benchmark represented by the trade flows with all other trade partners.

The aggregate analysis in aggregate terms indicates a fall in the United States’ share in the region’s most recent exports between 2000 and 2008, although still holding at high levels, above 40%, due to Mexico. It can also be noticed that intra-regional trade grows in relative terms, accounting for 20% of Latin-American exports, a percentage five times higher than the participation of China (4%). The European Union’s share is slightly above 10%, which is due to the fact that it is a great *commodities* market.

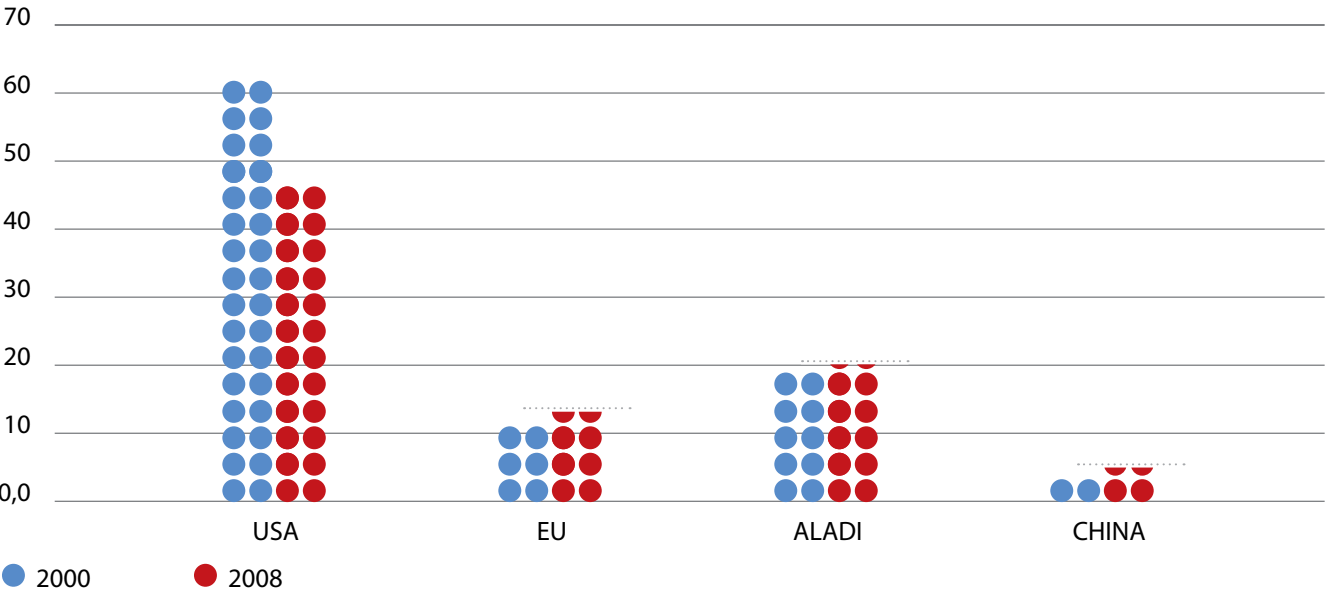
Conversely, from the point of view of imports, the Chinese rise is more present, since all countries are China buyers. In 2008 the United States represented 30% of Latin-American purchases, a drop of almost 20 percentage points compared with 2000. China,

in the same period, leapt from 6% to 11%. Latin America exhibits an upward movement, accounting for 18.6% of regional purchases, whereas the EU remains flat at about 15%.

From the region’s standpoint, the replacement of the United States by China as a supplier of industrial products does not seem to constitute a problem in itself. In addition to the price factor, China appears to be a more malleable partner in bilateral and geopolitical negotiations. For example, there is no imposition of trade agreements.

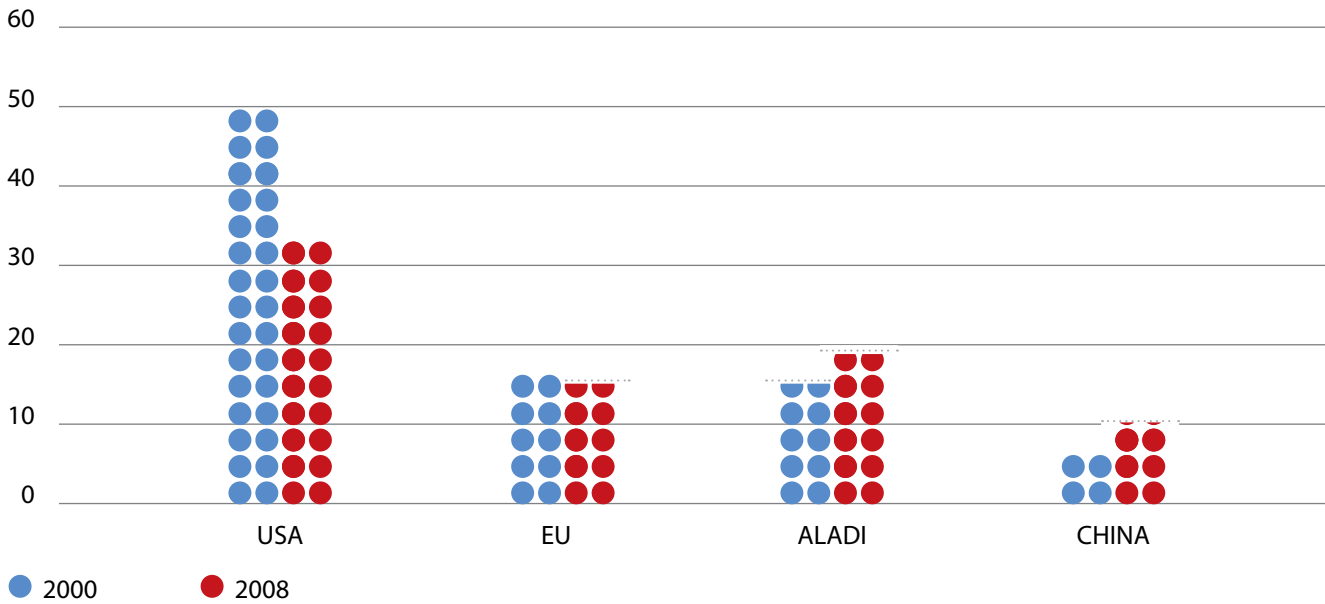
Nonetheless, China has also been replacing intra-regional trade in the more technology-intensive segments, with Brazil as the country most hurt in this regard, although the productive complementation ties of the Latin American countries in general are affected too, mainly in the industrial sectors, both labor-intensive and capital-intensive.

GRAPH 10
LATIN AMERICA’S EXPORTS BY DESTINATION IN 2000 AND 2008 (IN %)



Source: CEPAL

GRAPH 11
LATIN AMERICA’S EXPORTS BY ORIGIN IN 2000 AND 2008 (IN %)



Source: CEPAL

Once more it is worth stressing that each country has its own peculiar way of positioning itself internationally, a way which changes differently according to the greater international prominence of the Chinese economy.

The chart below shows that some countries, as Chile and Peru, saw their trade dependence in relation to China rise, albeit still keeping the United States and Latin America as important destinations for their sales. At the other end are Colombia, Mexico, Ecuador and Uruguay, which still have not managed to expand their sales to the Chinese market. For the

three aforementioned countries, the United States is still the main buyer, whereas for Uruguay the regional market (basically the MERCOSUL) is the main destination of its sales. For Brazil and Argentina, sales to China have risen in absolute and relative terms, even as these countries still depend, to a large extent, on the regional market – in the case of Brazil, this dependence is lower in aggregate terms, yet it proves substantial when its importance is measured in terms of higher value-added goods.

“From the region’s standpoint, the replacement of the United States by China as a supplier of industrial products does not seem to constitute a problem in itself”

CHART 1

COUNTRY DISTRIBUTION ACCORDING TO LEVEL OF DEPENDENCE* ON MAIN MARKETS

	Level of Dependence on China	Level of Dependence on the United States	Level of Dependence on Regional Trade
Argentina	+ -	-	+
Brazil	+ -	-	+
Chile	+	+ -	+ -
Colombia	-	+	+ -
Ecuador	-	+	+ -
Mexico	-	+	-
Peru	+	+ -	+ -
Uruguay	-	-	+

Fonte: RedLat, Estudos Nacionais.

* Levels of dependence (+) strong, (+ -) medium, (-) weak reflect country position relative to Latin-American average.

3. The Distinct Patterns of Economic Relations between the Latin-American Countries and China

In this section we seek to map the trade patterns developed between China and the eight countries researched. Three factors appear to be strategic when it comes to classifying countries according to the different trade patterns maintained with China.

- First, the “commodity lottery”, which renders privileged ones some countries that possess a wide supply of certain raw materials that China is in need of (González, 2008).
- Second, the existence or not of a relation of strong trade dependence with the United States, especially if this leads to a specialization that competes with China for the U.S. market. This is, for example, the case of Mexico, yet not necessarily of the remainder of countries that still hold the United States as an important destination of their exports.
- Third, the level of diversification of the domestic industrial output. This aspect is relevant given that the more complex the industrial park is, the greater will be the Chinese competitive pressure on the whole of the productive system. As China managed to set in place a broad industrial system, one that is competitive along the various links of the productive chain, countries that adopted an intensive industrialization model tend to be the most affected. (Castro, 2008)

In broad lines, we can say that the country bound to suffer the most impact from the Chinese rise is that one which was not favored by the “commodity lottery”, features a specialization profile entirely designed to meet the needs of the United States and relies on a quite diversified domestic production. Mexico stands out with regard to the two first characteristics; Brazil, in turn, to the third, which seems not to be offset by the advantages obtained with the first and the second.

Analogously, the country potentially most benefited is that which was favored by the “commodity lottery”, features lower dependence on the U.S. market, at least in the case of industrial exports, and does not have a complex industrial structure. Such is the case of Chile and, to a lower extent, of Peru. That does not mean that the impacts brought about by the Chinese rise should necessarily be positive in these countries, but rather if they maximize the short-term advantages of an option made in the past.

For example, Chile and Peru find themselves in a similar situation for they are favored by the “commodity lottery”, that is, they export exactly what China needs. Furthermore, they depend on the U.S. market, but do not compete with China in that market, at least not in the same magnitude as Mexico. Finally, they exhibit a low level of industrial diversification, which is larger in Peru than in Chile. Herein, these countries belong to Pattern A, “‘Chinese’ *Commodities* Exporting Economies with Reduced Industrial Base”. These characteristics help explain why these countries were the only ones in the region to have signed free trade agreements with China.

Brazil and Argentina are likened to Chile and Peru in that they are favored by the “commodity lottery”. However, they distinguish themselves clearly from the latter as their level of productive diversification makes them suffer strong Chinese competitive pressure in those higher value-added industrial sectors, which still play an important role in activating those countries’ economic growth. Compounding that, China causes a deviation of the intra-MERCOSUL trade, jeopardizing the possibilities

for productive complementation. Brazil seems to suffer most from being replaced by China in some U.S. market segments and also given the Brazilian industry’s greater complexity. Brazil and Argentina belong to Pattern B, “FTA-free *Commodities*-Exporting Industrial Economies”.

Mexico makes up the other end of the continuum, as it is hampered by the commodity lottery – does not have an exporting supply that interests China – and relies on a productive structure directed entirely to the U.S. market in products supplied by China more competitively. It is not hampered further thanks to its less pronounced industrial diversification, for increasingly its productive sector has been specializing in exports of durable consumer goods to the United States. That is, the links of the supply chain of several industrial sectors were lost way back in the 1990s. Pattern C comprises “Industrial Goods’ Exporting Economies with FTAs with the United States”.

Finally, Ecuador and Uruguay appear as *commodities’* exporting countries that still have not benefited from the Chinese rise and have little to lose in terms of industrial base. Should they succeed in attracting Chinese capital, they may even take advantage of its regional blocs’ potential markets. This pattern brings together “Small *Commodities* Exporting Economies with Reduced Industrial Base”.

Colombia swings between Patterns C and D. For one, it is a *commodities’* exporting country, which has not been “drawn” by China. For another, it is a country with some industrial structure that can be replaced by China in the domestic market – it is

worth stressing that Colombia has the region’s second largest deficit with China, only trailing behind Mexico – and can also be replaced in the U.S. market in some segments.

Chart 2 below presents how much China affects positively or negatively each country according to the many factors construed as strategic in the bilateral relation, besides distributing the countries in their respective trade patterns, whose characteristics are further deepened in Chart 3.

In Chart 3 we set out to analyze these trade patterns’ broader impacts on the macroeconomic variables, domestic production and substitution by China in foreign markets, and also on the amount and profile of foreign investing. The chart builds on the current setting and on medium-term trends that can be altered due to changes in the international economy and to the policies adopted by the Latin-American countries.

CHART 2
COUNTRY DISTRIBUTION ACCORDING TO FACTORS SHAPING THE IMPACTS OF THE CHINESE RISE

	Commodity lottery	Trade dependence on the United States with exports that compete with the Chinese	Level of industrial diversification	Trade Relation Pattern with China
Argentina	+	+	-	B
Brazil	+	+ -	-	B
Chile	+	+	+	A
Colombia	+ -	+ -	+ -	D and C
Ecuador	+ -	+ -	+	D
Mexico	-	-	+ -	C
Peru	+	+ -	+ -	A
Uruguay	+ -	+	+ -	D

Source: RedLat, National Studies.

Obs.: - tends to be harmed in connection with such factor by Chinese rise; + tends to be favored or is not harmed in connection with such factor by Chinese rise; whereas to + - Chinese rise is indifferent or leads to mixed results.

CHART 3

A TYPOLOGY OF TRADE RELATIONS’ PATTERNS BETWEEN LATIN AMERICA AND CHINA

Patterns	Macroeconomic Outcomes	Internal Productive Outcomes	Substitutions in Foreign Markets	Outcomes in terms of Foreign Investments
A Exporters of <i>Commodities</i> to China with Reduced Industrial Park (Chile and Peru)	Positive: trade surpluses driven by high mineral <i>commodities’</i> prices and by Chinese demand;	Positive: limited effects given low value added to productive chains exporting to China; Negative: risks of substitution of national producers in some industrial sectors or of significant reduction in profit margin with impacts on labor market;	Indifferent: There is no significant competition between products exported by these countries and by China in international markets; Peru is more likely to be affected in its textile and garment exports;	Positive: low magnitude investments located in the primary and infrastructure sectors; Negative: loss of potential to attract investments in some industrial sector niches by Chinese expansion; Positive: Chinese corporate investments still restricted to <i>commodities</i> and infrastructure, but with a prospect of moving into the electronics and car sectors;
B FTA-free <i>Commodities</i> Exporting Industrial Economies (Brazil and Argentina)	Positive: foreign reserves stemming from high prices of mineral and farm <i>commodities</i> and from Chinese demand; Negative: risk of deterioration of trade balance if economic growth levels are kept high.	Positive: limited effect given meager value-added in the production chains of goods exported to China; in the Brazilian case, corporate investments made in China may bring favorable results in productive terms; Negative: entry of Chinese goods, heretofore restricted to the replacement of other international suppliers, may open up “holes” in the productive structure, especially in the Brazilian case.	Negative: growing loss of space for Brazilian industrial goods’ exports in Latin America and in the US; re-routing of intra- MERCOSUL trade in several industrial sectors, with losses for Brazil and Argentina;	Negative: investments of new global projects that could be oriented to these countries, yet are concentrated on China due to the market’s greater competitiveness and dynamism;
C Industrial Goods’ Exporting Economies with FTAs with the United States (Mexico, countries of Central America)	Indifferent: the country does not rely on a supply of <i>commodities</i> that interests China, save for some minerals.	Negative: substitution of domestic producers due to growing imports of Chinese goods, especially electronics and textile/garments;	Negative: strong replacement/substitution of Mexican exports in U.S. market due to great similarity of exporting profile between the two countries; Positive: some companies manage to become industrial suppliers of companies based in China (intra-industrial or intra-multinational trade);	Negative: relocation of activities of activities by multinational companies from Mexico to China. Positive: greater Chinese investments in the textile/ garments sector have been made to accede to the U.S. market.
D Small <i>Commodities’</i> Exporting Economies with Reduced Industrial Base (Ecuador and Uruguay)	Positive: depend on exporting supply of and complementarities with Chinese exports; Positive: importation of cheaper industrial goods can improve the terms of trade.	Negative: domestic production outcomes tend to concentrate on textile and garments sectors.	Indifferent: these countries do not compete with China in the international markets.	Positive: Chinese investments in infrastructure sectors linked to exporting sectors; potential Chinese industrial investments to cater to regional markets.

Source: RedLat, National Studies.

Some studies already indicate those sectors that emerge as the most likely to be affected by the Chinese expansion, with regard to substitution in foreign markets. According to Moreira (2006), those most affected tend to be the labor-intensive sectors, followed by the technology-intensive ones. Calculations by this author indicate a loss of foreign markets, which remained in Chinese hands between 1990 and 2004, worth the equivalent to 1.7% of the Latin-American industrial exports in 2004, rising to 2.7% when considering low-technology goods. The two sectors that synthesize labor-intensive activities (textile and garments) and those intensive in technology (electronics) are the most harmed. It is worth recalling that such calculations do not capture the effect of the substitution of domestic output through increased imports, which is quite significant especially in the case of economies with a reduced industrial park.

Also noticeable is that Latin America–China relations – unlike what can be seen in the Africa–China case – are still basically centered on trade aspects. Notwithstanding the fact that more recently Chinese foreign direct investments have also disembarked in Latin America, generally reflecting the trade pattern developed in each sub-region, they can be considered marginal, as can be observed in the table further below. According to CEPAL (2008), the United States and the European Union together account for 2/3 of the region’s foreign investments, while intraregional investments amounted to approximately 10%.

The findings show that in 2003, 35% of the Chinese foreign direct investment flow went to Latin America, a percentage that rose to 50% in 2004 (López and García, 2006), a figure that is

overestimated since some of the fiscal havens from where investments are made in other parts of the world are situated in the region. Between 2004 and 2006, Chinese foreign direct investment rose three-fold globally (UNCTAD, 2007), which can be seen in the data provided by the Ministry of Trade of China.

This recent rise of Chinese foreign direct investment can be explained by a set of factors: excess foreign reserves, reheated economy, trade tensions with several countries, and political/diplomatic objectives associated with the capture of new markets That which really distinguishes Chinese transnational companies – in addition to its domestic market scale of production – is the support they get from the State apparatus and the main state-owned banks.

According to a study by the UNCTAD (2005), Peru, Mexico and Brazil were the most important recipients of capital stock until 2002. But it can equally be said that there are three Chinese transnational corporations’ investment patterns. One of them is directed to the export and infrastructure sectors (the case of Peru). Another is concerned with some *commodities*’ exporting potential yet without failing to meet the needs of the domestic market (Brazil’s case). And, in the Mexican case, the interest is due to the Mexican companies’ entry door to the U.S. market, increasingly more prone to adopt protectionist measures against China.

Nonetheless, most countries fit in the first case, which indicates a trend of investments focused on tapping into advantages in terms of natural resources (Jenkins, Dussel Peters and Moreira, 2008).

TABLE 4

CHINESE FOREIGN DIRECT INVESTMENT SHARE AND PROFILE IN THE COUNTRIES RESEARCHED

Country	% of Chinese Investments in Total FDIs in 2008	Sectors of Concentration of Chinese Investments
Argentina ⁶	1.77	Automotive and Electric Energy
Brazil	0.08	Minerals and Electronics
Chile	0.00	Forestry and Minerals
Colombia	0.02	Transport, Construction and Oil
Ecuador	4.65	Trade, Electric Energy and Oil
Mexico	0.01	Electronics and Telecommunications
Peru	0.00	Minerals
Uruguay	Close to 0	Auto parts

Source: RedLat, National Studies.

Another point that is worth considering is the low presence of Chinese foreign direct investments in countries that have signed FTAs with China, i.e., Chile and Peru. This fact signals to the relative disconnection between the amount of trade and investment in the bilateral relations with China. As the Latin-American market is relatively open to industrial goods, Chinese investments in the industrial sector are still small. These tend to become bigger in the medium term in those segments requiring a distribution system and a local supply chain. Yet, in this case, everything seems to indicate that the Chinese investments would be focused on countries with some industrial structure or those located within a regional market, as is the case of the MERCOSUL, a fact that could favor Uruguay, for example.

It is interesting to note that, following the typology proposed above, the countries researched were not separated by economic blocs or geographical areas but, rather, according to their economic relations’ patterns with China. The aim was to signal trends building on what is happening rather than making forecasts. The actions of government, business, labor and civil society can and should interfere in the process, shifting the direction of the trends previously outlined.

It is worth recalling that the distinction between positive and negative impacts is related to the potential opened by economic relations between the two areas. Depending on the way they are

⁶ Reflects investment announcements published in the media (newspapers and printed press);

conducted, these impacts can revert into losses for the environment and important labor segments, as we shall discuss in the conclusion.

Broadly speaking, it may be said that China tends to compound certain economies' regressive specialization trends, such as Chile's and Peru's, although these countries may obtain significant economic gains, especially in the short term.

In the case of countries with fewer ties with China, as Uruguay and Ecuador, these can still benefit from an increase in the exporting supply to China, something that holds true for Colombia too.

At any rate, in every country, relations with China tend to reproduce a center-periphery pattern in economic terms. If we follow the suggestion by León-Manriquez (2006), we would have to evaluate the adequacy of the Leninist and CEPAL theses to explain China–Latin America relations.

In the case of Lenin's analysis, apart from dominating raw materials, the imperialist powers would have focused on the "periphery", in the late 19th century, to invest their capital excess for the purpose of stopping a drop in profits. Well then, this is not exactly the Chinese case, which uses the expansion of its companies not only to gain markets, but also to accede to geopolitical advantages. This is, at best, a proto-imperialist nation, which is ready to make concessions, including economic, in its attempt to create a multipolar order, despite the rhetorical character embedded in the concept.

Conversely, the CEPAL theses, although somewhat questionable given the improved terms of trade

– more expensive primary goods exported and cheaper industrial goods imported –, help to understand how the bilateral relation with China may lead to a productive specialization pattern that is unable by itself to prompt structural transformations and a dramatic productivity growth to the countries of the region. Hence, the Chinese rise would be the ultimate cause of the death of the promise of a Latin-American minimally endogenous development, the blame in this case to be charged on the absence of strategic vision by the region's countries.

It must also be noted that China's rising importance in the global economy coincides with a crisis of an inter-State system of power – as designed in Bretton Woods –, made up of a restricted group of hegemonic nations. In this context of transformation of the international political order, China can play a constructive role, surpassing its exclusively economic presence.

Brazil and Mexico are the most problematic cases with regard to the challenges posed by the Chinese rise. In these countries, the Asian nation tends to impose a "trap effect", whereby the international insertion strategies developed in the 1990s are put at stake. Similarly, the center-periphery model becomes less adaptive in these cases, as well as the hypothesis of imperialism.

In Mexico this is due to the weakening of the dividends and the increase in domestic costs on account of the NAFTA option. The maquiladora strategy begins to be challenged, and the new spaces open in the Chinese market lack the dimension required to boost the sectors dislocated by that country's competitiveness, either in its

market, or in the U.S. market. Thus, China weakens the "positive" impact of the NAFTA, strengthens the negative, without putting anything in its place.

In the Brazilian case – whose market liberalization did not lead to widespread deindustrialization, with the domestic market's importance being preserved while that of the regional market grew, especially for industrial goods – the Chinese advance may generate a negative pressure, hampering diversification of this industry domestically and abroad, besides postponing investments by transnational companies which until then saw the country as an export platform for the region. That is, even Brazil's alleged leadership in the region would be, if not compromised, at least diminished.

Argentina, though having a lower level of diversification if compared with the Brazilian industry, would be impacted by the competitive pressure that the Chinese imports exerts on its feeble industrial park, basically linked to the domestic and regional markets. Hence, it can be said that China attenuates the advantages derived from the intra-Mercosul trade, compromising alternatives in terms of diversification and industrial consolidation for the member countries.

Finally, it is worth stressing that this analysis does not seek to put the "blame" on China for the hardships faced by the Latin-American productive systems when it comes to achieving a more dynamic international insertion. An important part of the dilemmas imposed by the Chinese rise tends to be compounded by a lack of definitions regarding the Latin-American countries' priorities in terms of industrial policy, technological innovation and regional integration. There is also

missing a coherent and fundamental vision about what to expect from China in its relation with Latin America, something that we will attempt to develop in the next section.

"At any rate, in every country, relations with China tend to reproduce a center-periphery pattern in economic terms."

“China’s rising global importance is not due only to economic factors, but also to its efficacious diplomacy, dedicated to the task of affirming its image of a friendly power.”

4. China’s Foreign Policy for Latin America and the New Geopolitical Outlook

Yet the idea is not to openly challenge the United States, but just to occupy the spaces vacated by that power in regions such as Africa and Latin America (Anguiano, 2008), through the strengthening of the Chinese interests. In these regions there is the establishment of a growing diplomacy of trips by government officials and trade delegations.

With regard to Latin America, the Chinese diplomacy seeks to adapt its “great strategy” to the region’s specificities. According to Cesarín (2006), the Chinese policy for the region builds on the following underpinnings: emphasis on complementarities of political interests between the two regions that make up the developing world; the importance of Latin America as a reservoir of raw materials and natural resources; search for political capital, since 12 of the 23 countries that recognize Taiwan diplomatically are situated in the region; the absence of conflicts of interest between the two areas. All these elements have been clearly laid out by the Chinese diplomacy in the document on “China’s Policy for Latin America and the Caribbean”, issued in 2008.

Two elements characterize the rhetoric of the Chinese foreign policy in the region: the affirmation of a new “era of Sino-Latin-American relations” – which includes the adoption of the “One-China” policy and the country’s pursuit for recognition as a market economy, something that became patent during Hu Jintao’s visit to the region in 2004. This is the overall picture, based on which specific demands and proposals are made by the various countries.

Thus, even though Latin America may play a secondary role in the foreign strategy policy, it is still a relevant space in China’s quest for the status of global

power, especially on account of its motivation to diversify raw materials’ suppliers.

Chinese intellectuals tend to point out the complementarities between these two regions. Wu (2008) refers to a win-win situation in economic terms. On the other hand, the discourse of peaceful development between countries “on the same footing” underscores both regions’ opposition to “hegemony” and “imperialism”.

The present research sought to reveal the carefully crafted work done by the Chinese diplomacy on one hand, namely, the fact that, albeit the assumed “common gains” – due to complementary exporting profiles –, there exist deeply asymmetrical levels of dependency between the countries of Latin America and China. In addition to this, China does have a foreign policy for the region, whereas the Latin-American countries have not managed yet to assimilate the China factor as an element of their foreign policies and development agendas. An expression of this constraint is exposed in the strictly bilateral negotiations carried out by each Latin-American country with China.

Despite China’s geopolitical interests in the region, the relations between the Asian power and Latin America appear to be driven, to a large extent, by the economic sphere. In the words of Dominguez (2006), the strong development of economic relations – mainly concentrated on the trade sphere – reveals a picture of political relations that do not go beyond the diplomatic statements.

This predominance of the economic can be accounted for by the pragmatism of the Chinese diplomacy. In this sense, it is worth recalling that the military

Together with the changes in economic stewardship of the late 1970s, China undertook a complete overhaul of the conduction of its foreign policy. In addition to settling good part of its border conflicts, China adopted a policy of deepening bilateral ties with Asia and the various regions of the planet, while simultaneously showing the resolve to participate in multilateral organisms, as opposed to its previous policy, of an essentially reactive nature. This turnaround would be fully accomplished, in 1996, with that country’s diplomacy so-called “great strategy”.

To Anguiano (2008), China’s rising global importance is not due only to economic factors, but also to its efficacious diplomacy, dedicated to the task of affirming its image of a friendly power. Thus, the Asian country managed to capitalize the frustrations generated by the U.S. unilateralism (Lampton, 2008)

Thus, a minimally favorable international environment – peace and stability, according to its diplomatic rhetoric – is seen as critical to preserve its independence, sovereignty and territorial integrity. In other words, focus on domestic development prompts the country to even soften its foreign policy, which increasingly adopts a more pragmatic path (Bergsten, 2006).

It is worth recalling that China is seen by the political elite ruling the country as a great and rich civilization that, after a century of humiliation and defeats, seeks to build a multipolar order, outweighing the unilateral hegemony predominant in the post- Cold War world (Cornejo, 2005). This is a challenge that is ongoing. Hence, the best definition on China is that of a “regional power with prospects of becoming global” (Anguiano, 2008).

governments of the Southern Cone established relations with China during the 1970s – case of Brazil and Argentina – or did not cut existing diplomatic ties, as with Pinochet’s Chile. By contrast, Cuba did not rely, as from the 1970s, on specific benefits derived from its condition of a socialist country.

Another characteristic of the relations between China and Latin America is, as mentioned earlier, an emphasis on the bilateral sphere, although multilateral themes are also included in the relations with the region – given that China seeks votes in the several United Nations Committees –, as well as being present in regional bodies. Hence, it is important to stress that China holds the status of observer at the CEPAL, BID, ALADI and at the OAS, in addition to having participated in the MERCOSUL-China Dialogue since 1997 and to having established a consultation and cooperation mechanism with the Andean Community since 2002 (Xu, 2003).

Nonetheless, in practice, this three-dimensional posture is more restricted to the discourse level, unlike the relations between China and Africa. China seeks closer geopolitical ties with the countries of that continent beyond the strictly economic and bilateral sphere. In 2006, the Chinese government received in Beijing 48 African countries’ leaders as part of the first meeting of the Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC). Besides an expansion of Chinese trade and investment in Africa, this continent accounts for 44% of the development aid the Asian country gives (Alden, 2007).

That is, the search for markets, natural resources and diplomatic partners seems more “balanced” in the Chinese diplomacy in relation to Africa than in relation to Latin America. This is somewhat explained

by the Chinese vision that Latin America is a U.S. area of influence – which requires more caution of its actions in terms of foreign policy – but also because the presence of the State, of local national capital and of international capital itself appears to be stronger in Latin America.

According to Alden (2007), the discourse on the Chinese presence in Africa often classifies the country, either, as a developmentist power, by seeking long-term enduring alliances; as a competing power, driven by short-term interests, without regard for development, the environment and human and labor rights; or even as colonizing power, as it is interested in replacing the Western powers by making use of the rhetoric of cooperation without impositions.

The picture woven by Alden shows the complexity of the Chinese action on the African continent, integrating economic and geopolitical interests and acting in a complementary way in the bilateral, regional and multilateral spheres. It may be said that the new colonizing power speech used by great part of the Western press and academic community with regard to China’s presence in Africa is only sustainable if it is compensated for by its development-driven role, without the negative impacts brought about by increased competition and economic dependence.

The counterpoint with Africa would allow us to say that the daily Chinese action in Latin America is less colonizing, less development-driven, including in nations with evident complementarities with the Chinese economy, and that the China effect as a competing nation becomes more evident in this case.

With regard to the relations between China and Latin America from the point of view of the United States, these have been seen with concern, albeit the caution exhibited by the Chinese diplomacy in its incursions in the region (Jiang, 2008). Still, the Chinese advance in the region can only be explained as a result of the isolation of the United States stemming from its foreign policy focus on terrorism and the unilateral path trailed during the Bush terms, at a moment when frustration with the Washington Consensus in the region reached extremely high levels (Watson, 2007).

China, in turn, answers that its presence in the region does not target the United States. In addition to underscoring the overcoming of the Monroe Doctrine in the context of an increasingly more multipolar order (Xiang, 2007).

There exists, at least in theory, the possibility that the Chinese rise will give place to a less dependent foreign policy by the Latin-American countries. According to Tokatlán (2007), a triangular relation Latin America-China-USA could be established, one potentially advantageous to the three parties.

This would be possible because the relations between the United States and China are much more strategic to each other than those with any other country of Latin America, while the United States’ influence in the region is substantially larger than China’s, preventing a dispute for positions. China’s growing importance could even boost some of these economies. Obviously there is room for friction in the theme of energy and in the relation with Cuba and Venezuela, but not to the point of replacing the existing conflicts between China and the United States in other regions.

This opportunity would depend, however, on a greater consciousness of Latin-American countries with regard to the potential opened up by China, but also of the risks posed to their economies, which differ widely as we sought to emphasize herein.

In sum, China obliges a renewed discussion on the development agenda, which in turn requires an assessment of the prospects of regional integration. As highlighted by Cesarín (2006), the Chinese diplomacy has taken advantage of the erosion of the region’s principle of collective action, in a setting wherein the integrationist rhetoric advances faster than the concern to outline a common strategic horizon.

Evidence thereof could be Hu Jintao’s visit to Brazil and Argentina, when these countries behaved more as rivals than as partners, even though they are parties to a common tariff zone. Another example is the dispute between Chile and Peru in the race to see which country will be the region’s bridge with the Pacific Asia.

At the same time, all the countries of the region have demonstrated expectations, to some extent elusive, about the Chinese rise, besides overall underestimating its negative impacts. The next chart, which builds on the National Studies produced by RedLat, indicates the year that relations with China were reestablished, the main types of agreements signed and each country’s expectations in relation to China.

It is possible to state that all the countries analyzed, except Uruguay and Ecuador, have exaggerated expectations about the Chinese potential for investment. This seems to be even more serious in the cases of Chile and Peru, which signed free

trade agreements betting, to a great extent, that there would be an important flow of investments coming from that Asian country, something proven unrealistic at least for now. But also in Argentina, Brazil and Colombia statements regarding intended investments clearly outweigh actual results.

In the Brazilian case, there is a tendency to also overestimate the potential for cooperation between Brazil and China in the multilateral forums, to the detriment of the bilateral agenda, although a more pragmatic approach by the Brazilian diplomacy has prevailed from 2006 to date (Barbosa and Mendes, 2008).

Furthermore, scarce attention has been given to the constraining power the Chinese productive system tends to exert on the region's countries, especially on Mexico, Brazil and Argentina, where China already appears as the main recipient of antidumping measures.

It is also worth underscoring that in countries as Colombia and Mexico agreements on mutual promotion and protection of investments were signed, and, in the case of Chile and Peru, investment clauses were negotiated in the FTAs, a fact that can facilitate the action of Chinese transnational companies with no public or social control.

“the search for markets, natural resources and diplomatic partners seems more “balanced” in the Chinese diplomacy in relation to Africa than in relation to Latin America. This is somewhat explained by the Chinese vision that Latin America is a U.S. area of influence”

CHART 5

YEAR OF BEGINNING OF DIPLOMATIC RELATIONS WITH CHINA, TYPES OF AGREEMENTS THE COUNTRIES HAVE WITH CHINA AND EXPECTATIONS REGARDING PARTNERSHIPS WITH CHINA

	Year – Diplomatic relations	Types of Agreements	Country's Expectations
Argentina	1972	Memorandum of understanding on trade and investment cooperation (2004)	Increased exports to China and increased Chinese investments
Brazil	1974	Joint plan of action (2009/2010).	Diversification of Brazilian exports, increase in Chinese investments and joint action in multilateral forums
Chile	1970	Free trade agreement (2006).	Increased exports to China and increased Chinese investments
Colombia	1980	Agreement on mutual promotion and protection of investments (2008)	Attraction of Chinese investments to the country
Ecuador	1980	Memorandum of Understanding on economic cooperation and cooperation agreement on hydrocarbons (2009)	Attraction of investments for the oil and infrastructure sectors
Mexico	1972	Bilateral High Level Group (2004) Agreement on mutual promotion and protection of investments (2008)	Widespread use of antidumping mechanisms and attempt to attract investments
Peru	1971	Free Trade Agreement (2009)	Increased exports to China and increased Chinese investments
Uruguay	1988	Agreement on mutual promotion and protection of investments (1997) and sanitary agreements (2002 and 2003)	Potential for enlarging exporting supply of primary products and attracting companies to supply for the MERCOSUL

Source: RedLat, National Studies.

In sum, China has sought to obtain economic advantages in the region at the lowest political cost, basically targeting bilateral relations, while simultaneously demonstrating flexibility to adapt to each country's specific conditions. With economically more open countries that are exporters of "Chinese" *commodities*, such as Chile and Peru, China signs FTAs; in countries as those in the Pacific, with low exporting supply, the focus is on an investment favoring environment, as in the case of Colombia. With Brazil and Argentina, it accepts the conditionalities of the MERCOSUL, but deviates trade between these two countries, driven by a geopolitical economy, to forums such as the G-20. In the case of Mexico, where restrictions are bigger, a High Level Bilateral group is created to solve the most immediate problems. With the other countries, such as Ecuador and Uruguay, the Asian country sets out to offer better conditions for the export of oil and food and raw materials, respectively.

It takes advantage, therefore, of the inexistence of long-term development projects in the region, the absence of a consistent regional integration strategy and of the greater distance of the United States in relation to the region, to accomplish economic advantages at low cost. In a few words, the negotiating capacity of the Latin-American countries in face of the Chinese rise is fragile.

Hence, it is not about a strategic alliance, since the Latin-American nations negotiate, to a large extent, based on criteria set by the Chinese, and bilaterally, without linking cooperation initiatives and regional agreements.

At present, the China-Latin America relation is asymmetrical, marked by the Chinese necessities and reinforced by these countries limited exporting structures. An unequal economic relation is being structured – although expressed differently in the different countries – that can lead to a narrowing of the margin of maneuver of the Latin-American countries, should they fail to formulate their own development and regional integration policies and to establish in a pragmatic and accurate way China's offsetting conditions in its rising trade and production exchange with the region.

5. The Chinese Rise and the Dilemmas for the Working World in Latin America

In the guise of conclusion to this research we set out to discuss the teachings of the Chinese experience for the region, break with some myths about its development model and present challenges that the workers and the Latin-American trade union movement have to face.

The Chinese experience reflects the formulation of an own development strategy, building on the assessment of its own potentialities, without copying exogenous models and seeking a more qualified foreign position, capable of generating jobs domestically and new technologies. The State and long-term planning are seen as strategic tools. It is not about copying the Chinese "model" – which would be impossible – but rather of incorporating these general premises into the development strategies of the Latin-American countries. Hence the Chinese rise is instrumental as a warning for Latin America to seek its space in the global economy and geopolitics (Devlin, 2007).

It is rather illustrative the fact that in the 1980s China's import-export profile was very similar to that of most Latin-American countries. The current complementarities between the economies of the two regions stemmed from the productive transformation experienced by China, while the Latin-American countries moved towards foreign specialization. Comparative trade advantages are not eternal and exporting profiles only reflect a moment of the economic development process. Yin (2004), for example, prefers to situate the differences between China and Latin America not so much on the exporting profiles but, rather, on macroeconomic, industrial, educational and technological policies.

In the second place, it is necessary to break with some highly disseminated myths in Latin America about the Chinese “model”. There exists the conception that the Chinese competitiveness eventually arises from the low cost of labor. This is a partial analysis. The Chinese competitiveness is related to an array of factors: scale of production, potential domestic market, rising investments, State planning and cheap credit, in addition to fiscal incentives and an artificially devalued foreign exchange – which contribute to attract transnational companies and drive exports. True, low cost labor increases the companies’ profitability, yet it does not ensure a trajectory of development and technological improvement.

Another issue refers to the invasion of Chinese goods, especially in the domestic markets of the Latin-American countries. There is a widely spread view that identifies this process with poor quality or piracy-related products. Though this does happen and is not irrelevant, Chinese exports have increasingly been focused on more technology-intensive products, replacing these countries’ domestic production, as a result of the fragility of their trade defense policies, but foremost because of their inability to develop consistent industrial and technological innovation policies and to establish actual productive complementation agreements in their regional blocs.

However clear as it is that wage levels and the labor reproduction conditions signal a limit to the wage aspirations of workers in other parts of the world, it is worth stressing that the Chinese threat should not be assigned only to its cheap labor force but also to the inefficacy of the current national development and regional integration policies of the Latin Americans, at least when bearing in mind the need to raise employment and income levels in a sustainable way..

Concentrating the analysis of the Chinese competitiveness under a static perspective of costs is wrongly imagining that the markets are fully integrated and that national governments cannot make use of important tools such as the interest rate, type of exchange, targeted credit, selective protection, antidumping measures, productive reconversion programs, industrial and technological policies and productive complementarity actions at the regional level. An extremely important element that requires further analysis is the low level of participation of workers in general and trade unions in particular in designing these development strategies.

The rhetoric that the Chinese rise brings as its only outcome a weakening of social and labor rights exempts National States of responsibility and provides a scapegoat for segments of the national and international business that only seek to increase short-term profitability.

Obviously should the present situation of asymmetrical interdependence between China and the Latin-American countries be maintained, the impacts will be felt on the employment level and quality, since this is the traditional form found by business to reduce costs, a fact that is further favored in light of the fragility of the regulatory systems of the majority of the countries of the region.

The textile/garments and electronics sectors are those potentially most affected in terms of competitive pressure via imports. Now, in terms of investments, the oil, energy and mining sectors tend to receive rising investment volumes by Chinese companies, which are not accustomed to

dealing with trade unions and social movements, or abiding by the environmental laws in their country. What’s more, in the countries of Latin America, these sectors characterize themselves by social and job precariousness and by not respecting the environment, regardless of the origin of the capital.

That is why the Latin-American trade union movement must interfere in the economic, trade, industrial and integration policies conducted by their countries, so that new modalities of international insertion can be established in this context of rising Chinese predominance in the global economy.

From the point of view of the more direct impacts on the working world it is necessary to track the behavior of the employment and income level of those sectors most affected by the Chinese competition and to monitor the behavior of those country’s transnational companies in the region, which are also concentrated in a few sectors. It would also be important to allow for regional exchange of trade union information and

responses among those more affected sectors, since many of the effects of the Chinese competition are felt similarly by every country in the region.

Indications are that the best way to face the Chinese competition is the coordination of actions at the national and regional levels, not only between trade union agents, but also between the latter and business, national governments and the MERCOSUL and the Andean Community, so that minimally coordinated actions by the societies of the Latin-American countries can be defined.

Leaving the theme of the Chinese rise and its impacts up to the business community, economists, governments and diplomats means that later on the negative outcomes of a not necessarily inexorable process will have to be faced in a reactive manner. What is at stake, ultimately, is a Latin-American agenda of development with sovereignty, job generation and social inclusion.

“it is necessary to break with some highly disseminated myths in Latin America about the Chinese “model”. There exists the conception that the Chinese competitiveness eventually arises from the low cost of labor. This is a partial analysis.”

The methodical analysis of the influence of China in Latin America points to a series of challenges posed to the workers, social movements and trade unions; some of them are outlined below, for the purpose of strengthening the agenda of actions to be set in place:

- If we observe that the globalization of capital entails a planning of actions at a global level by multinational companies and if we add to this situation the new role of China – whose companies work in close cooperation with that country’s government –, the frailty and constraints of local or national trade union actions become evident;
- Hence, joint Latin-American action requires working and reinforcing a true coordination between trade union confederations in Latin America and overcoming the current schemes wherein these spheres hardly transcend a merely virtual or formal existence. The purpose of this action is to coordinate the defense of the labor rights accomplished and their development for further stages;
- China once again shows little capacity to engage workers in terms of national and regional planning strategies; hence, here it is necessary to open the debate and build the workers’ critical participation in the development plans. This calls for breaking with an obtuse tradition that associates trade union competence with the strict dimension of wage negotiation;
- Despite meager results in terms of contact and joint action with Chinese workers and trade unions, it is important not to abandon this line of action, especially if working conditions are construed as part of the problem and not only as a threat;
- It is necessary to incorporate in the trade unions’ agenda the resolve to question and debate the decisions that governments make in relation to China, in particular given their ultimate consequences to the working world.

References

ALDEN, Chris, China in Africa. London: Zed Books, 2007

ANGUIANO, Eduardo, China como Potencia Mundial: Presente y Futuro, in: China: Radiografía de una Potencia en Ascenso, Romer Cornejo, org., Mexico: El Colégio de Mexico, 2008.

BARBOSA, Alexandre de Freitas and MENDES, Ricardo Camargo, A Ascensão Chinesa e os Desafios da Política Externa Brasileira, in: Brasil no Mundo, Nueva Sociedad special issue. Buenos Aires: FES, October 2008.

BERGSTEN, Fred, Summary and Overview: Meeting the China Challenge, in: China: the Balance Sheet, Fred Bergsten, Bates Gill, Nicholas Lardy and Derek Mitchell, orgs., New York: Public Affairs, 2006.

BIELSCHOWSKY, Ricardo y Giovanni Stumpo, Empresas Transnacionales y Cambios Estructurales en la Industria de Argentina, Brasil, Chile y México, in: CEPAL Review n. 55, Santiago: CEPAL, April 1995.

CASTRO, Antônio Barros de, From Semi-Stagnation to Growth in a Sino-Centric Market, in: Brazilian Journal of Political Economy, v. 28, n. 1 (109), January-March 2008.

CASTRO, Antônio Barros de, No Espelho da China, 2009, mimeo.

CEPAL, Panorama de la Inserción Internacional de Latino América y el Caribe 2005-2006, Santiago: CEPAL, 2006.

CEPAL, La Inversión Extranjera Directa en Latino América y el Caribe 2008, Santiago: CEPAL, 2008.

CEPAL, Panorama de la Inserción Internacional de Latino América y el Caribe 2008-2009, Santiago: CEPAL, 2009.

CESARÍN, Sergio, Taller Internacional de Debate China y Latino América, Ejes para el Debate, Buenos Aires: FES/Nueva Sociedad, 12 September 2006.

CORNEJO, Romer, China, Un Nuevo Actor en el Escenario Latinoamericano, in: Nueva Sociedad, n. 200, Buenos Aires: FES, November-December 2005.

CHANG, Ha-Joon, Chutando a Escada: A Estratégia do Desenvolvimento em Perspectiva Histórica, São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CIMOLI, Mario and Jorge Katz, Structural Reforms, Technological Gaps and Economic Development: a Latin American Perspective, Series Desarrollo Productivo, Santiago: CEPAL, 2002.

DEVLIN, Robert, What Does China Mean for Latin America?, in: Enter the Dragon?: China’s Presence in Latin America, Cynthia Arnson, Mark Mohr y Riordan Roett, Washington, Woodrow Wilson International Center, 2007.

DOMÍNGUEZ, Jorge, China’s Relations with Latin America: Shared Gains, Asymmetric Hopes, Inter-American Dialogue Working Paper, Washington, June 2006.

GHOSE, Ajit, Jobs and Incomes in a Globalizing World, Geneva, ILO, 2003.

GONZÁLEZ, Francisco, Latin America in the Economic Equation – Winners and Losers: What Can Losers Do?, in: China’s Expansion into the Western Hemisphere, Riordan Roett y Guadalupe Paz, orgs, Washington, Brookings Institution Press, 2008.

JIANG, Shixue, Three Factors in Recent Development of Sino-Latin-American Relations, in: Enter the Dragon?: China’s Presence in Latin America, Cynthia Arnson, Mark Mohr and Riordan Roett, Washington, Woodrow Wilson International Center, 2007.

JENKINS, Rhys, Enrique Dussel Peters and Maurício Mesquita Moreira, The Impact of China on Latin America and the Caribbean, in: World Development, vol. 36, n. 2, 2008.

LALL, Sanjaya, New Technologies, Competitiveness and Poverty Reduction, Manila: Asia and Pacific Forum on Poverty, 2001.

LAMPTON, David, The Three Faces of Chinese Power: Might, Money and Minds, Berkeley, University of California Press, 2008.

LARDY, Nicholas, China’s Domestic Economy: Continued Growth or Collapse?, in: China: the Balance Sheet, Fred Bergsten, Bates Gill, Nicholas Lardy and Derek Mitchell, orgs. New York: Public Affairs, 2006.

LEÓN-MANRÍQUEZ, José Luis, China-Latin America: Una Relación Económica Diferenciada, in: Nueva Sociedad, n. 203, Buenos Aires: FES, May-June 2006.

LO, Dic, China’s Quest for Alternative to Neo-liberalism: Market Reform, Economic Growth and

Labor, in: The Kyoto Economic Review, 76 (2), December 2007.

LO, Dic, Making Sense of China’s Economic Transformation, School of Oriental and African Studies, University of London, London, 2006.

LÓPEZ, Gabriela Correa y Juan González García, La Inversión Extranjera Directa: China como Competidor y Socio Estratégico, in: Nueva Sociedad, no. 203, Buenos Aires: FES, May-June 2006.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de, China como um Duplo Pólo na Economia Mundial e a Recentralização da Economia Asiática, in: Revista de Economia Política, v. 26, n. 3 (103), July-September 2006.

MOREIRA, Maurício Mesquita, Fear of China: is There a Future for Manufacturing in Latin America, INTAL-ITD, Occasional Paper 36, Buenos Aires: BID-INTAL, April 2006.

RedLat. Las Relaciones Geopolíticas y Económicas entre Argentina y China de 1998 hasta 2008, in: Proyecto “Made in China” RedLat/FNV. Buenos Aires: Instituto Lasos/CEFS, 2009.

RedLat. As Relações Geopolíticas e Econômicas entre Brasil e China de 1998 a 2008, in: Proyecto “Made in China” RedLat/FNV. São Paulo: IOS, 2009.

RedLat. Las Relaciones Geopolíticas y Económicas entre Chile y China de 1998 hasta 2008, in: Proyecto “Made in China” RedLat/FNV. Santiago: CENDA, 2009.

RedLat. Las Relaciones Geopolíticas y Económicas entre Colombia y China de 1998 hasta 2008, in: Proyecto “Made in China” RedLat/FNV. Medellín: ENS, 2009.

RedLat. Las Relaciones Geopolíticas y Económicas entre Ecuador y China de 1998 hasta 2008, in: Proyecto “Made in China” RedLat/FNV. Quito: IFA, 2009.

RedLat. Las Relaciones Geopolíticas y Económicas entre México y China de 1998 hasta 2008, in: Proyecto “Made in China” RedLat/FNV. México: CILAS, 2009.

RedLat. Las Relaciones Geopolíticas y Económicas entre Perú y China de 1998 hasta 2008, in: Proyecto “Made in China” RedLat/FNV. Lima: PLADES, 2009.

RedLat. Las Relaciones Geopolíticas y Económicas entre Uruguay y China de 1998 hasta 2008, in: Proyecto “Made in China” RedLat/FNV. Montevideo: Instituto Cuesta Duarte, 2009.

SANTISO, Javier, Jorge Blásquez-Lidoy and Javier Rodríguez, Angel or Devil?: China’s Trade Impact on Latin American Emerging Markets, Paris: OECD, 2006.

TOKATLIAN, Juan Gabriel, Latino América, China e Estados Unidos: um Triângulo Promissor, in: Política Externa, vol. 16, n. 1, São Paulo, June-August 2007.

UNCTAD, Capital Accumulation, Growth and Structural Change, Trade and Development Report 2003, Geneva: UNCTAD, 2003.

UNCTAD, World Investment Report 2004 - The Shift Towards Services, Geneva: UNCTAD, 2004.

UNCTAD, World Investment Report 2007 - Transnational Corporations, Extractive Industries and Development, Geneva: UNCTAD, 2007.

UNCTAD, World Investment Report 2009 - Transnational Corporations, Agricultural Production and Development. Geneva: UNCTAD, 2009.

XIANG, Lanxin, A Geopolitical Perspective on Sino-Latin American Relations, in: Enter the Dragon?: China’s Presence in Latin America, Cynthia Arnson, Mark Mohr and Riordan Roett, Washington, Woodrow Wilson International Center, 2007.

XU, Shicheng, La Larga Marcha Sur-Sur: China vis a vis Latino América, in: Foreign Affairs in Spanish, vol. 3, n. 3, July-September 2003.

WATSON, Cynthia, U.S. Responses to China’s Growing Interests in Latin America: Dawning Recognition of a Changing Hemisphere, in: Enter the Dragon?: China’s Presence in Latin America, Cynthia Arnson, Mark Mohr and Riordan Roett, Washington, Woodrow Wilson International Center, 2007.

WONG, John, China’s Economy in 2006/2007: Managing High Growth to Faster Structural Adjustment, in: China & World Economy, vol. 15, n. 2, March-April 2007.

WU, Guoping, Sino-Latin America Cooperation: a Benign Interactive with Growth, 2008, mimeo.

YIN, Xingmin, New Ways to the Trade Development Between China and Latin America, in: International Forum “Opportunities in the Economic and Trade Partnership between China and Mexico in a Latin American Context”, Mexico City, March 2006.

www.oredlat.net

Las Relaciones Económicas y Geopolíticas entre China y América Latina: ¿Alianza Estratégica o Interdependencia Asimétrica?



El presente texto intenta trazar un panorama de las relaciones económicas y geopolíticas entre China y los países de América Latina a comienzos del siglo XXI. La premisa en el análisis es que el ascenso chino impone nuevos dilemas estructurales a los países de la región, con impactos sobre la agenda de desarrollo y las perspectivas del mundo del trabajo.

La base del trabajo son los estudios nacionales elaborados para ocho países de la región – Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay² - en el ámbito del proyecto “Made in China: Oportunidades y Amenazas Planteadas por el Ascenso Global de China para los Trabajadores Latinoamericanos”, elaborados en el marco de la RedLat³ con el apoyo de FNV de Holanda.

El objetivo del proyecto es cubrir una falta de información sobre el tema en los movimientos sociales de la región y contribuir así a una reflexión profunda acerca del fenómeno “China”, como ya lo están haciendo los gobiernos y el empresariado – aunque de forma puntual, limitada y desde una perspectiva generalmente de corto plazo. Buscase así contruir una visión sindical desde la región, subrayando los impactos diversos sobre los trabajadores de cada país.

“ el ascenso chino impone nuevos dilemas estructurales a los países de la región, con impactos sobre la agenda de desarrollo y las perspectivas del mundo del trabajo ”

¹ Los documentos referentes a las relaciones de cada uno de estos países con China fueron producidos por las siguientes instituciones: Instituto LASOS/CEFS (Argentina), Instituto Observatorio Social (Brasil), CENDA (Chile), Escuela Nacional Sindical-ENS (Colombia), IFA (Ecuador), CILAS (México), PLADES (Perú) e Instituto Cuesta Duarte (Uruguay) y se encuentran disponibles en PDF en el sitio de la RedLat en la web.

RedLat

Argentina	Central de los Trabajadores de Argentina (CTA) y LASOS
Brasil	Central Única dos Trabalhadores do Brasil (CUT) y Instituto Observatório Social (IOS)
Chile	Central Unitaria de Trabajadores de Chile (CUT) y CENDA
Colombia	Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y Escuela Nacional Sindical (ENS)
México	Centro de Investigación Laboral y Asesoría Sindical (CILAS)
Perú	Programa Laboral de Desarrollo (PLADES)
Uruguay	PIT-CNT y Instituto Cuesta Duarte

Confederación Sindical de Trabajadores de las Américas (CSA)

Entidades invitadas

Ecuador	Corporación para el Desarrollo de la Producción y el Medio Ambiente Laboral (IFA) y Federación Nacional de Trabajadores Agroindustriales, Campesinos e Indígenas Libres del Ecuador (FENACLE)
---------	---

RedLat y su rol

La **Red Latinoamericana de Investigaciones sobre Compañías Multinacionales** (RedLat) es una iniciativa creada en octubre de 2005, que reúne instituciones de investigación laboral y sindicatos de siete países de América Latina, con el propósito común de profundizar el conocimiento sobre el comportamiento laboral de las compañías multinacionales y que utiliza la información recogida para impulsar la acción sindical.

La Mision de la red es reafirmar y fortalecer el poder de los sindicatos, contribuyendo a su reconocimiento como actores sociales relevantes, no sólo en su relación con la compañía sino también en la sociedad en general. Esta tarea incluye activar y o hacer el seguimiento de la implementación de los acuerdos marco globales y también promover nuevas alianzas laborales regionales por rama o compañía, metas para las cuales es vital establecer un clima de cooperación con las federaciones internacionales del trabajo y fuertes vínculos con las centrales sindicales activas de RedLat.

Las instituciones que componen la RedLat son: CILAS (Centro de Investigaciones Laboral y Asesoría Sindical) de México, ENS (Escuela Nacional Sindical) y la CUT (Central Unitaria de Trabajadores) de Colombia, PLADES (Programa Latinoamericano de Desarrollo), de Perú, ICUDU (Instituto Cuesta Duarte) y PIT-CNT del Uruguay, CENDA (Centro de Estudios Nacionales de

Desarrollo Alternativo) y la CUT (Central Unitaria de Trabajadores) de Chile, LASOS (Laboratorio Social Sindical de Argentina) y la CTA (Central de Trabajadores Argentinos), IOS (Instituto Observatório Social) y la CUT (Central Única dos Trabalhadores) de Brazil, y la CSA (Confederación Sindical de las Américas).

Actualmente, el Instituto Observatorio Social es responsable por la Secretaria Operativa de la Red. La RedLat cuenta con el apoyo fundamental de la central sindical holandesa FNV desde el principio de sus actividades.

Para este trabajo en especial, *fueron invitadas a participar del estudio la Corporación para el Desarrollo de la Producción y el Medio Ambiente Laboral (IFA) y la Federación Nacional de Trabajadores Agroindustriales, Campesinos e Indígenas Libres del Ecuador (FENACLE), ambos de Ecuador.*



INTRODUCCIÓN

El proceso de investigación que culmina en esta publicación fue iniciado en febrero de 2009 con el establecimiento de una metodología común. En junio de 2009 los investigadores se reunieron una vez más para discutir los diferentes resultados preliminares de los estudios nacionales y la estructura del texto síntesis regional, que compone este estudio. Durante toda la investigación, se involucraron los representantes sindicales de los países analizados.

El proceso investigativo fue encerrado con la realización, en febrero de 2010, en Rio de Janeiro/Brasil, del Seminario Internacional “La presencia económica china en América Latina y las consecuencias para el mundo del trabajo” cuyo objetivo fue debatir las relaciones económicas y geopolíticas recientes entre China y los países de la región, con destaque para los desafíos enfrentados por el movimiento sindical.

De esta actividad participaron, además de los representantes de las entidades que hicieron el estudio que acá se publica, el Embajador de la República Popular de China en Brasil, Sr. Qui Xiaoqui, la asesora política del instituto de cooperación de la central sindical holandesa, FNV Mondiaal, Sra. Andriette Nommensen, el ex-presidente del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES), Profesor Antonio Barros de Castro, y el especialista latinoamericano de gran renome en análisis sobre China, Profesor Romer Cornejo, del Colegio de México.

Este evento ha traído insumos importantes para la finalización del estudio que compone esta publicación.

La primera parte del estudio presentado a seguir contrapone los estilos de desarrollo de China y de los países latinoamericanos a lo largo de los años 90. El contraste entre las dos opciones de inserción externa es una precondition para la comprensión de las relaciones entre China y América Latina, que cobran pronunciada relevancia a partir del nuevo siglo. Vale recordar que es justamente en este escenario de ascenso cuando las economías latinoamericanas vuelven a presentar dinamismo económico, al menos hasta la crisis internacional, que se hace sentir sobre la región desde fines de 2008.

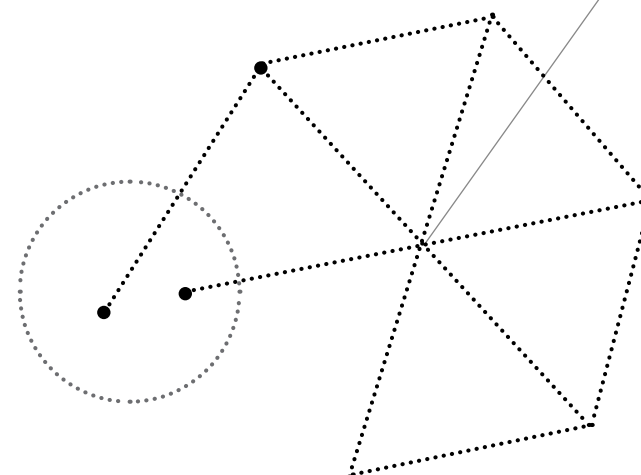
En segundo lugar, se presenta un cuadro de evolución de las relaciones económicas – términos comerciales y de flujo de capitales – entre China y América Latina, tomada como un conjunto, para el período 1998-2008.

La tercera parte del estudio discurre sobre las especificidades de las relaciones económicas desarrolladas entre los distintos países de la región analizados en este trabajo y China. Se propone una tipología que pretende clasificar las relaciones bilaterales de cada país con China. Partiendo de los ocho países estudiados, se puede llegar a cuatro patrones básicos: **A-** Economías exportadoras de *commodities* 'con reducido parque industrial; **B-** Economías industriales sin TLC y exportadoras de *commodities*; **C-** Economías exportadoras de productos industriales que poseen TLC con EEUU; **D-** Países pequeños exportadores de *commodities* con reducida base industrial.

Estos patrones de interacción con China permiten visualizar riesgos y potencialidades experimentados por los países en su relación con la potencia asiática. Obviamente, cada país posee sus propias especificidades económicas y políticas, además de un historial particular de relaciones diplomáticas con China.

La parte cuarta presenta una síntesis de la política externa china, enfatizando qué ambiciona esta nueva potencia en América Latina. A continuación, se exponen las distintas agendas nacionales en lo que se refiere a la expansión china, destacando las diversas formas de relaciones bilaterales establecidas con la nación asiática.

Por último, se apuntan los retos planteados por el ascenso chino a los países de la región y se discuten los posibles impactos para el mundo del trabajo, así como las perspectivas para el mundo sindical.



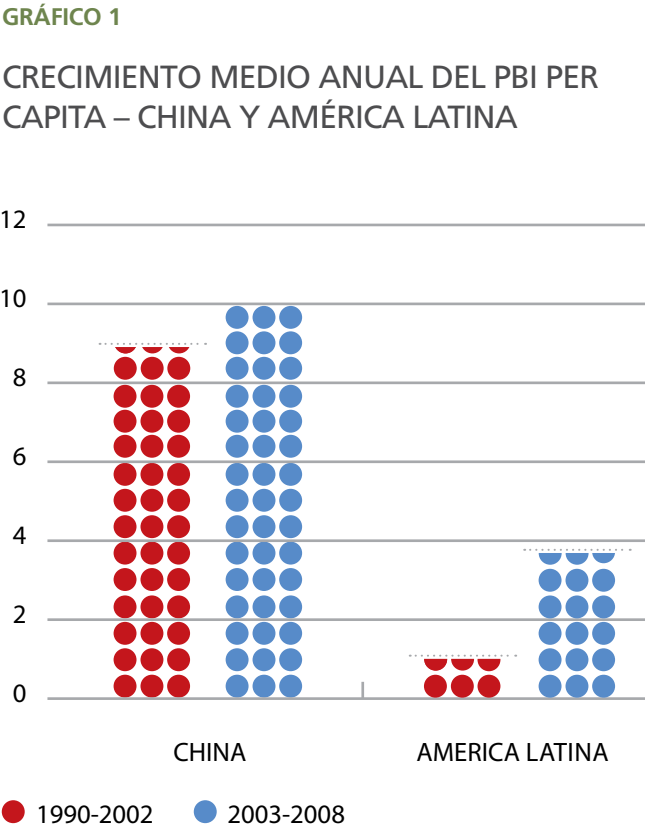


1. CHINA Y AMÉRICA LATINA: TRAYECTORIAS MACROECONÓMICAS COMPARADAS DESDE LOS AÑOS 90	114
2. CHINA Y AMÉRICA LATINA: UN PANORAMA DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS	121
3. LOS DISTINTOS PATRONES DE RELACIONES ECONÓMICAS DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS CON CHINA	133
4. LA POLÍTICA EXTERNA CHINA PARA AMÉRICA LATINA Y LAS NUEVAS PERSPECTIVAS GEOPOLÍTICAS	142
5. EL ASCENSO CHINO Y LOS DILEMAS PARA EL MUNDO DEL TRABAJO EN AMÉRICA LATINA	149
6. BIBLIOGRAFÍA	153

1. China y América Latina: Trayectorias Macroeconómicas comparadas desde los Años 90

Durante los años noventa, las trayectorias macroeconómicas de América Latina y de China presentaron comportamientos divergentes. Si bien ambas regiones aumentaron su grado de vinculación a la economía internacional, se puede decir que sus políticas de inserción fueron puestas en marcha a partir de un conjunto de premisas y políticas diferentes, por no decir opuestas.

En primer lugar, lo que se destaca cuando se contraponen las dos economías es el ritmo de expansión. En el período 1990-2002, la renta per capita china se expandió casi diez veces más rápido que la latinoamericana (8,8% contra 0,9% al año).



Fuente: PNUD y CEPAL.

Este dinamismo de la economía china estuvo anclado en altas tasas de inversión, que se explican por el aumento de las exportaciones, por el alto nivel de gasto público y por la expansión del mercado interno – cuyo potencial está lejos de agotarse – en un contexto de extrema cautela en cuanto a la liberalización del mercado de capitales y de moneda razonablemente devaluada (Lo, 2006).

Paralelamente, la liberalización comercial se realizó de forma paulatina, tanto es así que tras su entrada a la OMC los superávits comerciales se expandieron de forma relevante. En 2006, China ya participaba con el 10% de las exportaciones mundiales de bienes manufacturados, contra cerca de un 4% para el total de América Latina, según datos de la OMC.

China logró durante los años 90 mejorar su perfil de exportaciones, hasta alcanzar el 93% de bienes manufacturados en su canasta de ventas externas en la actualidad. De este total, hoy, el 44% proviene de los sectores de maquinaria y equipamientos de transportes y comunicaciones considerados de mediana y alta tecnología (según datos de la OMC para 2008). Es decir, en este período, se presenció un salto de las exportaciones industriales antes concentradas en productos de bajo valor agregado –como textil y vestuario– hacia una gama cada vez más diversificada de bienes de consumo y de capital de la industria de transformación, que, habiendo representado un 20% en 1990, pasaron a constituir más del 50% de las exportaciones chinas (Yin, 2006).

Esta transformación estructural se hizo sentir en el perfil de la producción volcada al mercado interno. Especialmente a partir del período post 2002, el

crecimiento chino pasa a depender crecientemente de la inversión (Wong, 2007). La formación bruta de capital fijo absorbe 38% de la demanda china, seguida por el consumo (36%) y, en último lugar, por las exportaciones netas (26%). Según Lo (2007), se trata de un nuevo patrón de crecimiento asociado a un rápido incremento tecnológico y a aumentos crecientes de escala.

En América Latina, por su parte, se verifica una racionalización productiva con desintegración vertical y aumento del contenido importado, especialmente en los segmentos más dinámicos del comercio y de mayor productividad. Como resultado, se obtiene un doble proceso de concentración de las exportaciones en productos intensivos en recursos naturales y de generalización de las maquiladoras, que se destacan por las exportaciones de manufacturados con bajo valor agregado en el mercado interno (Cimoli y Katz, 2002).

Aunque esta doble tendencia atravesó a todos los países de la región en alguna medida, nos interesa resaltar que las experiencias de reestructuración productiva e inserción externa siguieron trayectorias distintas. Esto se debe, de alguna manera, a las experiencias anteriores de industrialización. De acuerdo con Bielschowsky y Stumpo (1995), la reestructuración industrial presentó varios estilos en la región: desindustrialización con reorientación hacia afuera en Chile; integración radical en dirección al norte en México; desofisticación exportadora en Argentina; y posición defensiva en Brasil. Paralelamente, las decisiones de las empresas transnacionales en la región variaron según la naturaleza del ajuste, la dimensión de los respectivos mercados internos y las opciones en términos de acuerdos comerciales.

Partiendo de datos del Comtrade (ONU) para la primera mitad de los años 2000, se puede constatar la irrelevancia de las exportaciones latinoamericanas, con excepción de las *commodities* y combustibles, productos para los cuales la región responde, respectivamente, por el 11,5% y el 9% de las exportaciones mundiales. Para los productos manufacturados, se observa la posición marginal de América Latina, que contribuye con un porcentaje que oscila del 4% al 5% en las manufacturas intensivas en recursos naturales y de baja y mediana tecnología, mientras que para las de alta tecnología, la región responde por el 3,4% de las ventas mundiales.

La creciente especialización del perfil de exportaciones latinoamericanas – más allá de las diferencias expresivas entre los varios países – es resultado, en gran medida, del modelo de liberalización económica implantado en la región durante los años 90. Reforzando esta tendencia, durante el período, salvo para el caso de México, las inversiones directas externas pasaron a concentrarse en el sector de servicios, lo cual fue favorecido por el proceso de privatización entonces en curso en la región.

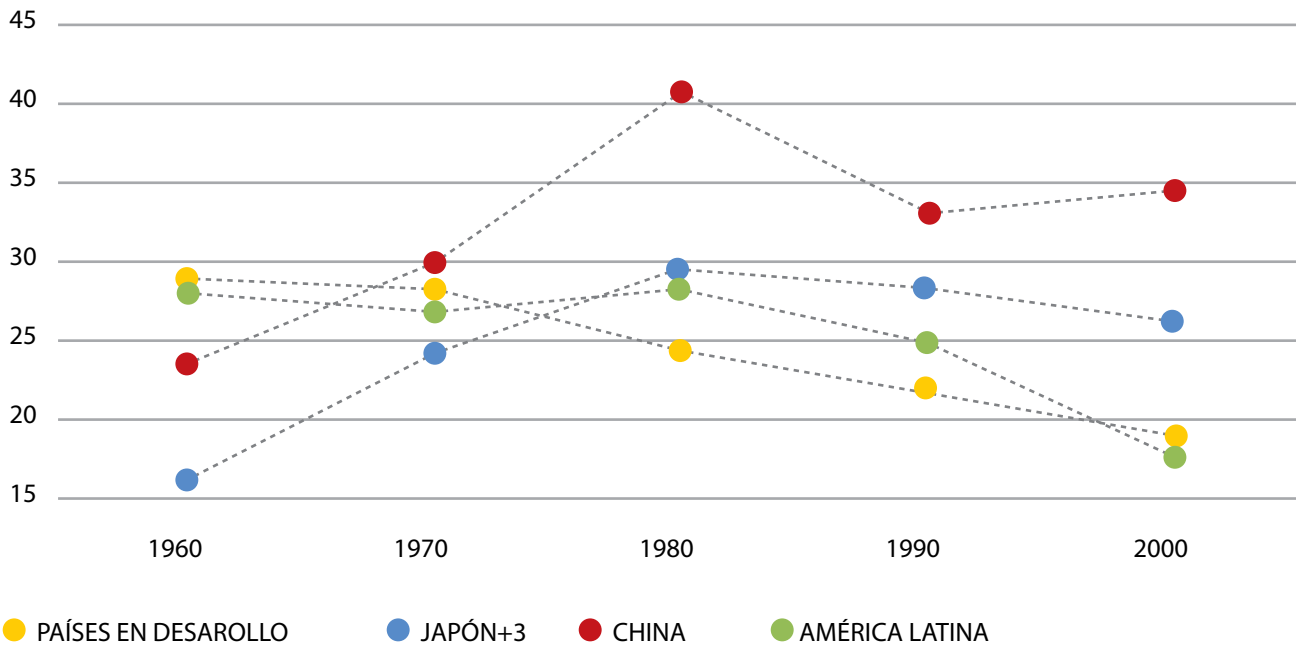
En contraste, la política china de atracción de transnacionales favorece el modelo de Joint-ventures con empresas nacionales. A pesar del papel estratégico de estas empresas en la economía

china, ellas contribuyen con tan sólo el 5% de la formación bruta de capital del país y con el 30% de la producción de manufacturados, 3/5 de los cuales están volcados al mercado interno (Lardy, 2006). Es decir, el mercado externo y las inversiones externas son estratégicas especialmente porque realimentan un proceso de acumulación de capital cuya dinámica es endógena.

La diferencia esencial entre las dos regiones económicas parece residir en el nexo entre exportaciones e inversión, que permitió ampliar la capacidad productiva en China, contribuyendo incluso a fortalecer el mercado interno, mientras que en América Latina la volatilidad cambiaria – en virtud de la rápida apertura comercial y financiera – imposibilitó la viabilización de este nexo, trayendo consigo una alteración brusca en las tasas de crecimiento e inversión.

Siguiendo las categorías trazadas por la UNCTAD (2003), China podría ser clasificada como un país de industrialización rápida, que presencia una transformación estructural de su base productiva hacia los sectores de mayor productividad relativa. América Latina, en cambio, compone la periferia capitalista en proceso de desindustrialización precoz, como muestra el gráfico a continuación.

GRÁFICO 2
PARTICIPACIÓN DE LA INDUSTRIA DE TRANSFORMACIÓN EN EL PBI
POR GRUPOS DE PAÍSES (EN %)



Fuente: UNCTAD

En América Latina, la pérdida de participación de la producción industrial no se dio a causa de la transformación de la estructura productiva a fin de incorporar servicios agregadores de valor, como en el caso de los países desarrollados, sino en virtud del achicamiento de la base industrial heredada durante el modelo de industrialización por sustitución de importaciones.

En el caso chino, la industria de transformación, cada vez más diversificada, representa el 35% del PBI, empujando la expansión de los sectores de servicios, una vez que en el sector agrícola predomina un vasto

conjunto de actividades de bajísima productividad.

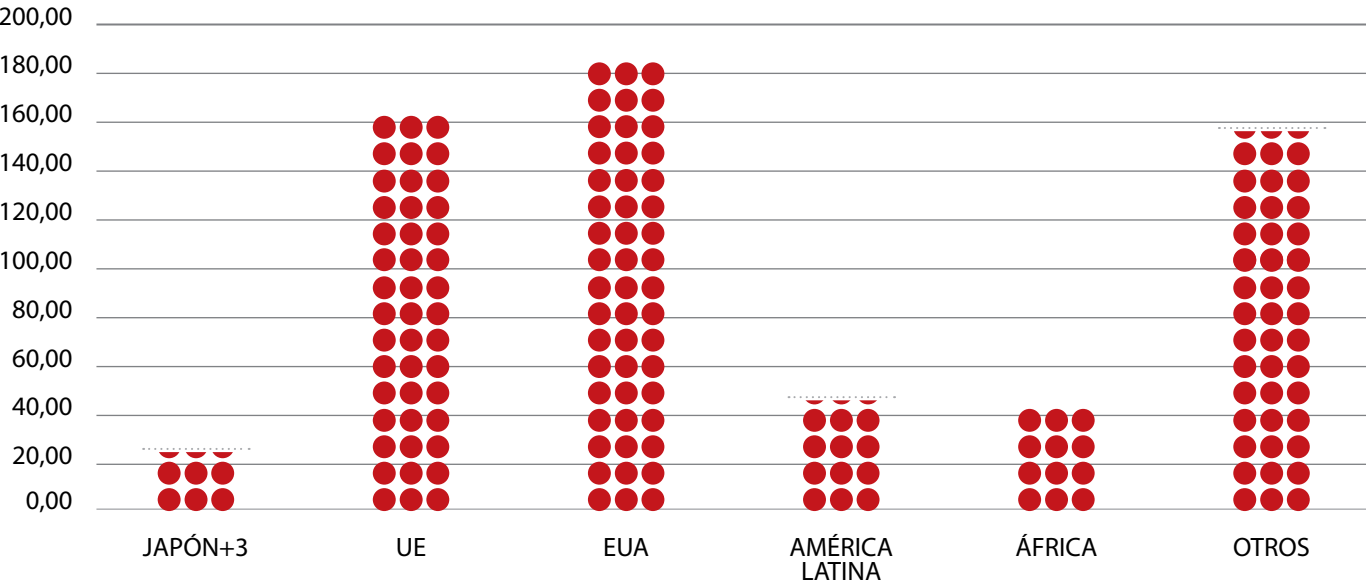
Y si tomamos los datos de la OMC para el año 2008, sólo para productos de maquinaria y equipamientos de telecomunicaciones, se llega a un saldo comercial chino de US\$ 165 mil millones – valor cercano al total de las exportaciones brasileñas para el mismo año, lo que nos brinda algún parámetro de comparación.

El cuadro general está presentado en el próximo gráfico. China cuenta con un saldo comercial total de productos industrializados de US\$ 600 mil millones, correspondiendo a EE.UU. y Unión Europea el 60%

de este total. El grupo Japón + 3, que engloba también a Corea del Sur, Taiwán y Hong Kong, se muestra pequeño, ya que el superávit con Hong Kong (centro de distribución) compensa el déficit comercial de China con las demás economías asiáticas. Esto muestra que China activa las cadenas productivas de parte importante de las economías del Este Asiático (Medeiros, 2006).

Al mismo tiempo, se percibe la poca relevancia del mercado latinoamericano para China, al menos hasta el momento. Por ejemplo, el superávit comercial chino para los productos industrializados con los EE.UU. o con la Unión Europea es 4 veces mayor que el obtenido con América Latina. Se debe considerar que como existe un flujo importante de exportaciones industriales desde Estados Unidos y Europa hacia China, la distancia entre la participación de América Latina y de estas dos potencias en el total de importaciones industriales provenientes de China es todavía mayor.

GRÁFICO 3
SALDO COMERCIAL INDUSTRIAL CHINO EN US\$ MILES DE MILLONES POR REGIÓN



Fuente: OMC

En síntesis, las diferencias entre los países latinoamericanos y los países asiáticos, en especial China, se deben, en gran medida, a las concepciones peculiares de política industrial y a los modelos de inserción externa a ellas asociados.

En el caso de los países asiáticos, como Corea del Sur y Taiwán, se pusieron en marcha políticas orientadas al desarrollo de capacidades domésticas en las actividades de alta tecnología, mientras que en los demás tigres asiáticos – Malasia, Tailandia y Filipinas – el modelo adoptado fue de atracción de las empresas multinacionales para convertirse en plataformas de exportación en estos segmentos (Lall, 2001). China logró combinar esas dos opciones, lo cual fue posible gracias a la magnitud de su mercado interno y a la planificación estatal.

En el caso de los países latinoamericanos, desde los años 90, predominaron las políticas industriales de carácter horizontal, las políticas macroeconómicas recomendadas por los países desarrollados y, en buena parte de los países, fueron firmados tratados de libre comercio entre los países de la región y economías avanzadas, que tienden a subordinar los flujos comerciales a las decisiones de las empresas multinacionales (Chang, 2004).

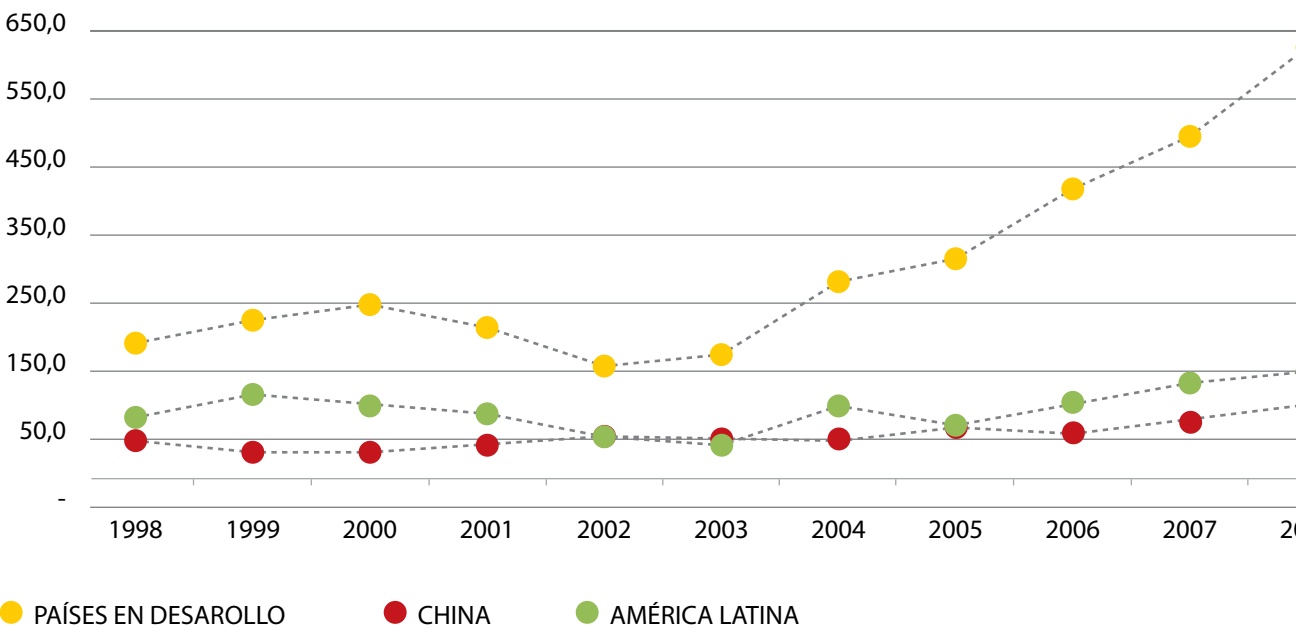
En este sentido, el patrón de inserción externa terminó por definir el potencial de ampliación e internalización de los incrementos de productividad, permitiendo en el caso chino la ampliación de los empleos generados e, incluso, la elevación de los sueldos, mientras que América Latina experimentó

la desindustrialización y un empeoramiento de las condiciones del mercado de trabajo (Ghose, 2003).

Las diferencias en términos de dinámicas macroeconómicas y productivas pueden ser resumidas a partir del comportamiento de las inversiones externas directas (IEDs) en estas dos regiones económicas.

En China, se observa que estas inversiones se elevaron de manera continua, apoyadas por el desarrollo y diversificación de la base industrial y de los servicios, mientras que en América Latina el comportamiento de las IEDs se muestra exógeno. O sea, ellos crecen cuando las inversiones totales para los países en desarrollo se elevan como en el período 1998-2000 y 2003-2008; y caen cuando la economía enfrenta una crisis como en el período 2001-2003.

GRÁFICO 4
INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO, AMÉRICA LATINA Y CHINA – 1991 A 2005



Fuente: UNCTAD

En cuanto a los nuevos proyectos de inversión realizados por las empresas transnacionales, se observa que el grado de apertura económica y el grado de regulación estatal poco interfieren. Estas empresas han aumentado sus proyectos en países dinámicos económicamente, como China, mientras que en parte importante de América Latina tienden a circunscribirse a algunos sectores de actividad – de servicios y recursos naturales – y oscilan con los Shocks externos, muy frecuentes.

China en el período reciente entre el 20% y el 33% de los nuevos proyectos de inversiones de las empresas transnacionales en los países en desarrollo, mientras que a América Latina le corresponde entre un 10% y un 15% de este total (UNCTAD, 2009).

Desde este cuadro más amplio se puede explicar por qué, a partir de los años 2000, se verificó la aceleración del crecimiento chino, cómo este crecimiento impactó directamente sobre los precios (y cantidades) de los productos agrícolas y minerales que exporta América Latina. Esto contribuyó al boom de la economía mundial y para que el patrón de inserción externa de los países latinoamericanos presentara resultados menos negativos – al menos en materia de divisas – que en los años 90. De esta forma, los niveles de expansión del ingreso per capita llegaron a 3,5% anuales para la media de la región entre 2003 y 2008.

La gran interrogación que se plantea es en qué medida esta mejoría de los términos de intercambio de la región propiciada por el efecto China – caída de los precios industriales importados y elevación de los precios de las exportaciones de *commodities* – puede ser sostenible en el mediano plazo. O si este nuevo patrón de especialización no limita el

potencial de incorporación de tecnología y hasta de atracción de las empresas transnacionales. Más aún, ¿cuáles son sus impactos sobre el estilo de crecimiento y el perfil de los empleos generados? Estas cuestiones son discutidas más adelante, siempre teniendo en cuenta las especificidades de los distintos países latinoamericanos analizados en el presente proyecto.

“las diferencias entre los países latinoamericanos y los países asiáticos, en especial China, se deben, en gran medida, a las concepciones peculiares de política industrial y a los modelos de inserción externa a ellas asociados.”

2. China y América Latina: Un Panorama de las Relaciones Económicas

Antes de un análisis más pormenorizado, vale la pena señalar cuál es la importancia de América Latina para las transacciones comerciales de China y viceversa.

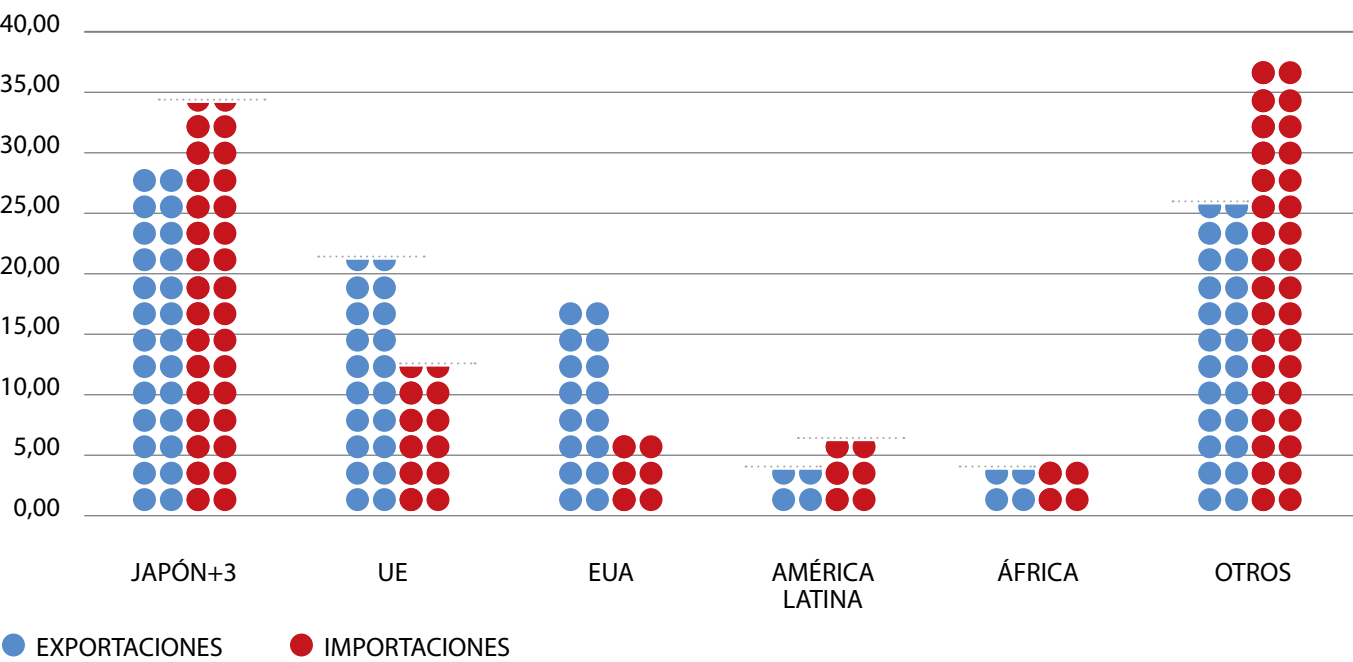
A partir de los datos de 2008 de la OMC, se advierte que el 4% de las exportaciones chinas se dirigen a América Latina (gráfico 5). Considerando América Latina y África de manera conjunta – dos regiones que han recibido fuertes embestidas de China en el área externa, contando incluso con intensa cobertura de la prensa occidental –, explican sólo el 7,5% de las exportaciones chinas. Del lado de las importaciones, estas dos regiones del sur del planeta aportan el 11% de las importaciones chinas.

Por lo tanto, dichas regiones aparecen como marginales para el desempeño exportador chino, ya que éste privilegia el acceso a los mercados de los países desarrollados (más del 50% de sus exportaciones van para los EE.UU., UE y Japón), además de casi un 30% destinado al Sudeste Asiático.

Cuando se analiza la composición de las importaciones chinas, se nota que América del Sur y Central aportan el 25% de los productos agrícolas consumidos por China y el 13% de los productos minerales, incluyendo combustibles (Tabla 1). En el caso africano, estos porcentajes llegan a 2,3% y 16,1% respectivamente, según indican los datos de la OMC. En otras palabras, cerca de la tercera parte de los productos agrícolas y minerales (inclusive combustibles) importados por China provienen de estas dos regiones.

GRÁFICO 5

DISTRIBUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES CHINAS POR DESTINO Y DE LAS IMPORTACIONES POR ORIGEN – 2008 (EN %)



Fonte: OMC.

1: México y los países del Caribe no están incluidos en América Latina de acuerdo con la base de datos de la OMC.
2: en el conjunto Japón+3 se encuentran las economías de Corea del Sur, Taiwán y Hong Kong.

TABLA 1

ESTRUCTURA DEL COMERCIO ENTRE CHINA Y AMÉRICA LATINA POR CATEGORÍA DE PRODUCTO – 2008

	US\$ mil millones	Estructura de las exportaciones de América Latina hacia China (%)	% de América Latina en el total de las importaciones chinas por tipo de producto
Productos agrícolas	21,71	32,2	25,0
Combustibles y minería	39,88	59,1	13,0
Productos manufacturados	5,89	8,7	0,8

Fuente: OMC.

Obs.: México y los países del Caribe no están incluidos en América Latina de acuerdo con la base de datos de la OMC.

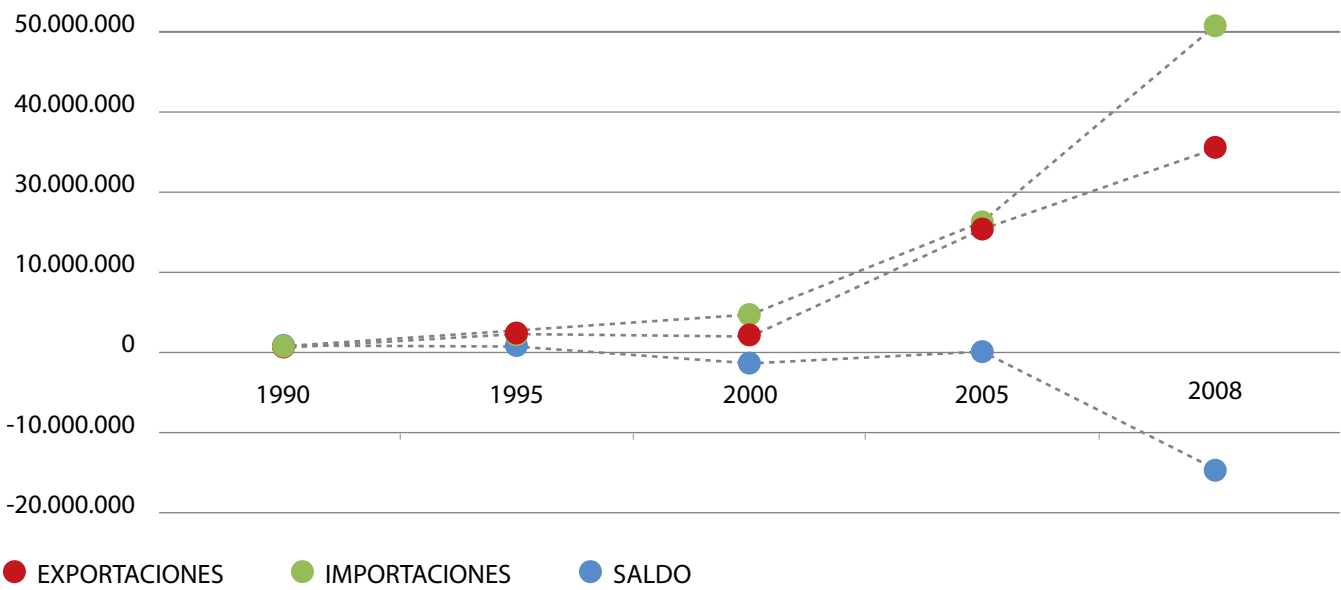
Si se considera conjuntamente el perfil de exportaciones de los países latinoamericanos concentrado en *commodities* y la necesidad de alimentos, materias primas agrícolas, minerales y combustibles por parte de China durante la aceleración de su crecimiento – que superó la tasa del 10% al año en la primera década del siglo XXI (al menos hasta la crisis de 2008) –, se comprende la expansión formidable de las exportaciones de esta región a la potencia asiática.

El Gráfico 6 destaca el fuerte ritmo de expansión del comercio latinoamericano con China⁴. Entre

1990 y 2008, la corriente de comercio (incluyendo exportaciones más importaciones) entre las dos regiones se incrementó en 64 veces. En este período, las exportaciones de América Latina – excluido México – a China aumentaron 36 veces (de US\$ 0,8 mil millones a US\$ 27,8 mil millones), mientras que las importaciones se multiplicaron por 127 (de US\$ 0,4 mil millones a US\$ 45,5 mil millones). Al final del período, el saldo comercial era favorable para China en US\$ 16,8 mil millones. Si incluyéramos a México en este cómputo, el déficit comercial saltaría a US\$ 49,4 mil millones, según los datos de la CEPAL.

GRÁFICO 6

EXPORTACIONES, IMPORTACIONES Y SALDO COMERCIAL DE AMÉRICA LATINA CON CHINA DE 1990 A 2008



Fuente: CEPAL

Obs: México no está incluido en América Latina

⁴ El gráfico 6 no trae los datos de México porque estos siguen una tendencia diversa de los países de la región, lo que afectaría el análisis agregado de las relaciones entre América Latina y China. Los gráficos siguientes, que presentan las diferentes posiciones por país, ya vienen con los datos mexicanos.

Vale resaltar que el 92% de este salto en la corriente comercial entre las dos regiones, durante el período analizado, se concentra entre 2000 y 2008. Y es justamente entonces cuando se asiste tanto al recalentamiento y diversificación de la expansión china, como a la demanda de bienes del inicio de la cadena de los sectores energético, metalúrgico y de infraestructura, y a la consecuente elevación del precio de los *commodities* exportados por América Latina, factores interrelacionados.

Para Yin (2006), la expansión de las importaciones chinas se debe también a la reducción de la tarifa media de importación de China, después de su entrada a la OMC. Entre 1998 y 2005, ésta cayó de un 17% a un 9,4%. De todas maneras, vale recordar que la estructura impositiva china sigue sujeta a picos tarifarios, especialmente en el sector agrícola, donde las tarifas se muestran superiores al promedio (CEPAL, 2006). Paralelamente, la demanda latinoamericana de importaciones chinas también sufrió una inflexión después del año 2000, cuando la región vuelve a presentar un mayor dinamismo económico.

Entre 2000 y 2008, las exportaciones latinoamericanas se multiplican por 10,8 y las importaciones provenientes de China se amplían en 10 veces. Sin embargo, tal expansión no se procesa de forma lineal a lo largo del tiempo. El boom de *commodities* hace que las exportaciones latinoamericanas presenten un crecimiento explosivo entre 2000 y 2005, del 45% al año, que se atenúa hacia un 18% entre 2005 y 2008. Justamente en este último período, son las exportaciones chinas las que se destacan por un fuerte dinamismo, del 37% al año, contra un incremento del 31% verificado en la primera mitad de la década.

Este comportamiento desigual de los ritmos de expansión en cada una de las regiones se explica, en gran medida, por el perfil del comercio bilateral. El crecimiento latinoamericano parece impactar

de forma más decisiva sobre las importaciones de productos industriales chinos que lo contrario, ya que China importa de la región básicamente *commodities*. Si esta hipótesis se comprueba, la bonanza traída por China para algunos países de la región puede transformarse en un factor de vulnerabilidad, al menos si las políticas económicas y de desarrollo no se adecuan al nuevo contexto. Jenkins, Dussel Peters y Moreira (2008) también consideran esta hipótesis, una vez que el potencial industrial chino es enorme, al paso que la importación de *commodities* por parte de China, aunque se mantenga elevada, no debe seguir creciendo al mismo ritmo que en el pasado reciente.

Esa salvedad se hace importante en un momento en que algunos autores (Santiso, Blázquez-Lidoy y Rodríguez, 2006) creen que China puede volver vulnerables en términos externos a los países latinoamericanos, en virtud de la mejoría de los términos de intercambio, sin advertir la dinámica económica y sectorial de las respectivas regiones, que tiende a agudizar un cuadro de interdependencia asimétrica.

Las Tablas 2 y 3 y los Gráficos 7 y 8 exponen de manera inequívoca la posición de los distintos países de América Latina en lo que concierne a las relaciones comerciales mantenidas con el país asiático.

En primer lugar, se destaca el dato de que el 90% de las exportaciones regionales a China – aquí ya incluidos los datos mexicanos – provienen de tan sólo cuatro países, a saber, Brasil, Chile, Argentina y Perú, en orden decreciente de valor exportado.

En segundo lugar, cabe observar que mientras para el promedio de los países latinoamericanos China explica el 4,8% de las exportaciones totales (según datos del Comtrade/ONU), en Chile y Perú ya supera la tasa del 10%, acercándose a este nivel en Brasil y Argentina. Para los demás, a excepción de Cuba y Costa Rica, se muestra inferior al 3%.

TABLA 2

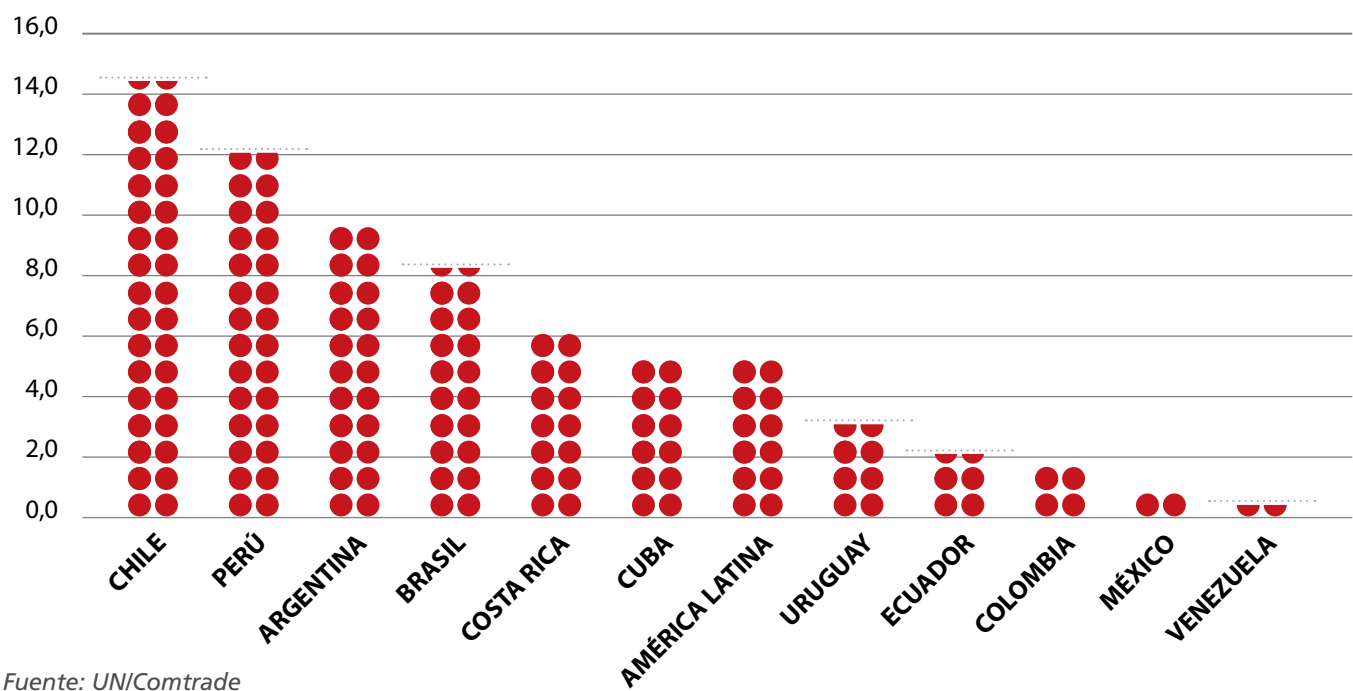
PARTICIPACIÓN DE LOS PRINCIPALES PAÍSES EXPORTADORES DE LA REGIÓN EN EL TOTAL DE LAS EXPORTACIONES LATINOAMERICANAS PARA A CHINA – 2008

	2004	2005	2006	2007	2008
Brasil	39	37	37	33	40
Chile	23	24	22	30	24
Argentina	19	17	15	16	16
Perú	9	10	10	9	9
México	3	6	7	6	5
Costa Rica	1	1	2	3	2
Colômbia	1	1	2	2	1
Ecuador	0	0	1	0	1
Uruguay	1	1	1	0	0

Fuente: UN/Comtrade.

GRÁFICO 7

PARTICIPACIÓN DE CHINA EN LAS EXPORTACIONES TOTALES POR PAÍSES DE AMÉRICA LATINA EN 2008 (EN %)



Fuente: UN/Comtrade

*el dato para Cuba se refiere al año 2005.

O sea, además de que las exportaciones a China se distribuyen de forma irregular en la región, la mayoría de los países todavía no han experimentado el ascenso chino, al menos en tanto potencia consumidora.

No obstante ello, todos los países ya tienen a China como un segundo o tercer proveedor individual según datos de 2008. Sólo para Ecuador y Uruguay, China se presenta como el cuarto mayor origen de sus importaciones, lo cual se debe a la importancia del comercio regional para estos países.

TABLA 3

POSICIÓN DE CHINA EN EL RANKING DE DESTINO DE LAS EXPORTACIONES Y ORIGEN DE LAS IMPORTACIONES

	Exportaciones		Importaciones	
	2000	2008	2000	2008
Argentina	6	2	4	3
Brasil	12	1	11	2
Chile	5	1	4	2
Colômbia	35	4	15	2
Costa Rica	26	2	16	3
Cuba	5	2	5	2
Equador	20	17	12	4
México	25	5	6	3
Perú	4	2	13	2
Uruguay	4	5	7	4
Venezuela	37	3	18	3

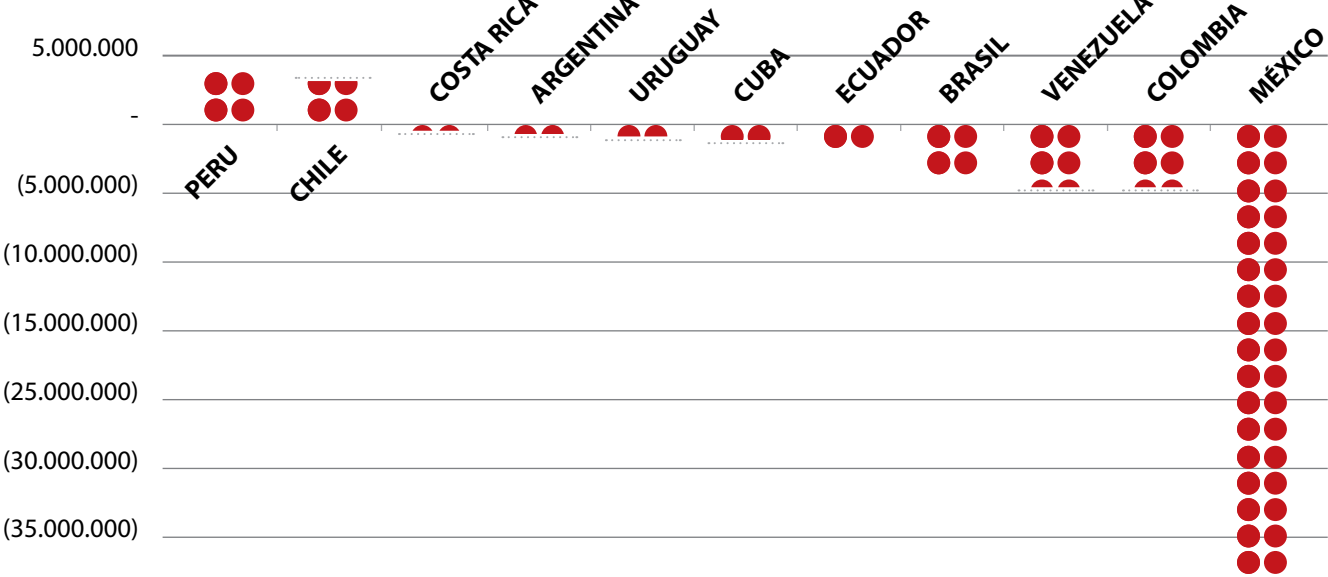
Fuente: CEPAL.

Así, exceptuando a Chile y a Perú, todos los países de la región se muestran deficitarios con China. México conforma el otro extremo, con un déficit que supera los US\$ 30 mil millones en 2008. Cabe enfatizar que ello no es un problema en sí, pero tiende a serlo si el patrón de comercio vigente y la dinámica económica de las dos regiones – China moviéndose en el sentido de una mayor complejidad industrial y la región conformándose a un cuadro de extrema especialización productiva – transformen esta tendencia en estructural.

Analizando a continuación, con más detalle, el patrón de comercio entre China y América Latina, teniendo en cuenta en qué medida se observa un cambio en la posición relativa de los demás aliados comerciales.

GRÁFICO 8

SALDO COMERCIAL DE LOS DISTINTOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA CON CHINA - 2008 (EN MILES DE US\$)



Fuente: UN/Comtrade

*el dato para Cuba se refiere al año de 2005.

Además de profundamente concentradas por países, las exportaciones latinoamericanas están fuertemente concentradas en términos de producto. La tabla que sigue presenta los principales productos exportados a China por los ocho países que componen la investigación. Estos son: minería (cobre, hierro y níquel), combustibles (petróleo) y alimentos (soja, harina de pescado, pescados y crustáceos) o materias primas industriales (lana, cuero y celulosa).

TABLA 4

PARTICIPACIÓN DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS EN LAS EXPORTACIONES A CHINA DESDE ALGUNOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

	% Principales Productos	Primero	Segundo	Tercero
Argentina	84,7	Soja	Petróleo	
Brasil	72,0	Mineral de hierro	Soja	Petróleo
Chile	76,2	Cobre	Celulosa	
Colombia	84,8	Hierro-níquel	Cobre	Petróleo
Ecuador	94,5	Petróleo	Cobre	
México	79,6	Cobre	Minerales	
Perú	69,4	Cobre	Harina de pescado	Mineral de hierro
Uruguay	62,7	Lana	Pescados y crustáceos	Cuero

Fuente: RedLat, Estudios Nacionales

Cuando se compara el perfil de las exportaciones del conjunto de América Latina a China, y viceversa, se obtiene el siguiente escenario. Los productos primarios representan el 72% de las ventas de la región a China, al paso que otros 15,8% son manufacturas intensivas en recursos naturales. Del lado chino para la región, el escenario se presenta invertido: 98% de las ventas externas chinas son de productos industrializados, siendo que el 68% del total se encajan en la categoría de alta y mediana tecnología y 20% en la de baja tecnología.

TABLA 5
PERFIL DE LAS EXPORTACIONES Y DE LAS IMPORTACIONES DE AMÉRICA LATINA CON CHINA

Exportaciones a China	2000	2008
Productos Primarios	58,1	71,9
Bienes Industrializados	41,8	28,1
Basados en recursos naturales	23,3	15,8
De baja tecnología	5,8	2,4
De mediana tecnología	6,2	5,6
De alta tecnología	6,5	4,3
Importaciones de China	2000	2008
Productos Primarios	3,1	0,9
Bienes Industrializados	95,1	97,8
Basados en recursos naturales	10,5	9,4
De baja tecnología	35,4	20,5
De mediana tecnología	25,1	26,3
De alta tecnología	24,2	41,6

Fuente: CEPAL

Como consecuencia, el déficit comercial total de la región – incluido México – llega a casi US\$ 50 mil millones, con un saldo positivo de bienes primarios de cerca de US\$ 21 mil millones a favor de América Latina, contra un déficit en el sector industrial de US\$ 67 mil millones, con valores de US\$ 32 mil millones, US\$ 19 mil millones y US\$ 16 mil millones para los segmentos de alta, mediana y baja tecnología, respectivamente.

Esto contradice las versiones que sugieren que China “invade” el mercado regional en los segmentos más intensivos en mano de obra. Esta concepción estática de la competitividad no tiene en cuenta el hecho de que el ascenso chino, en virtud de la transformación de la estructura productiva de aquel país, tiende a comprometer los esfuerzos de los países de la periferia capitalista – si éstos no implementan políticas coherentes de desarrollo – justamente en los sectores de mayor valor agregado. Obviamente que los sectores

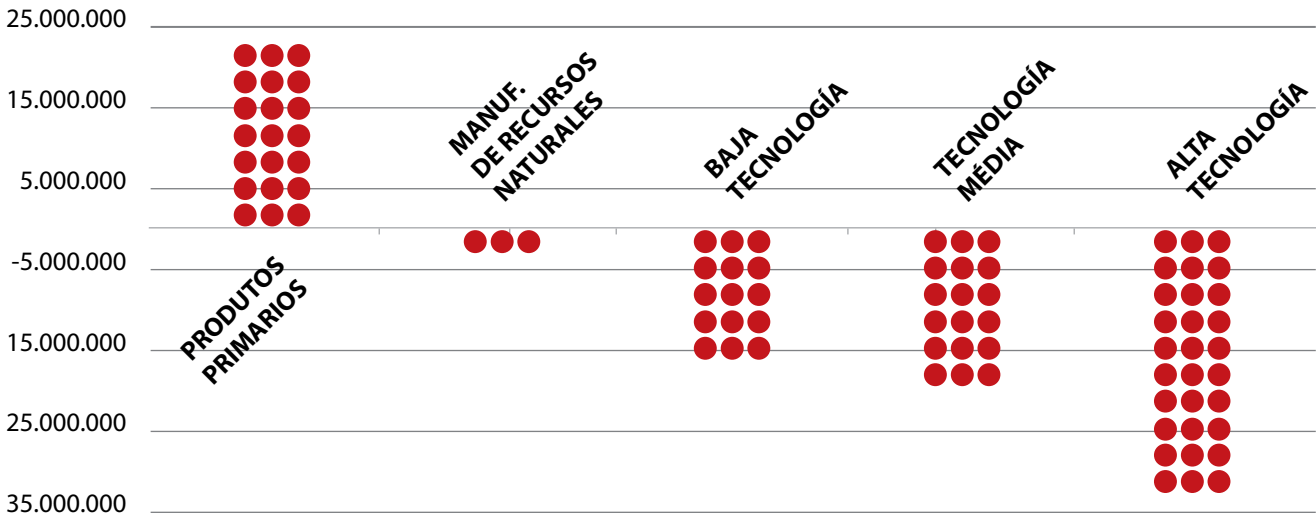
intensivos en trabajo también son impactados por el ascenso chino, especialmente cuando se considera el nivel de empleo generado por estos sectores en todos los países de la región, independientemente del nivel de industrialización.

Cabe recordar, nuevamente, que existen diferencias importantes entre las distintas economías de la región, haciendo que sus formas de relación con China presenten peculiaridades fuertes, que deben ser consideradas⁵.

Sin embargo, podemos afirmar que, para todos los países de la región, China tiende a conducir hacia una especialización extrema, que sigue en líneas

generales el patrón de comercio centro-periferia. En algunas economías que pasaron por procesos de desindustrialización o que no avanzaron en las etapas más complejas del proceso de sustitución de importaciones, como Chile y Perú, la adecuación hacia un escenario de una economía crecientemente sinocéntrica se hace sin rupturas graves. En los casos de Argentina, Brasil y México, el ascenso chino tiende a ocasionar ajustes estructurales más traumáticos. Aquí cabe la tesis de Castro (2009), según la cual cuanto menos desarrollada se encuentra una economía a vísperas de su entrada al mercado sinocéntrico, más rápido crecerá, desde que pueda satisfacer el perfil y la magnitud de la demanda china.

GRÁFICO 9
SALDO COMERCIAL DE AMÉRICA LATINA CON CHINA POR CATEGORÍAS DE PRODUCTO (EN MILES DE US\$)



Fuente: CEPAL

⁵ En este sentido, ver los estudios nacionales producidos por la RedLat.

De cualquier forma, el análisis de los impactos del comercio con China debe realizarse de manera dinámica, o sea, a partir de un contrapunto con el movimiento de los flujos de comercio con los demás aliados comerciales.

El análisis en términos agregados indica una caída de la participación de Estados Unidos en las exportaciones de la región entre 2000 y 2008, aunque se mantiene en niveles elevados, por encima del 40%, debido a México. Se advierte además que el intercambio intrarregional crece en términos relativos, respondiendo por 20% de las exportaciones latinoamericanas, un porcentaje 5 veces más alto que la participación de China (del 4%). La Unión Europea mantiene una participación apenas arriba del 10%, lo cual se debe al hecho de ser un gran mercado de *commodities*.

En cambio, desde el punto de vista de las importaciones, el ascenso chino se hace más presente, ya que todos los países son compradores de China. Los Estados Unidos representan el 30%

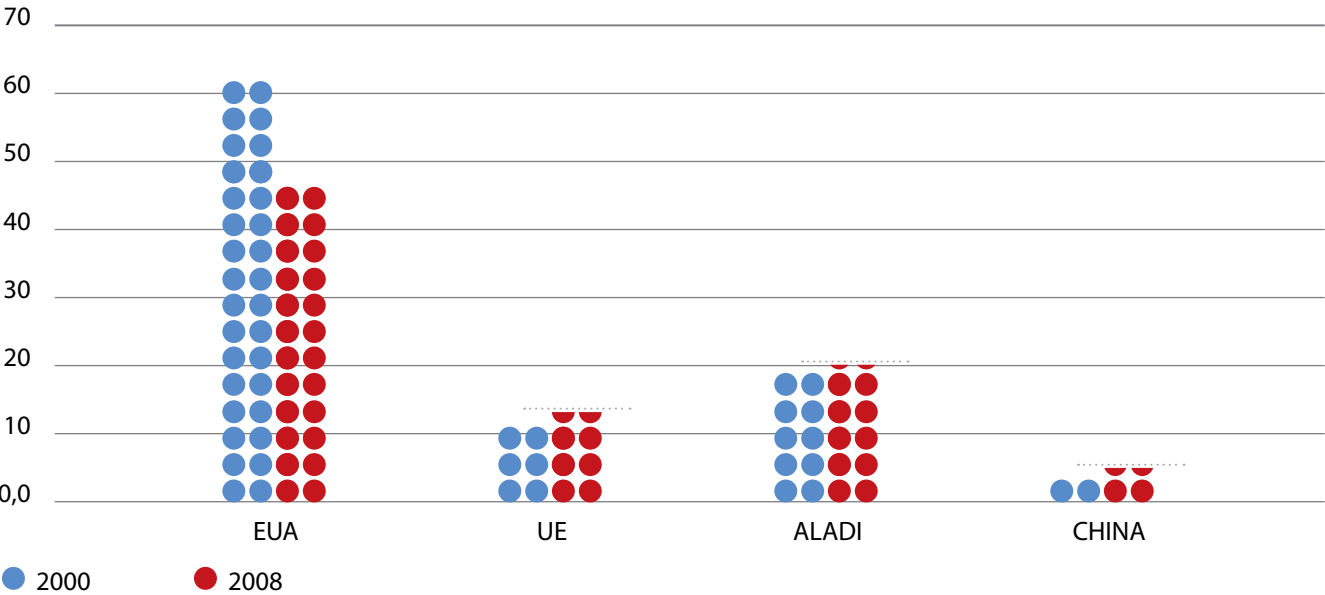
de las compras latinoamericanas en 2008, una caída de casi 20 puntos porcentuales en relación a 2000. China, en el mismo período, salta de 6% a 11%. América Latina presenta un movimiento ascendente, respondiendo por el 18,6% de las compras regionales, a la vez que la UE se mantiene alrededor del 15%.

Desde el punto de vista de la región, la sustitución de EE.UU. y UE por China como proveedora de productos industriales no parece ser un problema en sí. Además del factor precio, China parece ser un aliado más llevadero en las negociaciones bilaterales y geopolíticas. No existe, por ejemplo, una imposición de acuerdos comerciales.

No obstante, China también viene desplazando al comercio intrarregional en los segmentos más intensivos en tecnología, siendo Brasil el país más perjudicado en este sentido, aunque se afectan los lazos de complementación productiva entre los países de América Latina en general, sobre todo en los sectores industriales, ya sea en los intensivos en trabajo o en los intensivos en capital.

GRÁFICO 10

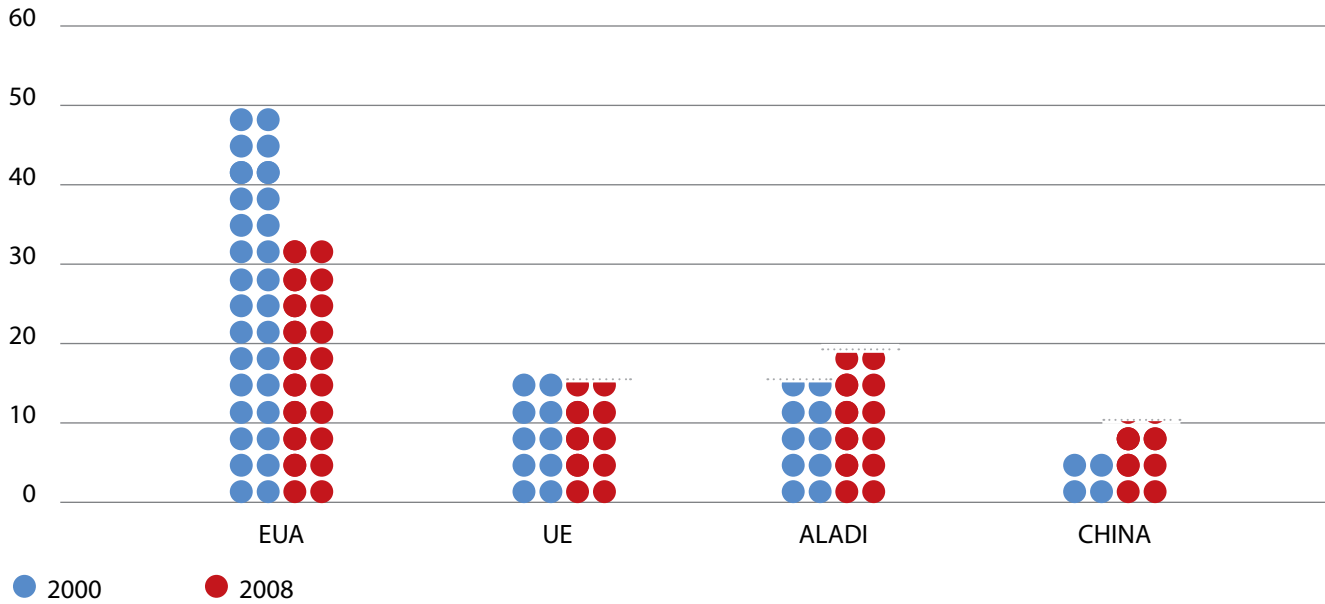
EXPORTACIONES DE AMÉRICA LATINA POR DESTINO EN 2000 Y 2008 (EN %)



Fuente: CEPAL

GRÁFICO 11

IMPORTACIONES DE AMÉRICA LATINA POR ORIGEN EN 2000 Y 2008 (EN %)



Fuente: CEPAL

Una vez más cabe señalar que cada país posee su forma peculiar de inserción externa, que a su vez se altera de forma diferenciada a raíz de la mayor prominencia internacional de la economía china.

El cuadro a continuación muestra que algunos países como Chile y Perú aumentan su grado de dependencia comercial en relación a China, manteniendo, empero, a Estados Unidos y América Latina como destinos importantes de sus ventas. En el otro extremo encontramos a Colombia, México, Ecuador y Uruguay, que todavía no han logrado expandir sus ventas al mercado chino. Para los tres

primeros países arriba mencionados, los Estados Unidos siguen afirmándose como el principal comprador, mientras que para el Uruguay el mercado regional (básicamente el Mercosur) es el principal destinatario de sus ventas. Para Brasil y Argentina, las ventas a China han crecido en términos absolutos y relativos, al mismo tiempo que estos países todavía dependen en gran medida del mercado regional – en el caso de Brasil, esta dependencia es menor en términos agregados, pero se muestra sustantiva cuando se precisa su importancia para los productos de mayor valor agregado.

“Desde el punto de vista de la región, la sustitución de EE.UU. y UE por China como proveedora de productos industriales no parece ser un problema en sí.”

CUADRO 1

DISTRIBUCIÓN DE LOS PAÍSES SEGÚN EL GRADO DE DEPENDENCIA*
DE SUS PRINCIPALES MERCADOS

	Grado de Dependencia: China	Grado de Dependencia: Estados Unidos	Grado de Dependencia: Comercio Regional
Argentina	+ -	-	+
Brasil	+ -	-	+
Chile	+	+ -	+ -
Colombia	-	+	+ -
Ecuador	-	+	+ -
México	-	+	-
Perú	+	+ -	+ -
Uruguay	-	-	+

Fonte: RedLat, Estudos Nacionais.

* el grado de dependencia (+) fuerte, (+ -) mediano, (-) débil refleja la posición del país en relación a la media latinoamericana.

3. Los Distintos Patrones de Relaciones Económicas de los Países Latinoamericanos con China

En este apartado se intenta mapear los patrones de comercio desarrollados entre China y los 8 países analizados en esta investigación. Tres factores parecen ser estratégicos a la hora de clasificar a los países según los distintos patrones de comercio mantenidos con China.

- Primero, la “lotería de *commodities*”, que convierte en privilegiados a algunos países que cuentan con oferta amplia de ciertos productos primarios que China necesita (González, 2008).
- Segundo, la existencia o no de una relación de fuerte dependencia comercial con Estados Unidos, especialmente si ésta conduce a una especialización que compite con China en el mercado estadounidense. Este es, por ejemplo, el caso de México, pero no necesariamente de los demás países que todavía tienen a Estados Unidos como importante destino de sus exportaciones.
- Tercero, el grado de diversificación de la producción industrial interna. Este aspecto es relevante porque cuanto más complejo es el parque industrial, mayor es la presión competitiva china sobre el conjunto del sistema productivo. Como China logró implantar un amplio sistema industrial, competitivo en los distintos eslabones de la cadena, países que adoptaron un modelo de industrialización intensiva tienden a ser más perjudicados (Castro, 2008).

Em linhas gerais, pode-se dizer que um país que tende a sofrer mais os impactos da ascensão chinesa é aquele que não foi favorecido pela “lotería de *commodities*”, possui um padrão de especialização totalmente estruturado para atender aos Estados Unidos e conta com uma produção interna bastante diversificada. O México destaca-se pelas duas primeiras características; o Brasil, por outro lado, pela terceira, a qual não parece ser compensada pelas vantagens obtidas na primeira e na segunda.

A grandes rasgos, se puede decir que tiende a sufrir más los impactos del ascenso chino aquel país que no fue favorecido por la “lotería de *commodities*”, posee un perfil de especialización totalmente estructurado para atender a los Estados Unidos y cuenta con una producción interna bastante diversificada. México se destaca por las dos primeras características; Brasil, en cambio, por la tercera, que no parece ser compensada por las ventajas obtenidas en la primera y en la segunda.

De la misma manera, el país potencialmente más beneficiado es aquél que salió favorecido en la lotería de las *commodities*, posee una menor dependencia del mercado norteamericano, al menos en las exportaciones industriales, y no cuenta con una estructura industrial compleja. Es el caso de Chile y, en menor medida, de Perú. Esto no quiere decir que los impactos del ascenso chino deban ser necesariamente positivos en estos países, sino que se maximizan las ventajas de corto plazo de una opción realizada en el pasado.

Por ejemplo, Chile y Perú se encuentran en situación similar, pues son favorecidos en la lotería de *commodities*, o sea, exportan justo lo que China necesita. Además, dependen del mercado norteamericano pero no compiten con China en este mercado, al menos no en la misma magnitud que México. Finalmente, poseen bajo nivel de diversificación industrial, aunque ésta es mayor en Perú que en Chile. En el presente trabajo, dichos países pertenecen al patrón A, de “Países Exportadores de *Commodities* ‘Chinas’ con Reducido Parque Industrial”. Estas características explican también por qué estos países fueron los únicos de la región que firmaron acuerdos de libre comercio con China.

Brasil y Argentina se asemejan a Chile y a Perú en

el sentido de que son favorecidos por la lotería de *commodities*. Sin embargo, se distinguen fuertemente de estos últimos, pues su nivel de diversificación productiva hace que sufran una fuerte presión competitiva china en aquellos sectores industriales de mayor valor agregado, que todavía cumplen un papel importante para activar el crecimiento económico de estos países. Sumado a esto, China ocasiona un desvío del comercio intra-Mercosur, comprometiendo las posibilidades de complementación productiva. Brasil parece sufrir más por ser desplazado por China en algunos segmentos en el mercado de los Estados Unidos y también por la mayor complejidad de la industria brasileña. Brasil y Argentina pertenecen al patrón B, de “Economías Industriales sin TLC y Exportadoras de *Commodities*”.

México conforma el otro extremo, ya que es perjudicado por la lotería de *commodities* – no posee una oferta exportadora que interese a China – y tiene toda su estructura productiva volcada a Estados Unidos, pero en productos que China ofrece de forma más competitiva. Solamente no es tan perjudicado gracias a su diversificación industrial menos pronunciada, pues su sector productivo se ha especializado cada vez más en la exportación de bienes de consumo durables para EE.UU. O sea, los eslabones de la cadena productiva de varios sectores industriales ya se perdieron en los años 90. El patrón C engloba las “Economías Exportadoras de Productos Industriales que poseen TLC con EE.UU.”.

Finalmente, Ecuador y Uruguay aparecen como países exportadores de *commodities* que todavía no han sido beneficiados por el ascenso chino y que tienen poco que perder en términos de base industrial. En el caso de lograr atraer capitales chinos, pueden incluso aprovecharse de los mercados potenciales de sus bloques regionales.

Este patrón D congrega los “Países Pequeños Exportadores de *Commodities* con Reducida Base Industrial”.

Colombia oscila entre los patrones C y D. Por un lado, se trata de un país exportador de *commodities*, pero que todavía no ha sido “traccionado” por China. Por el otro, es un país con alguna estructura industrial que puede ser desplazada por China en el mercado interno – vale resaltar que Colombia presenta el segundo mayor déficit con China en la región, atrás solamente de México – y puede también ser desplazado en el mercado norteamericano en algunos segmentos.

El cuadro 2, a continuación, presenta en qué medida China afecta positiva o negativamente a cada país de acuerdo a los varios factores considerados estratégicos en la relación bilateral, además de distribuir a los países en los respectivos patrones comerciales, cuyas características se profundizan en el cuadro 3.

En dicho cuadro se trata de analizar los impactos más amplios de estos patrones comerciales sobre las variables macroeconómicas, los efectos productivos internos y de desplazamiento por parte de China en los mercados externos, y también sobre el monto y el perfil de las inversiones extranjeras. El cuadro parte del contexto actual y de las tendencias de mediano plazo, pudiendo ser alterado en virtud de cambios en la economía internacional y de las políticas adoptadas por los países latinoamericanos.

CUADRO 2
POSICIONAMIENTO DE LOS PAÍSES SEGÚN LOS FACTORES QUE CONDICIONAN LOS IMPACTOS DEL ASCENSO CHINO

	Lotería de las <i>Commodities</i>	Dependencia Comercial : Estados Unidos com Exportaciones que Compiten con las Chinas	Grado Diversificación Industrial	Patrones de Relación Comercial con China
Argentina	+	+	-	B
Brasil	+	+ -	-	B
Chile	+	+	+	A
Colombia	+ -	+ -	+ -	D e C
Ecuador	+ -	+ -	+	D
México	-	-	+ -	C
Perú	+	+ -	+ -	A
Uruguay	+ -	+	+ -	D

Fuente: RedLat, Estudios Nacionales.

Obs: - tiende a ser perjudicado en virtud de este factor por el ascenso chino; + tiende a ser favorecido o no es perjudicado en virtud de este factor por el ascenso chino; para + - el ascenso chino es indiferente o conduce a resultados contradictorios.

CUADRO 3

UNA TIPOLOGÍA DE PATRONES DE RELACIONES COMERCIALES DE AMÉRICA LATINA CON CHINA

Patrones	Efectos Macroeconómicos	Efectos Productivos Internos	Desplazamientos en los Mercados Externos	Efectos en términos de Inversiones Extranjeras
A Exportadores de <i>Commodities</i> a China con Reducido Parque Industrial (Chile y Perú)	Positivos: superávit comerciales arrastrados por los altos precios de las <i>commodities</i> minerales y por la demanda china; Positivos: ingresos externos en virtud de los altos precios de las <i>commodities</i> minerales y agrícolas y de la demanda china;	Positivos: efectos limitados por el bajo valor agregado en las cadenas productivas de las exportaciones a China; Negativos: riesgos de sustitución de productores nacionales en algunos segmentos industriales o de reducción importante del margen de ganancia con impactos sobre el mercado de trabajo;	Indiferentes: No existe competencia significativa entre los productos exportados por estos países y por China en los mercados internacionales; Perú tiende a ser más afectado en sus exportaciones textiles y de vestuario;	Positivos: inversiones de reducida magnitud localizadas en los sectores primarios y de infraestructura; Negativos: pérdida del potencial de atracción de inversiones en algunos nichos de sectores industriales por la expansión china.
B Economías Industriales sin TLC y Exportadores de <i>Commodities</i> (Brasil y Argentina)	Negativos: riesgo de deterioro de la balanza comercial, de mantenerse elevados los niveles de crecimiento económico. Indiferentes: el país no cuenta con una oferta de <i>commodities</i> interesante para China, salvo algunos productos minerales.	Positivos: efectos limitados por el escaso valor agregado en las cadenas productivas de los productos exportados a China; en el caso brasileño, las inversiones de empresas en China pueden traer resultados favorables en términos productivos; Negativos: la entrada de productos chinos, hasta ahora circunscrita a la sustitución de otros proveedores internacionales, puede abrir “agujeros” en la estructura productiva, especialmente en el caso brasileño.	Negativos: pérdida creciente de espacio para las exportaciones brasileñas de productos industrializados en América Latina y en EE.UU.; desvío del comercio intra Mercosur en varios sectores industriales, con perjuicios para Brasil y Argentina;	Positivos: inversiones de empresas chinas todavía circunscrito a <i>commodities</i> e infraestructura, pero con posibilidad de avanzar hacia electroelectrónicos y automotor; Negativos: inversiones de nuevos proyectos globales que podrían orientarse hacia estos países, pero se concentran en China por la mayor competitividad y dinamismo de su mercado; Negativos: desplazamiento de actividades de empresas multinacionales de sus plantas de México hacia China.
C Economías Exportadoras de Productos Industriales que Poseen TLC con EE.UU. (México, Países de América Central)	Positivos: dependen de la oferta exportadora y de la complementariedad con las exportaciones chinas;	Negativos: desplazamiento de productores internos en virtud de la creciente importación de productos chinos, especialmente electroelectrónicos y textiles/vestuario;	Negativos: fuerte desplazamiento de las exportaciones mexicanas en el mercado de EE.UU. en virtud de la gran similitud del perfil exportador entre los dos países;	Positivos: mayores inversiones chinas en las ramas textil/vestuario han sido realizados para acceder al mercado de EE.UU.;
D Países Pequeños Exportadores de <i>Commodities</i> con Reducida Base Industrial (Ecuador y Uruguay)	Positivos: la importación de productos industriales más baratos puede mejorar los términos de intercambio.	Negativos: efectos productivos internos tienden a concentrarse en los sectores textiles y de vestuario.	Positivos: algunas empresas logran convertirse en proveedoras industriales de empresas con base en China (comercio intra-industrial o intra-multinacional); Indiferentes: estos países no compiten con China en los mercados internacionales.	Positivos: realización de inversiones chinas en los sectores de infraestructura, vinculados a los sectores exportadores; y posibilidad de inversiones industriales chinas para atender a los mercados regionales;

Fuente: RedLat, Estudios Nacionales.

Algunos estudios ya señalan a los sectores que surgen como los más potencialmente afectados por la expansión china, en lo que se refiere al desplazamiento en mercados externos. Según Moreira (2006), los más afectados tienden a ser los sectores intensivos en trabajo, seguidos de los intensivos en tecnología. Los cálculos de este autor indican una pérdida de mercados externos, que quedaron en manos chinas entre 1990 y 2004, por un valor equivalente al 1,7% de las exportaciones industriales latinoamericanas de 2004, elevándose al 2,7% si se consideran los productos de baja tecnología. Los dos sectores que sintetizan las actividades intensivas en trabajo (textil y vestuario) y las intensivas en tecnología (¿electroelectrónicos?) son los más perjudicados. Vale recordar que estos cálculos no captan el efecto sobre el desplazamiento de la producción interna vía aumento de las importaciones, que se muestra más expresivo especialmente en el caso de las economías de reducida base industrial.

Se destaca también que las relaciones América Latina/China –al contrario de lo que se percibe en el caso de África/China –están todavía básicamente centradas en aspectos comerciales. Si bien más recientemente las inversiones directas externas chinas también han desembarcado en América Latina, generalmente reflejando el patrón comercial desarrollado en cada subregión, pueden considerarse marginales, como se observa en la tabla de más abajo. Según la CEPAL (2008), los Estados Unidos y la Unión Europea explican, sumados, las 2/3 de las inversiones externas de la región, al paso que las inversiones intra-regionales totalizan un 10%.

Los datos muestran que en 2003, el 35% del flujo de inversión extranjera directa china se dirigió a América Latina, porcentaje que alcanzó al 50% en 2004 (López y García, 2006), dato superestimado ya que algunos de los paraísos fiscales de donde se hacen inversiones en otras partes del mundo se encuentran en la región. Entre 2004 y 2006, la inversión extranjera directa china se multiplicó por 3 a nivel global (UNCTAD, 2007), como se verifica a partir de los datos del Ministerio de Comercio de China.

Esta elevación reciente de las inversiones directas externas chinas puede ser explicada por un conjunto de factores: reservas internacionales en exceso, economía recalentada, tensiones comerciales con varios países y objetivos políticos/diplomáticos asociados a la conquista de nuevos mercados. Lo que realmente distingue a las transnacionales chinas – además de la escala de producción en su mercado interno – es el apoyo con el que cuentan de parte del aparato del Estado y de los principales bancos públicos.

Según un estudio de la UNCTAD (2005), Perú, México y Brasil despuntaban como los principales receptores de stock de capital hasta el año 2002. Pero igualmente se puede decir que tenemos aquí tres patrones de inversiones de las transnacionales chinas. Uno más volcado a los sectores de exportación y de infraestructura (caso del Perú). Otro preocupado con el potencial de exportación de algunas *commodities*, pero sin dejar de apuntar al mercado interno (caso de Brasil). Y, en el caso mexicano, el interés se debe a la puerta de entrada de las empresas mexicanas al mercado estadounidense, crecientemente predispuesto a prácticas proteccionistas contra China.

No obstante, la mayor parte de los países se enmarca en el primer caso, lo que indica una tendencia de inversiones orientadas al aprovechamiento de las ventajas en términos de recursos naturales (Jenkins, Dussel Peters y Moreira, 2008).

TABLA 4
PARTICIPACIÓN Y PERFIL DE LAS INVERSIONES EXTERNAS DIRECTAS CHINAS EN LOS PAÍSES ANALIZADOS

País	% Inversión China en la IED total de 2008	Sectores de Concentración de la Inversión China
Argentina ⁶	1,77	Automotor y Energía Eléctrica
Brasil	0,08	Minería y Electroelectrónicos
Chile	0,00	Silvicultura y Minería
Colômbia	0,02	Transporte, Construcción Civil y Petróleo
Ecuador	4,65	Comercio, Energía Eléctrica y Petróleo
México	0,01	Electrónicos y Telecomunicaciones
Perú	0,00	Minería
Uruguay	Próximo a 0	Autopartes

Fuente: RedLat, Estudios Nacionales.

Otro aspecto que merece consideración es la baja presencia de inversiones externas chinas en los países que firmaron TLCs con China, es decir, Chile y Perú. Este hecho señala la relativa desconexión entre el monto de comercio y de la inversión en las relaciones bilaterales con China. Como el mercado latinoamericano es relativamente abierto a productos industriales, las inversiones chinas en el sector industrial son todavía pequeñas. Éstas tienden a mostrarse mayores en el mediano plazo en aquellos segmentos que necesitan un sistema de distribución y de una cadena de proveedores locales. Pero, en este caso, todo indica que las inversiones chinas pondrían su foco en los países con alguna estructura industrial o en aquéllos situados en un mercado regional, como

es el caso del Mercosur, lo cual podría favorecer al Uruguay, por ejemplo.

Es interesante notar que, siguiendo la tipología propuesta más arriba, los países no han sido separados por bloques económicos o áreas geográficas, sino de acuerdo a los patrones de relaciones económicas con China. No se buscó hacer un ejercicio de previsión, sino de señalar tendencias a partir de lo que está ocurriendo. La acción de los gobiernos, de los empresarios, de los trabajadores y de la sociedad civil puede y debe interferir en el proceso, alterando el sentido de las tendencias arriba esbozadas.

⁴ Refleja los anuncios de inversión publicados en medios de comunicación (diarios y prensa gráfica);

Vale recordar que la distinción entre impactos positivos y negativos está relacionada al potencial abierto por las relaciones económicas entre las dos áreas. Dependiendo de la forma como son conducidos, estos impactos se pueden transformar en perjuicios para el medio ambiente y segmentos importantes de trabajadores, conforme discutiremos en la conclusión.

En líneas generales, se puede decir que China tiende a agravar algunas tendencias de especialización regresiva de ciertas economías, como Chile y Perú, aunque estos países puedan obtener ganancias económicas significativas, especialmente en el corto plazo.

En el caso de los países con menor vínculo con China, como Uruguay y Ecuador, éstos todavía pueden ser beneficiados por el aumento de la oferta exportadora hacia China, algo que vale también para Colombia.

De cualquier manera, en todos estos países, las relaciones con China presentan una tendencia a reproducir un típico patrón centro-periferia en términos económicos. Si seguimos la sugerencia de León-Manríquez (2006), habría que evaluar la pertinencia de las tesis leninista y cepalina para explicar la relación China/América Latina.

En el caso del análisis de Lenin, más allá de la conquista de materias primas, las potencias imperialistas se volverían hacia la “periferia”, a fines del siglo XIX, para aplicar su excedente de capital, a fin de impedir la caída de la tasa de ganancia. Ahora bien, este no es exactamente el caso chino, que utiliza la expansión de sus empresas no sólo para obtener mercados, sino también para acceder

a ventajas geopolíticas. Se trata de una nación, en la mejor de las hipótesis, proto-imperialista, dispuesta a conceder ventajas incluso económicas en su intento de crear un orden multipolar, a pesar de la carga retórica enquistada en este concepto.

Por otra parte, las tesis cepalinas, aunque puedan parecer, cuestionables por la mejora de los términos de intercambio en el corto plazo – productos primarios exportados más caros y productos industriales importados más baratos –, ayudan a comprender cómo la relación bilateral con China puede llevar a un patrón de especialización productiva incapaz de traer por sí solo transformaciones estructurales y aumento pronunciado de la productividad a los países de la región. En este sentido, el ascenso chino sería lo que termina de enterrar la promesa de un desarrollo mínimamente endógeno latinoamericano, debiendo en este caso la “culpa” ser imputada a la ausencia de visión estratégica por parte de los países de la región.

Hay que destacar, igualmente, que la creciente relevancia de China en la economía global coincide con la crisis de un sistema de poder inter-Estados – tal como fue configurado en Bretton Woods-, conformando un grupo restringido de naciones hegemónicas. En este contexto de transformación del orden político internacional, China puede jugar un papel constructivo, más allá de su presencia exclusivamente económica.

Brasil y México son los casos más problemáticos en lo que se refiere a los desafíos impuestos por el ascenso chino. En estos países, el país asiático tiende a imponer un “efecto trampa”, poniendo en jaque las estrategias de inserción externa desarrolladas en

los años 90. Asimismo, el modelo centro-periferia se hace menos adaptable a estos dos casos, así como la hipótesis del imperialismo.

En México, esto se explica por el debilitamiento de los dividendos y el refuerzo de los costos domésticos de la opción NAFTA. La estrategia maquiladora pasa a ser cuestionada, y los nuevos espacios abiertos en el mercado chino no poseen la dimensión necesaria para impulsar a los sectores desplazados por la competencia de este país, ya sea en su mercado, ya sea en el mercado de EE.UU. De esta forma, China debilita el impacto “positivo” del NAFTA, potenciando los negativos, sin poner nada en su lugar.

En el caso brasileño – cuya apertura no condujo a una desindustrialización generalizada, habiéndose mantenido la importancia del mercado interno y elevando aquella asignada al mercado regional, en especial para los productos industriales– el avance chino puede generar una presión negativa, dificultando la diversificación de esta industria hacia afuera y hacia adentro, además de postergar inversiones de transnacionales que hasta entonces veían al país como plataforma de exportaciones para la región. O sea, el mismo supuesto liderazgo de Brasil en la región podría estar, si no comprometido, al menos atenuado.

Argentina, aunque posee un menor grado de diversificación en comparación con la industria brasileña, sería impactada por la presión competitiva que las importaciones chinas ejercen sobre su debilitado parque industrial, vinculado básicamente al mercado interno y regional. De este modo, se puede decir que China atenúa las ventajas derivadas del comercio dentro del Mercosur, comprometiendo alternativas de diversificación y consolidación

industrial para los países miembros.

Finalmente, vale resaltar que este análisis no intenta adjudicar a China la “culpa” por las dificultades de los sistemas productivos latinoamericanos, a la hora de lograr una inserción externa más dinámica. Parte importante de los dilemas impuestos por el ascenso chino tiende a ser agravada por la ausencia de definiciones acerca de las prioridades de los países latinoamericanos en términos de política industrial, innovación tecnológica e integración regional. También falta una visión coherente y fundamentada sobre qué se puede esperar de China en su relación con América Latina, algo que se intentará desarrollar en el apartado siguiente.

“De cualquier manera, en todos estos países, las relaciones con China presentan una tendencia a reproducir un típico patrón centro-periferia en términos económicos.”

4. La Política Externa China para América Latina y las Nuevas Perspectivas Geopolíticas

Conjuntamente con los cambios en la gestión económica de fines de los años 70, China emprendió un giro sustancial en la conducción de su política externa. Además de resolver buena parte de sus conflictos fronterizos, entabló una política de profundización de los vínculos bilaterales con Asia y con las distintas regiones del planeta, al mismo tiempo que se mostraba dispuesta a participar de los organismos multilaterales, por contraposición a su política anterior, de naturaleza esencialmente reactiva. Este giro se consolidaría, a partir de 1996, con la llamada “gran estrategia” de la diplomacia de ese país.

Para Anguiano (2008), **la creciente importancia global de China no se debe sólo a factores económicos, sino también a su eficaz diplomacia, abocada a la tarea de afirmar su imagen como potencia amigable.** De esta manera, el país asiático logró incluso capitalizar las frustraciones generadas por el unilateralismo norteamericano (Lampton, 2008).

Así, un ambiente internacional mínimamente favorable – paz y estabilidad, según su retórica diplomática – es visto como fundamental para preservar su independencia, soberanía e integridad territorial. O sea, el foco en el desarrollo doméstico hace incluso que esta nación busque distensionar su política externa, que asume un sesgo cada vez más pragmático (Bergsten, 2006).

Conviene recordar que China es vista, por la élite política que comanda el país, como una inmensa y rica civilización que, después de un siglo de humillación y derrotas, trata de construir un orden multipolar, superando la hegemonía unilateral predominante en el mundo post Guerra Fría (Cornejo, 2005). Se trata de un reto que sigue en curso. En este sentido, la mejor definición sobre China es la de una “potencia regional con posibilidades de transformarse en global” (Anguiano, 2008).

“la creciente importancia global de China no se debe sólo a factores económicos, sino también a su eficaz diplomacia, abocada a la tarea de afirmar su imagen como potencia amigable.”

Pero no se trata de desafiar abiertamente a los Estados Unidos, sino tan sólo de ocupar los vacíos dejados por esta potencia en regiones como África y América Latina (Anguiano, 2008), por medio del fortalecimiento de los intereses económicos chinos. En estas regiones, se establece una creciente diplomacia de viajes de representantes gubernamentales y de delegaciones comerciales.

En lo que se refiere a América Latina, la diplomacia china trata de adaptar su “gran estrategia” a las especificidades regionales. De acuerdo con Cesarín (2006), la política china para la región parte de los siguientes presupuestos: énfasis en la complementariedad de intereses políticos entre las dos regiones que componen el mundo en desarrollo; la importancia de América Latina como reservorio de materias primas y recursos naturales; búsqueda de capital político, ya que 12 de los 23 países que reconocen diplomáticamente a Taiwán se encuentran en la región; la inexistencia de conflictos de intereses entre las dos áreas. Todos estos elementos se encuentran enumerados por la diplomacia china de forma precisa en el documento sobre la “Política de China para América Latina y el Caribe”, lanzado en 2008.

Dos elementos caracterizan la retórica de la política externa china en la región: la afirmación de una nueva “era de las relaciones sino-latinoamericanas” - que incluye la adopción de la política de “una sola China” y la búsqueda de reconocimiento del país como economía de mercado, algo que quedó patente durante la visita de Hu Jintao a la región en 2004. Este es el cuadro general a partir del cual se hacen las demandas y propuestas específicas a los varios países.

Ahora bien, si América Latina ocupa un rol secundario en la estrategia de política externa, no deja de ser un espacio relevante en su búsqueda de status de potencia global, especialmente en virtud de su motivación de diversificar los proveedores de materias primas.

Los intelectuales chinos tienden a resaltar la complementariedad entre sus dos regiones. Wu Wu (2008) menciona una situación en que ambos salen vencedores en términos económicos. Por otro lado, el discurso de desarrollo pacífico entre países en “pie de igualdad” enfatiza la oposición de ambas regiones al “hegemonismo” y al “imperialismo”.

La presente investigación buscó revelar la parte cuidadosamente hecha a un lado por la diplomacia china, es decir, el hecho de que, pese a las supuestas “ganancias comunes” - en virtud de los perfiles exportadores complementarios -, existirían niveles de dependencia profundamente asimétricos entre los países de América Latina y China. Se suma a lo anterior el hecho de que China posee una política externa para la región; los países latinoamericanos, en cambio, no han logrado aún asimilar el factor China como elemento de sus políticas externas y de su agenda de desarrollo. Una expresión de esta limitante se expone en las negociaciones estrictamente bilaterales efectuadas por cada país de Latino América con China.

A pesar de los intereses geopolíticos de China en la región, las relaciones entre la potencia asiática y América Latina se muestran en gran medida conducidas por la esfera económica. En palabras de Domínguez (2006), el fuerte desarrollo de las relaciones económicas – sobre todo concentradas en la esfera comercial – plantea un cuadro de

relaciones políticas que no avanzan más allá de las declaraciones diplomáticas.

Esta predominancia de lo económico se explica por el pragmatismo de la diplomacia china. En este sentido, vale recordar que los gobernantes militares del Cono Sur establecieron relaciones con China durante los años 70 – caso de Brasil y Argentina – o no cortaron los lazos diplomáticos existentes, como Pinochet en el caso de Chile. Paralelamente, Cuba no contó, a partir de los años 70, con beneficios específicos por su condición de país socialista.

Otra característica de las relaciones entre China y América Latina es, como se apuntó, el énfasis en la esfera bilateral, aunque temas multilaterales también figuran en las relaciones con la región – ya que China busca los votos en las varias comisiones de las Naciones Unidas –, así como se verifica su presencia en organismos regionales. En este sentido, es importante enfatizar que China posee status de observador en la CEPAL, en el BID, en la ALADI y en la OEA, además de participar de la Comisión de Diálogo Mercosur-China desde 1997 y de establecer un mecanismo de consulta y cooperación con la Comunidad Andina desde 2002 (Xu, 2003).

No obstante, en la práctica, esta postura tridimensional queda más en el plano del discurso, a diferencia de lo que se verifica si se compara el cuadro con el de las relaciones entre China y África. China busca estrechar los lazos geopolíticos con los países de este continente más allá de la esfera estrictamente económica y bilateral. En 2006, el gobierno chino recibió en Beijing a líderes de 48 países africanos como parte del primer encuentro del Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC). Además de la expansión del comercio y

de las inversiones chinas en África, este continente responde por el 44% de los recursos de asistencia al desarrollo que brinda el país asiático (Alden, 2007).

O sea, **la búsqueda de mercados, recursos naturales y aliados diplomáticos parece más “equilibrada” en la diplomacia china en relación a África que en relación a América Latina. Esto se explica en alguna medida por la visión china de que América Latina es área de influencia norteamericana** – lo que exige más cautela en su acción en términos de política externa – pero también porque la presencia del Estado, del capital nacional local y del propio capital internacional, se muestra más consolidada en América Latina.

Según Alden (2007), el discurso sobre la presencia china en África suele calificar al país alternativamente como: potencia desarrollista, al buscar una alianza duradera de largo plazo; potencia competidora, orientada a intereses de corto plazo, sin preocupación por el desarrollo, el medio ambiente y los derechos humanos y laborales; o incluso como potencia colonizadora, puesto que le interesa desplazar a las demás potencias occidentales haciendo uso del discurso de la cooperación sin imposiciones.

El cuadro tejido por Alden muestra la complejidad de la actuación china en el continente africano, integrando intereses económicos y geopolíticos y actuando de forma complementaria en las esferas bilateral, regional y multilateral. Se puede decir que el discurso de nueva potencia colonizadora, utilizado por gran parte de la prensa y de la comunidad académica occidental en lo que se refiere a la presencia de China en África, sólo se sostiene si es compensado por su papel desarrollista, sin descartar

los impactos negativos traídos por el aumento de la competencia y de la dependencia económica.

El contrapunto con África nos permitiría afirmar que la acción china en América Latina es menos colonizadora, menos desarrollista, incluso en las naciones con complementariedad evidente con la economía china, y que el efecto de China como nación competidora se muestra más evidente en este caso.

En lo que atañe a las relaciones entre China y América Latina desde el punto de vista de Estados Unidos, estas han sido vistas con preocupación, pese a la cautela demostrada por la diplomacia china en sus incursiones en la región (Jiang, 2008). Aun así, el avance chino en la región sólo se explica en virtud del aislamiento norteamericano, a causa del foco de la política externa en el terrorismo y en la perspectiva unilateralista emprendida durante los años Bush, en un momento en que la frustración con el Consenso de Washington en la región llegaba a niveles extremos (Watson, 2007).

China, por su parte, contesta que su presencia en la región no tiene como foco a Estados Unidos. Además de resaltar la superación de la doctrina Monroe en el marco de un orden crecientemente multipolar (Xiang, 2007).

Existe, entonces, al menos en teoría, la posibilidad de que el ascenso chino dé lugar a una política externa menos dependiente por parte de los países latinoamericanos. Según Tokatlian (2007), se podría gestar una relación triangular Latinoamérica-China-EE.UU., potencialmente provechosa para las tres partes.

Esto sería posible porque las relaciones entre Estados Unidos y China son mucho más estratégicas entre

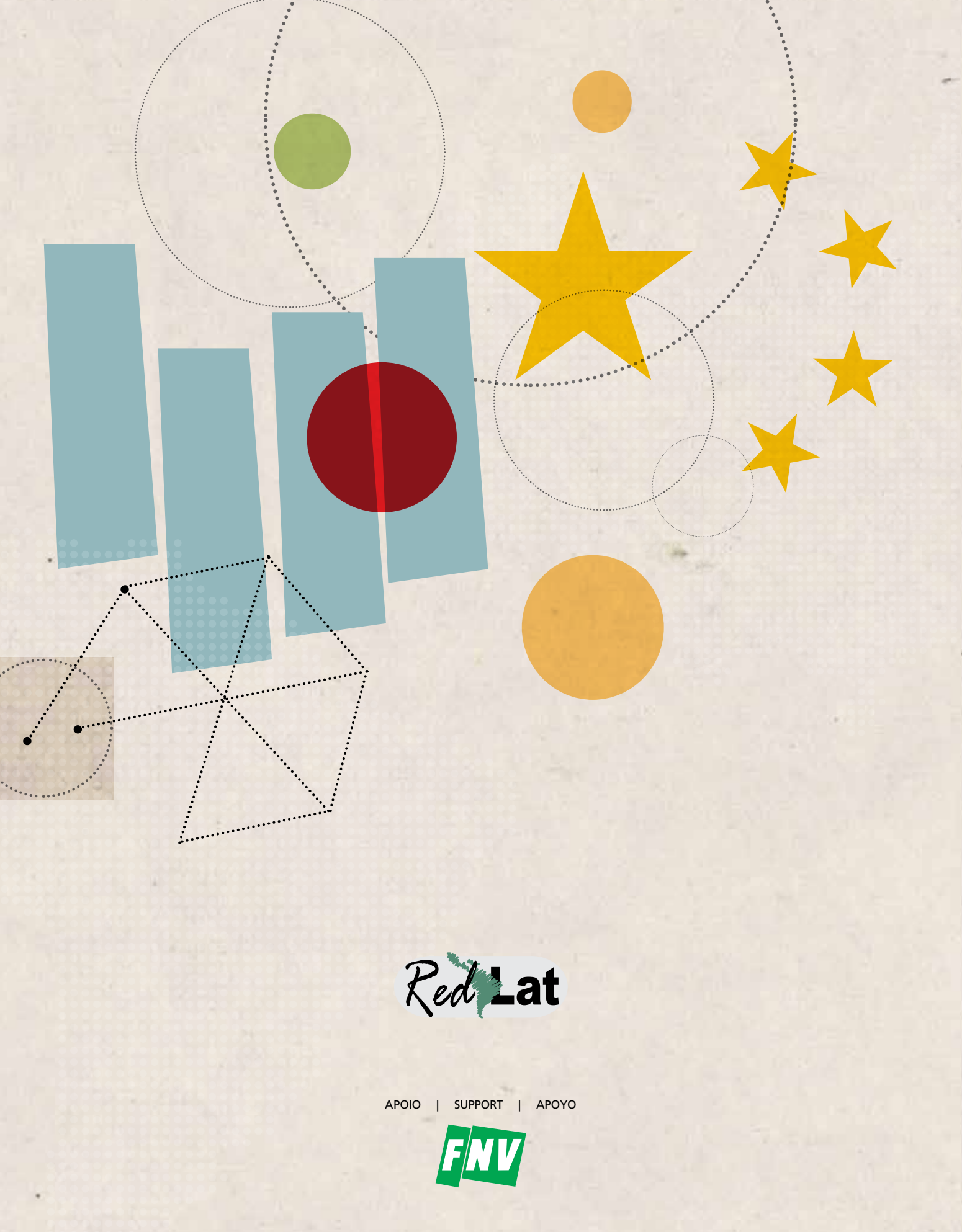
sí que entre cada uno de estos países con América Latina, a la vez que la influencia norteamericana es sustancialmente mayor que la china en esta región, impidiendo una disputa de posiciones. La creciente importancia china podría incluso impulsar a algunas de estas economías. Obviamente que hay espacio para fricciones en el tema de energía y en la relación con Cuba y Venezuela, pero no al punto de suplantar los conflictos existentes entre China y Estados Unidos en otras regiones.

Esta oportunidad dependería, empero, de una mayor conciencia de los países latinoamericanos acerca del potencial abierto por China, pero también de los riesgos impuestos a sus economías, que se diferencian sobremanera, como se trató de señalar en la presente investigación.

En términos sintéticos, China impone la rediscusión de la agenda del desarrollo, que por su parte exige una evaluación de las perspectivas de la integración regional. Como destaca Cesarín (2006), la diplomacia china se ha aprovechado de la erosión del principio de la acción colectiva en la región, en un contexto en el que la retórica integracionista avanza más rápido que la preocupación de trazar un horizonte estratégico común.

Una evidencia de ello se pudo observar durante la visita de Hu Jintao a Brasil y Argentina, cuando estos países se comportaron más como rivales que como aliados, aun siendo parte de una zona arancelaria común. Otro ejemplo es la disputa entre Chile y Perú en la carrera a ver quien se coloca como el puente de la región con el Asia del Pacífico.

Paralelamente, todos los países de la región han demostrado expectativas, en alguna medida ilusorias,



RedLat

APOIO | SUPPORT | APOYO



www.redlat.net

REDLAT

RedLat

China-Latin America
Economic and
Geopolitical Relations:
Strategic Alliance
or Asymmetrical
Dependency?

SPECIAL PUBLICATION

Las Relaciones
Económicas y
Geopolíticas entre
China y América Latina:
¿Alianza Estratégica
o Interdependencia
Asimétrica?

PUBLICACIÓN ESPECIAL

As Relações
Econômicas e
Geopolíticas entre a
China e América Latina:

Aliança Estratégica
ou Interdependência
Assimétrica?

PUBLICAÇÃO ESPECIAL



PUBLICAÇÃO TRILINGUE / TRILINGUAL PUBLICATION / PUBLICACIÓN TRILINGUE

sobre el ascenso chino, además de subestimar por lo general los impactos negativos del mismo. El próximo cuadro, elaborado sobre la base de estudios nacionales producidos por la RedLat, señala el año en que las relaciones con China se reanudaron, los principales tipos de acuerdos firmados y las expectativas de cada país en relación a China.

Es posible afirmar que todos los países analizados, excepto Uruguay y Ecuador, poseen expectativas exageradas sobre el potencial de inversiones chinas. Esto parece ser aun más grave en los casos de Chile y Perú, que firmaron acuerdos de libre comercio, en gran medida apostando a que habría un flujo importante de inversiones provenientes del país asiático, lo cual parece irreal, al menos hasta el presente. Pero también en Argentina, Brasil y Colombia las declaraciones de intenciones de inversión superan claramente lo realizado.

En el caso brasileño, se tiende todavía a sobrestimar el potencial de cooperación entre Brasil y China en

los foros multilaterales, en detrimento de la agenda bilateral, aunque un abordaje más pragmático por parte de la diplomacia brasileña ha prevalecido desde 2006 en adelante (Barbosa y Mendes, 2008).

Se ha concedido, igualmente, poca atención al potencial disruptivo que el sistema productivo chino tiende a traer a los países de la región, especialmente a México, Brasil y Argentina, donde China ya aparece como principal destinatario de las medidas anti-dumping.

Hay que subrayar, además, que en países como Colombia y México fueron firmados acuerdos de protección y promoción recíproca de inversiones, y, en el caso de Chile y Perú, negociadas cláusulas de inversiones en los TLCs, lo que puede facilitar una actuación de las empresas transnacionales chinas fuera de cualquier control público y social.

“la búsqueda de mercados, recursos naturales y aliados diplomáticos parece más “equilibrada” en la diplomacia china en relación a África que en relación a América Latina. Esto se explica en alguna medida por la visión china de que América Latina es área de influencia norteamericana”

CUADRO 5

AÑO DE INICIO DE LAS RELACIONES DIPLOMÁTICAS CON CHINA, TIPOS DE ACUERDOS QUE LOS PAÍSES MANTIENEN CON CHINA Y EXPECTATIVAS EN LAS ALIANZAS CON CHINA

	Año: Relaciones Diplomáticas	Tipos de Acuerdos	Expectativas de Cada País
Argentina	1972	Memorándum de entendimiento sobre cooperación en materia de comercio e inversiones (2004)	Aumento de las exportaciones hacia China y de inversiones chinas
Brasil	1974	Plan de acción conjunta (2009/2010).	Diversificación de las exportaciones brasileñas, aumento de las inversiones chinas y actuación conjunta en foros multilaterales
Chile	1970	Tratado de libre comercio (2006).	Aumento de las exportaciones hacia China y de inversiones chinas
Colômbia	1980	Acuerdo de protección y promoción recíproca de inversiones (2008)	Atracción de inversiones chinas hacia el país
Ecuador	1980	Memorándum de entendimiento sobre cooperación económica y acuerdo de cooperación en el sector de hidrocarburos (2009)	Atracción de inversiones hacia el sector de petróleo e infraestructura
México	1972	Grupo Bilateral de Alto Nivel (2004) y Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (2008)	Uso generalizado de mecanismos de anti-dumping e intento de atracción de inversiones
Perú	1971	Tratado de Libre Comercio (2009)	Aumento de las exportaciones hacia China y de inversiones chinas
Uruguay	1988	Convenio de promoción y protección recíproca de inversiones (1997) y acuerdos en el área sanitaria (2002 y 2003)	Posibilidad de ampliación de la oferta exportadora de productos primarios y de atracción de empresas para proveer al Mercosur

Fuente: RedLat, Estudios Nacionales.

En suma, China ha buscado obtener ventajas económicas en la región con el menor costo político, apuntando básicamente a las relaciones bilaterales, al mismo tiempo que demuestra flexibilidad para adecuarse a las condiciones específicas de cada país. Con países económicamente más abiertos y exportadores de *commodities* “chinas”, tales como Chile y Perú, China firma TLCs; en países como los del Pacífico con baja oferta exportadora, cuida el ambiente favorable a las inversiones, como en el caso de Colombia. Con Brasil y Argentina, acepta los condicionantes del Mercosur, pero desvía el comercio entre estos países, orientado hacia una cooperación geopolítica en foros como el G-20. En el caso de México, donde las restricciones son mayores, se crea un Grupo Bilateral de Alto Nivel para resolver los problemas más inmediatos. Con los otros países, como Ecuador y Uruguay, el país asiático trata de ofrecer mejores condiciones para la exportación del petróleo y de alimentos y materias primas, respectivamente.

Se aprovecha, por lo tanto, de la inexistencia de proyectos de desarrollo de largo plazo en la región, de la ausencia de una estrategia de integración regional coherente y del distanciamiento de los Estados Unidos en relación a la región, obteniendo ventajas económicas a bajo costo. En pocas palabras, la capacidad negociadora de los países latinoamericanos ante el ascenso chino se presenta frágil.

En este sentido, no se trata de una alianza estratégica, ya que las naciones latinoamericanas

negocian, en gran medida, a partir de parámetros planteados por los chinos, y de forma bilateral, sin vincular las iniciativas de cooperación y los acuerdos regionales.

En el momento actual, la relación China-América Latina se presenta de forma asimétrica, marcada por las necesidades chinas y reforzada por la estructura limitada de las exportaciones de estos países. Se estructura una relación económica desigual – aunque ésta se exprese de diferentes formas en los distintos países – que puede llevar a un estrechamiento del margen de maniobra de los países latinoamericanos, en el caso de que no sean capaces de formular sus propias políticas de desarrollo y de integración regional y de establecer de forma pragmática y precisa las contrapartidas de China en su movimiento de creciente intercambio comercial y productivo con la región.

5. El Ascenso Chino y los Dilemas para el Mundo del Trabajo en América Latina

A título de conclusión de esta investigación tratamos de discutir las enseñanzas de la experiencia china para la región, romper algunos mitos sobre su modelo de desarrollo y presentar los principales desafíos que los trabajadores y el movimiento sindical latinoamericano tienen que enfrentar.

La experiencia china refleja la elaboración de una estrategia propia de desarrollo, partiendo de la evaluación de sus potencialidades, sin copiar modelos exógenos y buscando una inserción externa más calificada, capaz de generar empleos internamente y nuevas tecnologías. El Estado y la planificación a largo plazo son vistos como herramientas estratégicas. No se trata de copiar el “modelo” chino – lo que sería imposible – sino de incorporar estas premisas generales a las estrategias de desarrollo de los países latinoamericanos. En este sentido, el ascenso chino sirve como alerta para que América Latina busque su espacio en la economía y la geopolítica global (Devlin, 2007).

No deja de ser ilustrativo el hecho de que en los años 80, los perfiles de exportaciones e importaciones de China eran muy parecidos a los de la mayoría de los países latinoamericanos. La complementariedad actual entre las economías de las dos regiones resultó de la transformación productiva experimentada por China, mientras que los países latinoamericanos marchaban en el sentido de la especialización externa. Las ventajas comparativas comerciales no son eternas y los perfiles de exportación reflejan tan sólo un momento en el proceso de desarrollo económico. Yin (2004), por ejemplo, prefiere ubicar las diferencias entre China y América Latina, no tanto en los perfiles de exportación, sino en las políticas macroeconómicas, industriales, educativas y tecnológicas.

En segundo lugar, **es necesario romper algunos mitos muy difundidos en América Latina sobre el “modelo” chino. Existe la concepción de que la competitividad china se debe, en última instancia, al bajo costo de la mano de obra. Se trata de un análisis sesgado.** La competitividad china está relacionada a un conjunto de factores: escala de producción, mercado interno potencial, tasa de inversión creciente, planificación del Estado y crédito barato, además de incentivos fiscales y tipo de cambio artificialmente devaluado – que contribuyen a la atracción de empresas transnacionales e incentivan las exportaciones-. Obviamente que la mano de obra de bajo costo eleva la rentabilidad de las empresas, pero no asegura el sentido de la trayectoria de desarrollo y del perfeccionamiento tecnológico.

Otra cuestión es la que se refiere a la invasión de productos chinos, especialmente en los mercados internos de los países latinoamericanos. Existe una visión bastante difundida que identifica a este proceso con productos de mala calidad u oriundos de la piratería. A pesar de que esto sucede y no es irrelevante, las exportaciones chinas se han concentrado cada vez más en productos de uso más intensivo de tecnología, desplazando la producción interna de estos países, en virtud de la fragilidad de sus políticas de defensa comercial, pero principalmente por su incapacidad de desarrollar políticas industriales y de innovación tecnológica coherentes y de establecer acuerdos efectivos de complementación productiva en sus bloques regionales.

Si bien es cierto que los niveles salariales y condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo señalan un límite para las aspiraciones salariales de los trabajadores en otras partes del mundo,

conviene enfatizar que la amenaza china no se debe circunscribir a la mano de obra barata, sino también a la ineficacia de las actuales políticas nacionales de desarrollo y de integración regional de los latinoamericanos, al menos cuando se tiene en mente la necesidad de elevación de los niveles de empleo y renta de forma sustentable.

Concentrar el análisis de la competitividad china en una perspectiva estática de costos es imaginar, de forma equivocada, que los mercados están plenamente integrados y que los gobiernos nacionales no pueden hacer uso de herramientas importantes como la tasa de interés, el tipo de cambio, el crédito dirigido, la protección selectiva, medidas anti-dumping, programas de reconversión productiva, políticas industriales y tecnológicas y acciones de complementariedad productiva en el ámbito regional.

Un elemento que conviene precisar y que resulta de gran importancia es el bajo nivel de participación de los trabajadores en general y los sindicatos en particular en el diseño de estas estrategias de desarrollo.

El discurso de que el ascenso chino trae como única respuesta una caída de los derechos sociales y laborales le quita responsabilidad a los Estados Nacionales y provee un chivo expiatorio para los segmentos del empresariado nacional e internacional que sólo buscan aumentar su rentabilidad a corto plazo.

Obviamente que si se mantiene el cuadro actual de interdependencia asimétrica entre China y los países latinoamericanos, los impactos se harán sentir en el nivel y la calidad del empleo, ya que es la forma

tradicional encontrada por el empresariado para reducir costos, lo que se ve favorecido por la fragilidad de los sistemas regulatorios de la mayoría de los países de la región.

Los sectores textil/vestimenta y electrónico son los potencialmente más afectados en términos de presión competitiva vía importaciones. Ahora, en términos de inversiones, los sectores de petróleo, energía y minería tienden a recibir un volumen creciente de inversiones de empresas chinas, que no están acostumbradas a negociar con sindicatos y movimientos sociales, ni a respetar la legislación ambiental en su país. Más aún, en los países de América Latina, estos sectores se caracterizan por la precarización social y laboral y por no respetar el medio ambiente, independientemente del origen del capital.

De allí la necesidad de que el movimiento sindical latinoamericano interfiera en las políticas económicas, comerciales, industriales y de integración ejecutadas por sus países, de forma tal que se establezcan nuevas modalidades de inserción externa en este cuadro de creciente predominio de China en la economía global.

Desde el punto de vista de los impactos más directos sobre el mundo del trabajo, es necesario el seguimiento del comportamiento del nivel de empleo e ingreso

de los sectores más afectados por la competencia china y el monitoreo del comportamiento de las empresas transnacionales de ese país en la región, que también se concentran en algunos segmentos. Sería importante también propiciar el intercambio regional de informaciones y de respuestas sindicales entre las ramas más afectadas, ya que muchos de los efectos de la competencia china son sentidos en similar medida por todos los países de la región.

Todo indica que la mejor forma de enfrentar la competencia china es la articulación de acciones a nivel nacional y regional, no sólo entre los agentes sindicales, sino también entre estos y los empresarios, los gobiernos nacionales y las instancias del Mercosur y la Comunidad Andina, de forma tal que se pueda definir una acción mínimamente coordinada por parte de las sociedades de los países latinoamericanos.

Dejar el tema del ascenso chino y sus impactos a los empresarios, economistas, gobiernos y diplomáticos significa que después habrá que enfrentar de forma reactiva las consecuencias negativas de un proceso no necesariamente inexorable. Lo que está en juego, en última instancia, es la articulación de una agenda latinoamericana de desarrollo con soberanía, generación de empleo e inclusión social.

“es necesario romper algunos mitos muy difundidos en América Latina sobre el “modelo” chino. Existe la concepción de que la competitividad china se debe, en última instancia, al bajo costo de la mano de obra. Se trata de un análisis sesgado.”

El análisis metódico de la influencia China en América Latina permite señalar que quedan abiertos una serie de desafíos para los trabajadores, movimientos sociales y sindicatos; algunos de ellos se plantean a continuación, con el ánimo de cargar la agenda de acciones a llevar a cabo:

- Si se observa que la mundialización del capital registra una planificación de las acciones a nivel global a través de compañías multinacionales, y si a este escenario se añade el nuevo rol de China –cuyas empresas actúan fuertemente articuladas con el gobierno de ese país – queda explícita la fragilidad y límites de acciones sindicales de tipo local o nacional;
- En este sentido, una acción conjunta a nivel latinoamericano exige trabajar y reforzar una verdadera articulación entre centrales sindicales en América Latina, superando los esquemas actuales donde difícilmente estos ámbitos trascienden la existencia meramente virtual o formal. El objetivo de esta acción es articular la defensa de las conquistas laborales alcanzadas y su desarrollo a etapas superiores;
- China vuelve a exponer la baja capacidad de injerencia de los trabajadores en materia de estrategias nacionales y regionales de planificación, por lo que aquí también es preciso abrir el debate y construir una participación crítica de los trabajadores en los planes de desarrollo. Esto exige romper con una tradición obtusa que asocia la competencia sindical a una estricta dimensión de negociación salarial;
- Si bien se han registrado pocos resultados en materia de contacto y acción conjunta con sindicatos y trabajadores chinos, es importante no abandonar esta línea de acción, en particular si se conciben las condiciones de trabajo en China como parte del problema y no sólo como una amenaza.
- Es preciso incorporar en la agenda de los sindicatos la interpelación y debate de las decisiones que el gobierno toma en relación con China, en particular por sus consecuencias ulteriores para el mundo del trabajo.

Bibliografía

ALDEN, Chris, China in Africa. Londres: Zed Books, 2007

ANGUIANO, Eduardo, China como Potencia Mundial: Presente y Futuro, in: China: Radiografía de una Potencia en Ascenso, Romer Cornejo, org., México: El Colegio de México, 2008.

BARBOSA, Alexandre de Freitas e Ricardo Camargo Mendes, A Ascensão Chinesa e os Desafios da Política Externa Brasileira, in: Brasil no Mundo, edição especial Nueva Sociedad. Buenos Aires: FES, octubre de 2008.

BERGSTEN, Fred, Summary and Overview: Meeting the China Challenge, in: China: the Balance Sheet, Fred Bergsten, Bates Gill, Nicholas Lardy and Derek Mitchell, orgs., New York: Public Affairs, 2006.

BIELSCHOWSKY, Ricardo y Giovanni Stumpo, Empresas Transnacionales y Cambios Estructurales en la Industria de Argentina, Brasil, Chile y México, in: Revista de la CEPAL n. 55, Santiago: CEPAL, abril de 1995.

CASTRO, Antônio Barros de, From Semi-Estagnation to Growth in a Sino-Centric Market, in: Brazilian Journal of Political Economy, v. 28, n. 1 (109), enero-marzo 2008.

CASTRO, Antônio Barros de, No Espelho da China, 2009, mimeo.

CEPAL, Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2005-2006, Santiago: CEPAL, 2006.

CEPAL, La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2008, Santiago: CEPAL, 2008.

CEPAL, Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2008-2009, Santiago: CEPAL, 2009.

CESARÍN, Sergio, Taller Internacional de Debate China y América Latina, Ejes para el Debate, Buenos Aires: FES/Nueva Sociedad, 12 de septiembre de 2006.

CORNEJO, Romer, China, Un Nuevo Actor en el Escenario Latinoamericano, in: Nueva Sociedad, n. 200, Buenos Aires: FES, 2005 noviembre-diciembre.

CHANG, Ha-Joon, Chutando a Escada: A Estratégia do Desenvolvimento em Perspectiva Histórica, São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CIMOLI, Mario y Jorge Katz, Structural Reforms, Technological Gaps and Economic Development: a Latin American Perspective, Serie Desarrollo Productivo, Santiago: CEPAL, 2002.

DEVLIN, Robert, What Does China Mean for Latin America?, in: Enter the Dragon?: China's Presence in Latin America, Cynthia Arnson, Mark Mohr y Riordan Roett, Washington, Woodrow Wilson International Center, 2007.

DOMÍNGUEZ, Jorge, China's Relations with Latin America: Shared Gains, Asymmetric Hopes, Inter-American Dialogue Working Paper, Washington, junio de 2006.

GHOSE, Ajit, Jobs and Incomes in a Globalizing World, Genebra, OIT, 2003.

GONZÁLEZ, Francisco, Latin America in the Economic Equation – Winners and Losers: What Can Losers Do?, in: China’s Expansion into the Western Hemisphere, Riordan Roett y Guadalupe Paz, orgs, Washington, Brookings Institution Press, 2008.

JIANG, Shixue, Three Factors in Recent Development of Sino-Latin-American Relations, in: Enter the Dragon?: China’s Presence in Latin America, Cynthia Arnson, Mark Mohr y Riordan Roett, Washington, Woodrow Wilson International Center, 2007.

JENKINS, Rhys, Enrique Dussel Peters y Maurício Mesquita Moreira, The Impact of China on Latin America and the Caribbean, in: World Development, vol. 36, n. 2, 2008.

LALL, Sanjaya, New Technologies, Competitiveness and Poverty Reduction, Manila: Asia and Pacific Forum on Poverty, 2001.

LAMPTON, David, The Three Faces of Chinese Power: Might, Money and Minds, Berkeley, University of California Press, 2008.

LARDY, Nicholas, China’s Domestic Economy: Continued Growth or Collapse?, in: China: the Balance Sheet, Fred Bergsten, Bates Gill, Nicholas Lardy and Derek Mitchell, orgs., New York: Public Affairs, 2006.

LEÓN-MANRÍQUEZ, José Luis, China-América Latina: Una Relación Económica Diferenciada, in: Nueva Sociedad, n. 203, Buenos Aires: FES, 2006 mayo-junio.

LO, dic., China’s Quest for Alternative to Neo-liberalism: Market Reform, Economic Growth and Labor, in: The Kyoto Economic Review, 76 (2), diciembre de 2007.

LO, Dic, Making Sense of China’s Economic Transformation, School of Oriental and African Studies, University of London, Londres, 2006.

LÓPEZ, Gabriela Correa y Juan González García, La Inversión Extranjera Directa: China como Competidor y Socio Estratégico, in: Nueva Sociedad, no. 203, Buenos Aires: FES, 2006 mayo-junio.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de, A China como um Duplo Pólo na Economia Mundial e a Recentralização da Economia Asiática, in: Revista de Economia Política, v. 26, n. 3 (103), julio-septiembre de 2006.

MOREIRA, Maurício Mesquita, Fear of China: is There a Future for Manufacturing in Latin America, INTAL-ITD, Occasional Paper 36, Buenos Aires: BID-INTAL, abril de 2006.

RedLat. Las Relaciones Geopolíticas y Económicas entre Argentina y China de 1998 hasta 2008, in: Proyecto “Made in China” RedLat/FNV. Buenos Aires: Instituto Lasos/CEFS, 2009.

RedLat. As Relações Geopolíticas e Econômicas entre Brasil e China de 1998 a 2008, in: Proyecto “Made in China” RedLat/FNV. São Paulo: IOS, 2009.

RedLat. Las Relaciones Geopolíticas y Económicas entre Chile y China de 1998 hasta 2008, in: Proyecto “Made in China” RedLat/FNV. Santiago: CENDA, 2009.

RedLat. Las Relaciones Geopolíticas y Económicas entre Colombia y China de 1998 hasta 2008, in: Proyecto “Made in China” RedLat/FNV. Medellín: ENS, 2009.

RedLat. Las Relaciones Geopolíticas y Económicas entre Ecuador y China de 1998 hasta 2008, in: Proyecto “Made in China” RedLat/FNV. Quito: IFA, 2009.

RedLat. Las Relaciones Geopolíticas y Económicas entre México y China de 1998 hasta 2008, in: Proyecto “Made in China” RedLat/FNV. México: CILAS, 2009.

RedLat. Las Relaciones Geopolíticas y Económicas entre Perú y China de 1998 hasta 2008, in: Proyecto “Made in China” RedLat/FNV. Lima: PLADES, 2009.

RedLat. Las Relaciones Geopolíticas y Económicas entre Uruguay y China de 1998 hasta 2008, in: Proyecto “Made in China” RedLat/FNV. Montevideo: Instituto Cuesta Duarte, 2009.

SANTISO, Javier, Jorge Blásquez-Lidoy y Javier Rodríguez, Angel or Devil?: China’s Trade Impact on Latin American Emerging Markets, Paris: OCDE, 2006.

TOKATLIAN, Juan Gabriel, América Latina, China e Estados Unidos: um Triângulo Promissor, in: Política Externa, vol. 16, n. 1, São Paulo, junio-agosto de 2007.

UNCTAD, Capital Accumulation, Growth and Structural Change, Trade and Development Report 2003, Ginebra: UNCTAD, 2003.

UNCTAD, World Investment Report 2004 - The Shift Towards Services, Ginebra: UNCTAD, 2004.

UNCTAD, World Investment Report 2007 - Transnational Corporations, Extractive Industries and Development, Ginebra: UNCTAD, 2007.

UNCTAD, World Investment Report 2009 - Transnational Corporations, Agricultural Production and Development. Ginebra: UNCTAD, 2009.

XIANG, Lanxin, A Geopolitical Perspective on Sino-Latin American Relations, in: Enter the Dragon?: China’s Presence in Latin America, Cynthia Arnson, Mark Mohr y Riordan Roett, Washington, Woodrow Wilson International Center, 2007.

XU, Shicheng, La Larga Marcha Sur-Sur: China vis a vis América Latina, in: Foreign Affairs en español, vol. 3, n. 3, julio-septiembre de 2003.

WATSON, Cynthia, U.S. Responses to China’s Growing Interests in Latin America: Dawning Recognition of a Changing Hemisphere, in: Enter the Dragon?: China’s Presence in Latin America, Cynthia Arnson, Mark Mohr y Riordan Roett, Washington, Woodrow Wilson International Center, 2007.

WONG, John, China’s Economy in 2006/2007: Managing High Growth to Faster Structural Adjustment, in: China & World Economy, vol. 15, n. 2, marzo-abril 2007.

WU, Guoping, Sino-Latin America Cooperation: a Benign Interactive with Growth, 2008, mimeo.

YIN, Xingmin, New Ways to the Trade Development Between China and Latin America, in: International Forum “Opportunities in the Economic and Trade Partnership between China and Mexico in a Latin American Context, Ciudad de México, marzo de 2006.

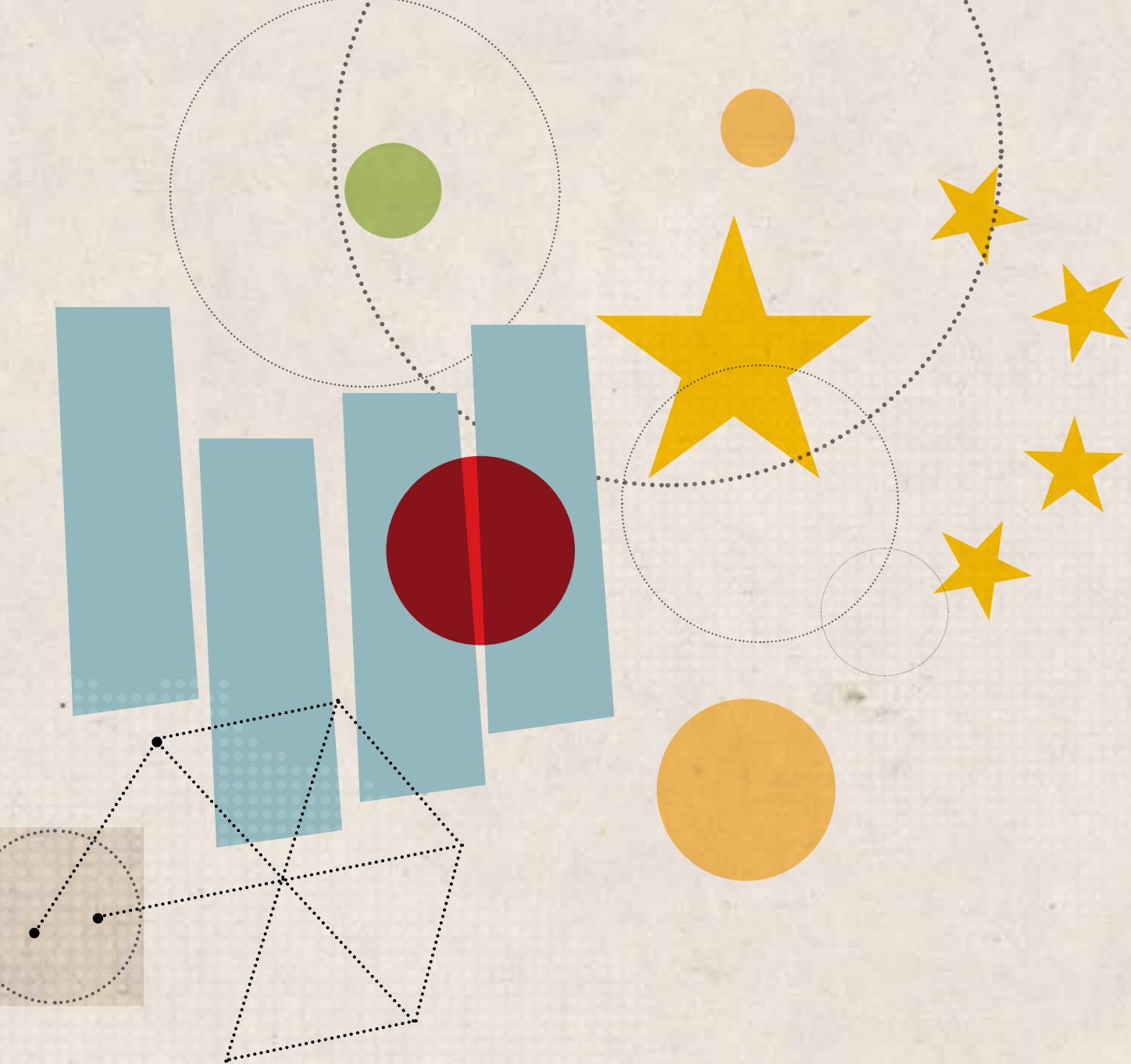
REDAÇÃO / WRITTEN BY / REDACIÓN
Red Lat

EDITOR / EDITED BY / EDICIÓN
Adriana Franco

TRADUÇÃO / TRANSLATION / TRADUCCIÓN
Robert Stuart; Carlos Wilfredo

DESIGN GRÁFICO / GRAPHIC DESIGN / DESENHO GRAFICO
Ana Paula Mathias

www.redlat.com.br



RedLat

APOIO | SUPPORT | APOYO



www.redlat.net