

I Simposio Electrónico Internacional sobre Política China  
Del 1 al 21 de Marzo de 2011  
Observatorio de la Política China  
España

## **La proyección de la ZICOSUR en el mundo: el horizonte de cooperación y rivalidad económica con China**

Eduardo Daniel Oviedo

Magíster en Derecho por la Universidad de Beijing y Doctor en Ciencia Política por la Universidad Católica de Córdoba. Investigador del CONICET, profesor de la Universidad Nacional de Rosario y del Instituto de Altos Estudios Universitarios de Madrid. Autor de los libros “Argentina y el Este Asiático” (UNR Editora, 2001); “China en Expansión” (EDUCC, 2005); “Historia de las Relaciones Internacionales entre Argentina y China” (Dunken, 2010) y compilador de “Pensar las relaciones argentino-chinas en el bicentenario de la República Argentina” (UNR Editora, 2010).

Jorge Newbery 1755  
2132 Funes, Santa Fe  
Argentina  
eduardodanieloviedo@hotmail.com

### **Resumen**

ZICOSUR y China tienen intereses comunes, complementarios y contradictorios que dan contenido a esta nueva relación. Estos intereses están en estrecha vinculación con el modelo de crecimiento de los países latinoamericanos, pues de acuerdo al modelo a definir, variará el contenido del intercambio económico. Al respecto, existen dos tendencias: 1) la de los países u órganos subnacionales que desean desplegar relaciones con China en el marco del esquema Norte-Sur y adaptar sus economías al contexto de la nueva división internacional del trabajo; 2) la de aquellas unidades que apuestan a la des-primarización de la economía superando el esquema tradicional. En el primer caso, la cooperación será mayor al conflicto; en el segundo, la tensión superará a la complementación. Por eso, la cooperación o el conflicto entre la ZICOSUR y China emergerán de acuerdo al modelo de crecimiento que adopte el Estado al que pertenece la unidad subnacional, aunque coexistirán en el corto y mediano plazo, debido a la industrialización incipiente de los países latinoamericanos. En ambos casos, los recursos no renovables resultan esenciales para la modernización de la región y generan dilema al definir los intereses a corto y largo plazo. Sin omitir la viabilidad de cooperación en materia de recursos renovables, por lo menos, hasta tanto se consolide la tendencia a la des-primarización.

### **Palabras claves**

ZICOSUR - China - modernización - des-primarización - diplomacia omnicompresiva

\*\*\*

## **Introducción**

ZICOSUR es la sigla correspondiente a la Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur, en chino 南美中西部一体化区域. Como se puede observar, en su nombre aparece el concepto integración y el Protocolo de Campo Grande -que dota de institucionalidad a la ZICOSUR- plantea la voluntad de promover la integración regional como medio para alcanzar el desarrollo económico-social<sup>1</sup>. No obstante, en estricto sentido, se trata de un proceso de cooperación sub-regional<sup>2</sup> que abarca la totalidad de los departamentos de Paraguay y Bolivia (excepto La Paz), provincias del norte argentino<sup>3</sup>, regiones de Chile<sup>4</sup> y del sur de Perú<sup>5</sup>, así como el estado<sup>6</sup> de Mato Grosso do Sul, en Brasil. Es considerado un Foro de carácter internacional<sup>7</sup>.

La ZICOSUR despliega un tipo de diplomacia subnacional o descentralizada con naciones o gobiernos subnacionales extranjeros<sup>8</sup>. Con la participación de regiones chilenas y peruanas, posee mejor ubicación geográfica relativa que la posición atlántica de los puertos del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), al pertenecer a la Cuenca del Pacífico en sentido amplio y distar a menos kilómetros de los puertos chinos. Por eso, debido a su posición geográfica, concentra su accionar en la región del Asia-Pacífico, con el objetivo de desarrollar los vínculos económicos con China, que junto a India, ha sido uno de los motores de la recuperación de la economía internacional tras la crisis de las hipotecas *subprime*.

Por eso, la presente ponencia introduce al estudio de las relaciones económicas entre la ZICOSUR y la República Popular China (RPCH), con el objeto de identificar las áreas de cooperación y conflicto. Este vínculo está, aun, en estado embrionario de desarrollo, pues requiere, en principio, que la cancillería china preste atención a la institución, partiendo por incluir al menos su nombre en su página Web. Conforme al

«Documento sobre Política de China hacia América Latina y el Caribe», publicado por el gobierno chino en noviembre 2008, la relación se enmarca en la llamada “diplomacia omnidireccional”, esgrimida por China en diferentes foros y documentos académicos; así como en su apartado V, el cual menciona la importancia para China del vínculo con organizaciones regionales y sub-regionales de América Latina y el Caribe.



**Mapa político y administrativo de la ZICOSUR<sup>9</sup>**

Además de explicar este marco de inserción institucional, la ponencia incursiona en el aspecto material de las relaciones económicas. Aquí podemos observar que los intereses complementarios aparecen cuando el modelo de vinculación Norte-Sur cobra vida, especialmente con las exportaciones de materias primas a China o inversiones chinas en estos sectores de la economía sub-regional. No obstante, la tensión emerge en la relación cuando crece la industrialización y agregación de valor en América Latina. La rivalidad de las modernizaciones latinoamericanas y chinas frente al “dilema de los recursos naturales”; la atracción de inversiones de terceras regiones; la competencia de las exportaciones hacia otros mercados; e incluso, las reacciones proteccionistas frente a la ofensiva de productos chinos en la sub-región, auguran hacia futuro una relación más conflictiva de la que hasta el presente se ha llevado a cabo, excepto en países y regiones que apuesten a la primarización de su comercio exterior.

## **El primer documento de política china para América Latina y el Caribe y su importancia para la ZICOSUR**

En noviembre de 2008, el gobierno chino publicó el «Documento sobre Política de China hacia América Latina y el Caribe». El formato del llamado «libro blanco» para la región ya existía respecto a otros países, regiones y temas específicos. Por ejemplo, sobre las relaciones con Estados Unidos, la cuestión de Taiwan, derechos humanos, minorías nacionales, entre otros. Su importancia radicó en ser el primer documento chino hacia la región.

El marco conceptual donde la ZICOSUR encuentra inserción para su relación con China, aparece en el apartado IV del documento, subtulado «Fortalecimiento de la Cooperación Omnidireccional entre China y América Latina y el Caribe». Si bien China, debido a su tradición realista, presta atención a las relaciones entre Estados, el concepto de cooperación omnidireccional alberga no sólo a los vínculos interestatales y en organismos multilaterales, sino también a actores y organizaciones subnacionales. En cuanto a estos últimos, China ha desplegado contactos directos, estableciendo relaciones de hermandad o amistad, con provincias, estados, regiones y departamentos de países latinoamericanos; aceptados por las cancillerías, cuando no vistos por éstas con cierto recelo, al pensar que no deberían ser excluidas de sus roles de intermediación en dicha relación<sup>10</sup>. De la misma manera, en el año 2010 el MERCOSUR fundó en el concepto diplomacia omnidireccional de China, su propuesta para relanzar el régimen de dialogo MERCOSUR-China, instaurado en 1997 y que se interrumpiera en su Quinto Encuentro realizado en Beijing en el año 2004<sup>11</sup>.

El Plenario de Autoridades, órgano superior de la ZICOSUR<sup>12</sup>, también debe prestar atención al apartado V del documento, titulado «Relaciones entre China y las Organizaciones Regionales Latinoamericanas y Caribeñas». En ese apartado el gobierno chino define la política hacia dichas organizaciones:

“El Gobierno chino aprecia el papel relevante que desempeñan las organizaciones regionales y **subregionales** de América Latina y el Caribe en

la salvaguardia de la paz y la estabilidad regionales y la promoción de la unidad y el desarrollo así como la integración de la región y las apoya a que pongan en juego su positiva influencia en los asuntos regionales e internacionales. La parte china continuará fortaleciendo el intercambio, la consulta y la colaboración con las organizaciones pertinentes en los diversos terrenos.”<sup>13</sup>

Este aspecto resulta relevante en la medida que China no tiene relaciones formales con la ZICOSUR y sus informales lazos pueden, paulatinamente, ser más institucionalizados. El primer paso a seguir sería el reconocimiento como entidad y, en tal sentido, proponer a la cancillería china -amén que no mantenga relaciones formales con la ZICOSUR- que incorpore a la institución como un organismo de integración sub-regional en su página Web, tal como refiere a otras instituciones regionales y sub-regionales con las cuales aún no mantiene relaciones formales.

Según la página oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores de China, de las instituciones latinoamericanas existentes, el país asiático mantiene vínculos directos con las siguientes:

- Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI): observador desde 1994.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID): miembro desde 2009.
- Comunidad Andina de Naciones (CAN): en 1999 estableció régimen de consulta.
- Foro de Cooperación América Latina Asia del Este (FOCALAE): miembro originario.
- Grupo Río: relaciones de diálogo desde 1990.
- Mercado Común del Sur (MERCOSUR): régimen de cooperación y diálogo desde 1997.
- Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (OPANAL): estado vinculado (en 1974 China ratificó el Tratado de Tlatelolco).
- Organización de Estados Americanos (OEA): observador desde 2004.
- Parlamento Latinoamericano (PARLATINO): acuerdo de cooperación.
- Sistema Económico Latinoamericano (SELA): acuerdo de cooperación.

De acuerdo a la misma página Web, la Cancillería china, sin mantener hasta el presente vínculos institucionalizados, presta atención a las siguientes instituciones latinoamericanas:

- Comunidad del Caribe (CARICOM)
- Cumbre Iberoamericana
- Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR)
- Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)
- Asociación de Estados Caribeños

Es, precisamente, en este último grupo de organizaciones, donde el nombre de la ZICOSUR debería aparecer, si es que el gobierno chino considera que tiene interés en desarrollar los vínculos con la sub-región. Recordando que todas estas organizaciones son interestatales y que, en caso de establecer relaciones formales, sería la primera conformada por unidades sub-nacionales que reconocería China.

### **La diplomacia omnidireccional de China**

En su ascenso internacional, la diplomacia omnidireccional china difiere de las de otros poderes que en sus fases de auge buscaron el proteccionismo, el aislamiento o la expansión militar como medios para fortalecer sus capacidades de poder. Recuérdese los casos de Francia, Gran Bretaña, Estados Unidos, e incluso, Japón desde el tercer cuarto del siglo XIX. Se trata, pues, de una diplomacia proactiva, pacífica y de interacción con la comunidad internacional. La implementación de tal diplomacia en su fase de auge se funda, entre otras, en las siguientes causas:

- A diferencia de esas naciones, la República Popular China no consolidó su poder político y luchó -y aun sigue luchando- con Taiwan en el terreno diplomático por el reconocimiento político. Este poder político competitivo minó su propia existencia y llevó a China a desplegar el combate diplomático en todos los niveles y ámbitos, incluso en los más recónditos de la tierra. América Latina es, precisamente, un punto de apoyo esencial para la diplomacia de Taiwan.
- La esencia de su modernización parte de la creación de un circuito virtuoso de ingreso a China de inversiones extranjeras directas, transformadas en bienes, para luego ser exportados al mundo y, parcialmente, al mercado chino. Este proceso económico está imbricado con el capitalismo global y requiere del permanente contacto y consulta con

los países extranjeros. América Latina se inserta en este proceso como proveedor de materia primas y mercado marginal para las exportaciones chinas.

- Cierta reminiscencia de la dominación imperial, donde los reinos vasallos tributaban al País de Centro (中国). Esta visión sinocéntrica del mundo conocido por entonces, aun mantiene vivo en el pensamiento chino la idea de que China está predestinada a ejercer un rol principal en el mundo. En este sentido, la frase “todos los caminos conducen a Beijing” sería apropiada para demostrar su hegemonía introvertida<sup>14</sup>.

En el diccionario chino, el concepto omnidireccional (全方位 *quanfangwei*) “refiere a todos los ángulos y posiciones”<sup>15</sup>. En realidad, el prefijo *omni*, al igual que en español, es definido en chino con el término *quan* (全), que también denota totalidad o en relación con todo<sup>16</sup>, entre otras diversas acepciones. Por lo tanto, también puede ser entendido como en “todas las direcciones”. En el caso de la diplomacia también suele ser traducida por autores chinos como diplomacia multifacética.

El gobierno chino caracteriza esta diplomacia por:

- Su amplia gama, es decir, busca vínculos con todas aquellas naciones que deseen mantener relaciones pacíficas, independiente de regimenes políticos, continentes o nivel de desarrollo;
- Distintos niveles, teniendo como principal el canal intergubernamental, siguiendo con contactos entre líderes de los parlamentos, partidos políticos o ejércitos, así como los vínculos subnacionales;
- De amplio alcance, es decir, comprendiendo los ámbitos político, económico, cultural, científico-técnico, educacional, sanitario, etcétera.

Desde el inicio de la reforma económica en 1978, China promovió en general la diplomacia omnidireccional, cuyo contenido principal aparece simplificado en la frase:

“...las grandes potencias son claves; los países del entorno son principales; los países en desarrollo la base; los organismos internacionales el escenario”<sup>17</sup>.

Es, en definitiva, opuesta a la diplomacia unidireccional, no alineándose con ningún Estado o bloque de Estados, según la visión oficial de Beijing. Mientras que su contenido comprende:

- 1) La oposición a la política de poder y el mantenimiento de la paz mundial;
- 2) La promoción del desarrollo y la cooperación con cada país del mundo y la prosperidad económica, social y humana;
- 3) La salvaguardia de la propia seguridad y estabilidad estatal, proporcionando una protección diplomática firme para los asuntos internos;
- 4) La salvaguardia de la soberanía nacional, los asuntos internos y la integridad territorial, promoviendo la gran causa de la unidad de la patria;
- 5) Servir a la continuidad de la reforma y la construcción económica con la creación de una base diplomática sólida<sup>18</sup>.

Este último punto, precisamente, es fundamental para entender el interés chino en la ZICOSUR.

### **¿Qué representa la ZICOSUR para China?**

China define el ámbito espacial de su interés nacional en dos zonas: de seguridad directa y de seguridad estratégica<sup>19</sup>. La primera, también denominada círculo interno, pone énfasis en el este y sur de China, comprendiendo la península coreana y las islas japonesas, el estrecho y la provincia de Taiwán, Indochina abarcando al sudeste asiático y las regiones del Asia central y extremo oriente de la ex Unión Soviética. La segunda, es el círculo externo, comprende parte de la ex Unión Soviética y los países de Europa oriental; Medio Oriente, Asia del sur y central, y la región del Pacífico sur<sup>20</sup>.

Tal como es definida esta última, América Latina está ubicada fuera de la zona seguridad estratégica. Posición reflejada en la bibliografía especializada cuando la región aparece incluida en los apartados finales de libros, informes y hasta páginas Web, demostrando la escasa relevancia que tiene para su estrategia internacional; por lo menos en relación a las prioridades que mantienen otras regiones y continentes, dentro de los cuales se destaca Asia, como *hábitat* natural de esta unidad política. Por eso, la

ZICOSUR, como sub-región de América Latina, está ubicada en la periferia de la periferia estratégica china<sup>21</sup>.

Esta lejana posición geográfica de la ZICOSUR respecto de China es, también, una situación que favoreció la aproximación no conflictiva, como muestra la historia entre la sub-región y China. No obstante, al salir del ámbito de la seguridad y entrar en el terreno económico, la ZICOSUR cobra relevancia para China en la medida que la sub-región cuenta con recursos naturales, renovables y no renovables, apreciados por el gobierno chino para estabilizar su modernización. La provisión de materias primas es ampliamente conocida y aparece con claridad al observar la siguiente tabla de los dos primeros productos que los países de la sub-región exportan a China.

**Tabla 1: Primeros dos productos exportados a China por los Estados cuyas unidades sub-nacionales integran la ZICOSUR – 2000-2009**

Países	Producto 1	%	Producto 2	%	1+2
Argentina	Soja	55	Aceite de soja	24	79
Bolivia	Mineral de estaño	27	Estaño	19	46
Brasil	Mineral de hierro	44	Soja	23	67
Chile	Cobre	50	Mineral de cobre	31	81
Paraguay	Algodón	31	Madera no coníferas	26	57

*Fuente:* INGARAMO Celeste, *Análisis del comercio exterior sino-argentino en el sector agroalimentario (2001-2010)*, tesina de maestría, Università di Bologna, Buenos Aires, 2010.

A su vez, las estadísticas del intercambio comercial ofrecen dos percepciones distintas de la interacción. Desde Beijing, las exportaciones de América Latina en 2009 representaron el 4.7% de comercio total chino; mientras que las ventas de la ZICOSUR el 1.9%. En cuanto a las importaciones, América Latina representó el 6.4% mientras que las de ZICOSUR el 4.5%. Esto significó una posición marginal de la ZICOSUR en el comercio exterior chino, que torna principal respecto a algunos insumos (cobre, soja, mineral de hierro, etcétera). Es decir, las asimetrías de poder económico que se aprecian en el comercio interestatal tienden a disminuir en los regímenes internacionales específicos, como, por ejemplo, el mercado mundial del cobre o de la soja, donde oferentes y demandantes buscan acordar precios en base a equilibrios. Los altos costos

de las materias primas en la primera década del siglo XXI partieron, precisamente, de la alta demanda de China, India y otros países emergentes, además de la inestabilidad del dólar que derivó en que el capital financiero encontrara refugio en las *commodities*.

**Tabla 2: Comercio China-ZICOSUR - Año 2009**

Países y regiones	Exportaciones	Importaciones
<b>Total comercio chino</b>	<b>1.201.646</b>	<b>1.005.555</b>
<b>Total comercio China y AL</b>	<b>56.477</b>	<b>64.132</b>
<b>Total ZICOSUR</b>	<b>23.170</b>	<b>45.528</b>
Argentina	3.482	4.306
Bolivia	129	125
Brasil	14.118	28.280
Chile	4.928	12.790
Paraguay	513	27

Fuente: 中华人民共和国国家统计局 Buró Nacional de Estadísticas de la República Popular China.  
Unidad: En millones de dólares

Esta percepción es diferente desde la ZICOSUR. En el mismo año, China representó 6.6% de las exportaciones argentinas (que habían alcanzado 9.0 en 2008) y 12.4% del total de las importaciones. En Brasil constituyó 15.2% de sus exportaciones y 14.9% de las importaciones totales. Para Chile, significó 23.8% de las exportaciones y 13.3% de las importaciones. Todos estos porcentajes hacen que China lidere los primeros puestos del comercio exterior en los países de la sub-región, tanto en materia de exportaciones como de importaciones.

**Tabla 3: Comercio de Argentina, Brasil y Chile con China - Año 2010**

Países	Exportaciones		Importaciones	
Argentina	6.180*	6.801**	7.678*	6.116**
Brasil	30.785*	38.087**	25.593*	24.462**
Chile	17.073*	17.803**	8.847*	8.026**

Fuente: 中华人民共和国国家统计局、中国经济景气监测中心、《中国统计月报》、2011年1期。Buró Nacional de Estadísticas de la RPCH, Centro de Monitoreo de Situación Económica, *Mensuario de Estadísticas de China*, enero de 2011.

Unidad: millones de dólares estadounidenses.

\* Datos de organismos estadísticos oficiales de Argentina, Brasil y Chile.

\*\* Datos estadísticos del gobierno chino.

Esta diferencia de intereses comerciales se agrava porque los datos estadísticos chinos y de la ZICOSUR a menudo no concuerdan, ocasionando incongruencia en las percepciones de los gobiernos. Por ejemplo, la diferencia en materia de exportaciones de Brasil a China entre los datos provistos por el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior del Brasil y el Ministerio de Comercio Exterior de China en 2010 ascendió a 8.000 millones de dólares, como se observa en la tabla N° 3.

**Tabla 4: Inversiones extranjeras directas no financieras de la República Popular China en los países de la ZICOSUR - 2005-2009**

Países y regiones	2005	2006	2007	2008	2009
Argentina	0.35	6.22	136.69	10.82	-22.82
Bolivia	0.08	18.00	1.97	4.14	18.01
Brasil	15.09	10.09	51.13	22.38	116.27
Chile	1.80	6.58	3.83	0.93	7.70
Paraguay	-	-	-	3.00	6.47
ZICOSUR	17.32	40.89	193.62	41.27	125.63
América Latina	6.466.16	8.468.74	4.902.41	3.677.25	7.329.90
Total	12.261.17	17.633.97	26.508.09	55.907.17	56.528.99

Fuente: Ministerio de Comercio, Buró Nacional de Estadísticas y Administración Nacional de Divisas Extranjeras de la República Popular China, *Boletín Estadístico de Inversiones Extranjeras Directas de China, 2009*, Beijing, 2009, p. 36-37.

Unidad: millones de dólares estadounidenses.

América Latina, en principio, aparece importante para China como destino de inversiones. En 2009, la región, en términos generales, representó el 13% del total de inversiones extranjeras directas de China en el exterior. Este porcentaje cae abruptamente al 0,6% de ese total cuando se excluyen a dos paraísos fiscales, las islas Caimán y las islas Vírgenes, que alcanzaron 95,2% del total de América Latina, con un monto de inversiones que ascendió a 6.978 millones de dólares. De tal manera, las inversiones chinas en la región (excluyendo estos dos destinos) fueron de 350 millones de dólares, de los cuales 116 fueron a Brasil y 115 a Venezuela. Esta cifra aun es menor cuando ingresamos en la ZICOSUR, donde el monto alcanzó sólo 125 millones, liderado -como se dijo- por las inversiones chinas en Brasil. Cabe destacar que en todos los países la problemática de las inversiones chinas tiene similar matiz, excepto en Paraguay, donde la persistencia del gobierno de Asunción en reconocer a la República de China otorga

una carga política mayor a las mismas. Cabe destacar que, si bien las inversiones chinas en la sub-región siguen siendo escasas, han crecido en términos absolutos en el último quinquenio.

### **Intereses complementarios y dilema de los recursos**

La diplomacia económica china crea canales de acceso directo a las materias primas para continuar su crecimiento económico y lograr el objetivo de modernización. Por su parte, los países de América Latina también tienden a modernizar sus economías de forma distinta a la del país asiático. Mientras China moderniza bajo un régimen político totalitario; Latinoamérica lo hacen en el marco de democracias, cuya mayoría se encuentra en etapa de instauración. Por eso, si el objetivo de la sub-región es también modernizar y alcanzar el desarrollo económico, estas economías necesitarán a futuro más energía, minerales y alimentos. Si la ZICOSUR enajena en el presente sus recursos naturales no renovables, está obstaculizando su futura modernización y deberá requerir esos recursos desde otras regiones, tal como lo hace China hoy luego de expoliar los propios.

Este dilema de los recursos emerge al clasificar los intereses nacionales por su alcance: de corto, mediano y largo plazo. Resulta claro que los países latinoamericanos obtienen beneficios concretos en el corto plazo, producto de exportar sus recursos naturales no renovables. Pero, como estos son finitos, simultáneamente, enajenan los intereses de largo plazo, estructurales, que hacen a la modernización propia de estas naciones. La expoliación presente de estos recursos constituirá obstáculo al futuro crecimiento y desarrollo de estas naciones. Por eso, en una mirada de largo plazo, este ámbito de la economía deber ser protegido por su potencial valor estratégico, aunque, sin dudas, existe contradicción con las economías de Chile y Bolivia que viven de estas producciones. Las políticas comerciales de la región deberían, al menos, encontrar un punto de equilibrio entre los intereses de corto y largo plazo.

Cabe aclarar que la protección a los recursos naturales no renovables no implica rechazar la cooperación en recursos renovables. Este es el ámbito donde la mentada complementariedad económica cobra vida. Sin embargo, la tensión emerge, por ejemplo,

cuando la política comercial de Argentina tiende a agregar valor a sus exportaciones, industrializando la soja; al tiempo que China desea adquirir el producto primario, como quedó expuesto en la reciente crisis comercial por el aceite crudo de soja.<sup>22</sup> Es decir, mientras las exportaciones latinoamericanas estén compuestas de productos primarios, la complementariedad resulta viable, pero cuando los gobiernos buscan agregar valor, a través de la industrialización, la tensión comercial asoma como principal. La des-primarización<sup>23</sup> de las exportaciones lleva insita la mayor fricción comercial con China.

En esta crisis, China mostró su poder, buscando cambiar un comportamiento determinado del gobierno argentino, exhibiendo la fuerza de atracción de su mercado. Este comportamiento chino ha sido una verdadera política de prestigio, de exhibición de poder y raigambre hegemónica, la cual parte del supuesto que la reciprocidad en una relación asimétrica siempre es favorable al más fuerte.

Argentina, como exportadora de materias primas de alimentos, ve en China un socio relevante, especialmente ante su necesidad de preservar la seguridad alimentaria. La dependencia de este país se mantiene en el ámbito de *commodities* renovables, donde la soja y sus subproductos ocupan el 80% de las exportaciones a China. Sin embargo, la crisis reciente no generó la vulnerabilidad esperada, pues la política comercial argentina logró mitigar la prohibición china a través de la colocación de los volúmenes de aceite de soja en mercados alternativos y su transformación en biocombustibles. En cuanto a las importaciones, no existen productos chinos indispensables que no puedan ser adquiridos en otros mercados. Además, si bien China es un socio importante de la Argentina, representando alrededor del 10% de sus ventas al exterior, sus exportaciones están desconcentradas, excepto en el caso de Brasil, donde supera más del 20% de las mismas. Por lo tanto, desde la perspectiva del comercio exterior no se observa vulnerabilidad a mediano y largo plazo frente a la disrupción de las compras chinas. No obstante, cabe destacar que en 2010 China ha hecho fuertes inversiones en el área de petróleo y minerales, recursos no renovables importantes para la modernización del país<sup>24</sup>. En esta materia, Argentina más que ser dependiente de China, está enajenando o poniendo obstáculos a su futura modernización.

A estas tensiones se agrega una nueva variante, pues a medida que las naciones sudamericanas desarrollan sus capacidades exportadoras, como Brasil, comienzan a

aparecer la competencia china en terceros mercados, tal como le sucedió a México en Estados Unidos. La competencia también está presente en los propios mercados, donde la política de *dumping* china (para colocar productos que por la crisis internacional no pudo exportar a tradicionales mercados), enfrenta a las barreras *antidumping* y demás restricciones locales al acceso de los productos chinos; excepto en aquellos países ortodoxos del libre comercio que admiten la primarización de su economía, en el contexto de la nueva división internacional del trabajo.

Las inversiones chinas en la sub-región aparecen como área de cooperación. La ZICOSUR da la bienvenida a los inversores chinos, incluso en el ámbito de los recursos no renovables. La mayoría de las inversiones chinas están en este sector y generan un lobby chino cada vez más influyente en las decisiones de política nacional y sub-regional. Si bien es difícil separar política y economía, la autonomía de lo político debe ser el principio a defender. Además, mayores inversiones chinas amplían la corriente migratoria, habiendo aumentado vertiginosamente en su número y con creciente influencia en la región, como ocurre en el resto del mundo.

Por eso, la puja entre modelos de desarrollo, niveles de apertura económica e intereses de las partes generan ciertas perspectivas para la cooperación y tensión en la relación con China que se intenta clasificar de la siguiente manera:

**Tabla 5: Desde la perspectiva latinoamericana y de la ZICOSUR**

Tipo de acción externa	Complementación	Tensión
Exportación de recursos no renovables	x	
Exportación de recursos renovables	x	
Exportación de productos con valor agregado		x
Atracción de inversiones de otras regiones		x
Exportación de capitales chinos a América Latina	x	
Competencia en terceros mercados		x
Competencia en propios mercados		x
Des-primarización latinoamericana		x

Esta tabla muestra que la exportación de recursos renovables y las inversiones chinas en la región pueden ser objeto de complementación. La exportación de productos con valor agregado a China; la capacidad china para absorber inversiones extranjeras

directas, así como la competencia en terceros mercados y los propios, auguran una nueva fase de las relaciones chino-zicosureñas, donde la cooperación quedará imbricada con el conflicto. No obstante, varios países latinoamericanos -por falta de inversión- se sienten cómodos con la exportación de productos primarios, incluso de recursos naturales no renovables; mientras otros, como Argentina y Brasil, buscan desviar esta corriente hacia la exportación de productos con mayor valor agregado, aunque la tensión emerge al colisionar con la capacidad productiva de China.

### **Conclusión**

La diplomacia sub-nacional de la ZICOSUR es compatible con la diplomacia omnidireccional de China y su política hacia América Latina y el Caribe. Existe, pues, posibilidad de desarrollar relaciones plenas de intercambio, consulta y colaboración, tal como expresa el texto del documento chino publicado en noviembre de 2008 respecto a las organizaciones regionales y sub-regionales. No obstante, todavía el Ministerio de Relaciones Exteriores de China no incorporó a la ZICOSUR como una institución latinoamericana a relacionar en su página Web. El reconocimiento chino y el modo de relación dependerán de la evolución futura de la ZICOSUR.

El interés chino por la ZICOSUR parte de la necesidad de obtención las materias primas esenciales para continuar su modernización. Debido al número de habitantes, China ya ha expoliado gran parte de los recursos no renovables de su territorio y ahora incursiona en otras regiones para obtener materias primas y estabilizar sus canales de acceso. Este es uno de los objetivos de la diplomacia omnicompresiva, en el contexto de una interacción asimétrica de poder, de tipo Norte-Sur, cuyo comercio exterior está compuesto, principalmente, por la exportación de materias primas latinoamericanas y la compra de productos industriales chinos. Las importantes inversiones chinas en materia de recursos no renovables, particularmente realizadas en Argentina en el año 2010, auguran continuidad a las exportaciones de estos recursos hacia China. Sin embargo, en estos países, el dilema de los recursos enfrenta a los intereses de corto y largo plazo entre sí. Los gobiernos nacionales y sub-nacionales esperan seguir exportando cada vez más a China, aunque es claro que esos recursos son más importantes para ser usados en beneficio propio que servir a la modernización de otros. Obviamente esta política no se

aplica a los recursos renovables, donde asoma la tan reiterada «complementariedad». Además, para China, la ZICOSUR cobra interés adicional, pues Paraguay es uno de sus integrantes, con quien aun no mantiene relaciones diplomáticas y es la base de la diplomacia de Taiwan en América del Sur.

El factor China es relevante para la ZICOSUR. Pero, conforme al modelo de crecimiento que se adopte, las perspectivas de desarrollo de las relaciones con China tienden a seguir dos diferentes vías. Quienes acepten la relación Norte-Sur y el esquema actual de la división internacional del trabajo encontrarán un camino de viabilidad en su cooperación con China. Quienes adopten la des-primarización de las economías, y la consecuente exportación de productos industriales a terceros mercados y protección de los mercados locales, verán que la tensión con China crecerá a medida que crezcan sus capacidades como potencia industrial. No obstante, como la mayoría de los países latinoamericanos están en trance hacia la des-primarización, lógicamente la cooperación a través de la exportación de materias primas y la tensión que produce la incipiente industrialización coexistirán por varios años. Sin embargo, la relación dejará de ser tan placentera como ha sido hasta el presente, si es que las economías latinoamericanas buscan consolidar sus modernizaciones.

\*\*\*\*\*

### **Citas y notas bibliográficas**

- 1) ZICOSUR, *Protocolo de Campo Grande*, artículo I, Ciudad de Campo Grande, Brasil, 21 de noviembre de 2005.
- 2) Seguimos la distinción clásica del derecho internacional que reserva el concepto de integración para aquellas instituciones que tienen órganos comunitarios, donde emerge la supra-nacionalidad o, para utilizar el concepto acuñado por Monsanto (1996), la supra-estatalidad. Hasta el presente aparecen la Unión Europea y, con breve historial, la Comunidad Andina de Naciones (CAN). En cambio, a pesar que suelen ser denominados procesos de integración, la mayoría de las organizaciones regionales y sub-regionales, refiere a procesos de cooperación intergubernamental. En el caso de la ZICOSUR se trata de un organismo de cooperación sub-regional, que tiende a promover el interés común de una zona geográfica, pero que carece de órganos supra-estatales. Es más, las unidades

- participantes son provincias, departamentos o estados que tienen, en materia de política exterior, una alta dependencia de los Estados de los cuales forman partes.
- 3) Refiere a las provincias de Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, Misiones, Salta, Santiago del Estero y Misiones.
  - 4) Son las regiones de Antofagasta, Arica y Parinacota, Atacama y Tarapacá.
  - 5) Los departamentos del sur del Perú son: Puno, Arequipa, Moquegua y Tacna.
  - 6) El término Estado se escribe con mayúscula siempre que refiere a la unidad política conformada por territorio, población y poder, para distinguirlo del término estado, que se escribe con minúscula, y que refiere a la situación en que está una persona o cosa. En esta ponencia es también escrito en minúscula para referir a las unidades subnacionales de Brasil.
  - 7) ZICOSUR, *Protocolo de Campo Grande*, artículo I.
  - 8) RODRIGUEZ CUADROS Manuel, *ZICOSUR: la diplomacia de los gobiernos regionales*, en La Primera, Lima, 28 de octubre de 2010.
  - 9) Mapa oficial de la ZICOSUR, en [www.zicosur.org.ar](http://www.zicosur.org.ar). En el mapa no aparecen aún las cuatro regiones del sur del Perú, incorporadas a la ZICOSUR a fines de 2010.
  - 10) Como expresa Safarov, “Esta situación no debe ser entendida como amenaza de ruptura con la política exterior de los Estados Nacionales. Esta característica de la ZICOSUR no tiene precedente, y puede llevar sin duda a un replanteo –en algunos casos ya sucede-, de la manera en que los Estados conducen sus relaciones con las regiones más alejadas de los poderes centrales y también de las interestatales. El fenómeno de la paradiplomacia llegó a la ZICOSUR y nada hace prever que vaya a dar un paso atrás.”. En SAFAROV Alejandro, *La Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur (ZICOSUR) como puente para las relaciones entre Latino-América y Corea del Sur*, en OVIEDO Eduardo Daniel (comp.), *Corea...una mirada desde Argentina*, UNR Editora, Rosario, 2005, p. 341.
  - 11) OVIEDO Eduardo Daniel, *Historia de las Relaciones Internacionales entre Argentina y China*, Dunken, Buenos Aires, 2010, ps. 494-495.
  - 12) ZICOSUR, *Protocolo de Campo Grande*, artículo III.
  - 13) 中华人民共和国、《中国对拉丁美洲和加勒比政策文件》、北京、2008年11月。REPUBLICA POPULAR CHINA, *Documento sobre Política de China hacia América Latina y el Caribe*, Beijing, 5 de noviembre de 2008. El subrayado es nuestro.
  - 14) Este concepto fue acuñado por el autor en 1994 y se considera sustantivo para entender la política exterior china. OVIEDO, Eduardo Daniel, *Las relaciones sino-soviéticas 1983-1993*, en Revista "Ponencias", Instituto "Estanislao Zeballos" de Estudios Internacionales (IEZEI), N° 1, Rosario, febrero de 1994.

- 15) 新华汉语词典编委会、《新华汉语词典》、商务印书馆、北京、2004年、807页。Comité de Edición del Diccionario Chino Xinhua, *Diccionario Chino Xinhua*, Shangwu Yinshuguan, Beijing, 2004, p. 807. En chino: “指所有的角度和位置”。
- 16) *Ibidem*, p. 806.
- 17) 叶江、《略论改革开放以来中国全方位外交中的大国战略调整》、上海国际问题研究所、2009年。YE Jiang, *Sobre la reorganización estratégica de gran potencia en la diplomacia omnidireccional china desde la reforma y apertura*, Instituto de Problemas Internacionales de Shanghai, 2009.
- 18) 《全方位外交》、百度百科、*Diplomacia omnidireccional*, Enciclopedia Baike, en <http://baike.baidu.com/view/4883647.htm> Consulta: 26-02-2011.
- 19) 息曙光、《世界大格局》、四川人民出版社、成都、1992年。XI Shuguang (comp.), *Gran estructura mundial*, Sichuan Renmin, Chengdu, 1992, citado por OVIEDO Eduardo Daniel, *China en Expansión*, EDUCC, Córdoba, 2005, ps. 59-60.
- 20) *Ibidem*, p. 60.
- 21) El concepto de periferia es distinto del utilizado por Uriburu Quintana, quien basado en el «realismo periférico», arriba a una parecida conclusión cuando expresa: “This section will conclude with a brief mention of the positive influence that China has had with regard to Zicosur [...]: in order to be able to meet the huge Chinese demand for natural resources and raw materials, sub-national actors (in what constitutes a remarkable difference from the ASEAN case) have enrolled in a process of integration of certain peripheral regions of several (also peripheral) countries, oriented to the strengthening of their development through mutual cooperation and joint capacities...”. En URIBURU QUINTANA Juan, *China's Role in Asia Pacific and Latin America Integration: a Peripheral Realist Analysis*, National Chengchi University, Taipei, 2010, p. 284.
- 22) El exhaustivo análisis de las causas de esta crisis comercial puede ser leído en: OVIEDO, Eduardo Daniel, *China y las causas de la prohibición de importar aceite crudo de soja desde Argentina*, en Estudios de Asia y África, El Colegio de México, en prensa.
- 23) Pierre Salama afirma que “No hay una definición científica de la primarización; sin embargo se puede decir que una economía es primarizada si sus exportaciones de productos primarios predominan en las totales, y que está en curso de primarización si este segmento tiende a aumentar de manera significativa”. SALAMA Pierre, *Argentina: el alza de las materias primas agrícolas, ¿una oportunidad?*, en Revista Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, Vol. 58, N° 12, México, diciembre 2008, p. 836. En sentido inverso se puede aseverar el concepto de des-primarización, cuando el predominio de los productos primarios disminuye respecto a su participación en las exportaciones totales respecto a periodos anteriores.

24) En 2010 las inversiones chinas en Argentina han sobrepasado las expectativas pesimistas que desde la visita de Hu Jintao en 2004 tenía la población y sus dirigentes. Las mismas ha superado los 10.000 millones de dólares, destinadas especialmente a la compra de acciones en empresas petroleras y mineras.

## **Bibliografía**

- 百度百科 Enciclopedia Baike, en <http://baike.baidu.com>
- INGARAMO Celeste, *Análisis del comercio exterior sino-argentino en el sector agroalimentario (2001-2010)*, tesina de maestría, Universita di Bologna, Buenos Aires, 2010.
- MONSANTO Eduardo, *Derecho internacional y derecho de la integración: a propósito del derecho comunitario*, en revista Ponencias, Instituto Estanislao Zeballos de Estudios Internacionales, Rosario, 1996.
- OVIEDO, Eduardo Daniel, *Las relaciones sino-soviéticas 1983-1993*, en Revista "Ponencias", Instituto "Estanislao Zeballos" de Estudios Internacionales (IEZEI), N° 1, Rosario, febrero de 1994.
- OVIEDO Eduardo Daniel, *China en Expansión*, EDUCC, Córdoba, 2005.
- OVIEDO Eduardo Daniel, *Historia de las Relaciones Internacionales entre Argentina*, Dunken, Buenos Aires, 2010.
- OVIEDO, Eduardo Daniel, *China y las causas de la prohibición de importar aceite crudo de soja desde Argentina*, en Estudios de Asia y África, El Colegio de México, en prensa.
- 中华人民共和国、《中国对拉丁美洲和加勒比政策文件》、北京、2008年11月。REPUBLICA POPULAR CHINA, *Documento sobre Política de China hacia América Latina y el Caribe*, Beijing, 5 de noviembre de 2008.
- 中华人民共和国国家统计局 REPUBLICA POPULAR CHINA, BURO NACIONAL DE ESTADISTICAS, Estadísticas varias de comercio exterior.
- 中华人民共和国国家统计局、国家统计局和国家外汇管理局、《2009年中国对外直接投资统计公报》、北京2009年。REPUBLICA POPULAR CHINA, MINISTERIO DE COMERCIO, BURO NACIONAL DE ESTADISTICAS Y ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE DIVISAS EXTRANJERAS, *Boletín Estadístico de Inversiones Extranjeras Directas de China, 2009*, Beijing, 2009.
- 中华人民共和国国家统计局、中国经济景气监测中心、《中国统计月报》、2011年1期。REPUBLICA POPULAR CHINA, BURO NACIONAL DE

ESTADISTICAS, CENTRO DE MONITOREO DE SITUACION ECONOMICA, *Mensuario de Estadísticas de China*, enero de 2011.

- RODRIGUEZ CUADROS Manuel, *ZICOSUR: la diplomacia de los gobiernos regionales*, en La Primera, Lima, 28 de octubre de 2010.
- SAFAROV Alejandro, *La Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur (ZICOSUR) como puente para las relaciones entre Latino-América y Corea del Sur*, en OVIEDO Eduardo Daniel (comp.), *Corea...una mirada desde Argentina*, UNR Editora, Rosario, 2005.
- SALAMA Pierre, *Argentina: el alza de las materias primas agrícolas, ¿una oportunidad?*, en Revista Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, Vol. 58, N° 12, México, diciembre 2008.
- URIBURU QUINTANA Juan, *China's Role in Asia Pacific and Latin America Integration: a Peripheral Realist Analysis*, National Chengchi University, Taipei, 2010.
- ZICOSUR, *Protocolo de Campo Grande*, artículo I, Ciudad de Campo Grande, Brasil, 21 de noviembre de 2005.
- 息曙光、《世界大格局》、四川人民出版社、成都、1992年。XI Shuguang (comp.), *Gran estructura mundial*, Sichuan Renmin, Chengdu, 1992.
- 叶江、《略论改革开放以来中国全方位外交中的大国战略调整》、上海国际问题研究所、2009年。Ye Jiang, *Sobre la reorganización estratégica de gran potencia en la diplomacia omnidireccional china desde la reforma y apertura*, Instituto de Problemas Internacionales de Shanghai, 2009.