

65
DICIEMBRE
2012

Asia, China, y la reconfiguración de la inserción internacional de América Latina

Manuel Montobbio, diplomático y Doctor en Ciencias Políticas

Uno de los rasgos determinantes de la época interesante que nos ha tocado vivir es la emergencia – o reemergencia – de la centralidad de China y de Asia y el desplazamiento hacia Oriente del centro de gravedad del sistema internacional. Un fenómeno de dimensión y consecuencias globales, que plantea un reto de redefinición del pensamiento y la acción de todo actor internacional y toda Política Exterior. Entre ellas la de España, en todas las zonas y temas, y en la dimensión estratégica que para nuestro propio desarrollo está adquiriendo la relación con China y sus potencialidades de inversión en España. Pero - asumiendo que la dimensión latinoamericana de España constituye uno de los determinantes de su actoría internacional y la relación con América Latina como uno de los ejes estratégicos de su Política Exterior – es un reto especialmente para y hacia América Latina. Pues si algún fenómeno caracteriza la evolución reciente de la inserción

internacional de América Latina, tal es el de la emergencia de China y Asia en las relaciones internacionales de la región.

La evolución reciente de la inserción internacional de América Latina se caracteriza por la emergencia de Asia y China en particular en las relaciones internacionales de la región, que se refleja en los flujos de comercio e inversión y el salto cualitativo en la posición de China en la negociación y suscripción de tratados de libre comercio, en la participación conjunta en foros u organizaciones internacionales como APEC o FOCALAE, y muy especialmente en la creación de la Alianza del Pacífico.

Nos encontramos ante una transformación sustancial de la inserción internacional de América Latina, que afecta a todos los actores extrarregionales significativos en ésta, y en particular a la Unión Europea y España. Se trata de un fenómeno estructural; que ha llegado para quedarse.

Las políticas que pudieran haber sido efectivas ayer pueden no serlo en la misma medida hoy; y mantenerlas, incluso exitosamente, puede no conllevar la actoría internacional que antes posibilitaban por lo que debemos repensarlas.

¿Cómo negociar esa irrupción de Asia/China, qué contrapartidas, qué juegos de suma positiva, qué interés mutuo? Se trata de negociar, en cada caso, bilateralmente; pero también conjuntamente, multilateralmente: de ahí la importancia de la construcción de la integración regional hacia dentro y de foros y organizaciones internacionales, mecanismos y arquitectura diplomática hacia fuera.

Nuestra política latinoamericana pasa hoy, también, por Asia. Hacerla implica hacerla frente a nuevos actores y nuevos foros.

La creación de la Alianza del Pacífico es particularmente importante porque sus consecuencias, de desarrollarse en toda su potencialidad, pueden afectar globalmente a la arquitectura diplomática de la región en su conjunto y a su inserción internacional, a sus equilibrios y dinámicas

Este desplazamiento del centro de gravedad latinoamericano hacia Oriente se ve reflejado en los flujos de comercio e inversión y el salto cualitativo en la posición de China en la negociación y suscripción de tratados de libre comercio, en la participación conjunta en foros u organizaciones internacionales como APEC o FOCALAE (Foro de Cooperación América Latina Asia del Este), y muy especialmente en la creación de la Alianza del Pacífico entre Chile, México, Perú y Colombia – por su potencialidad transformadora de la realidad económica latinoamericana y su inserción internacional, y su incidencia en la conformación de la arquitectura diplomática de la región –; en los datos que recogen los estudios de la CEPAL y otras organizaciones de referencia.

Si comparamos, según datos de la CEPAL, la inversión en América Latina en 2006-2009 con la de 2010, vemos que, mientras EEUU ha bajado del 44% al 17% y España del 10% al 4%, China ha pasado del 0 al 9%, concentrando en América Latina tan sólo el 4% de su inversión extranjera directa. La evolución entre 2007 y 2010 de los flujos comerciales de América Latina con Estados Unidos, la Unión Europea y Asia¹ del Este, o la evolución de dichos flujos durante la última década, que nos muestran estas tablas elaboradas con datos de la CEPAL, muestran claramente el salto cualitativo y cuantitativo en las relaciones comerciales con Asia, que han superado ya ampliamente a las que América Latina mantiene con al UE, como muestra el hecho de que China ha pasado a ser el primer socio comercial de Brasil o Perú.

Repensar las políticas en la región

Frente a este fenómeno determinante, ¿cuáles son las consecuencias, tendencias y potencialidades?; ¿cuáles los retos y posibilidades que nos plantea hacia el futuro?

No nos encontramos sólo ante un salto cualitativo en la presencia de Asia/China en América Latina, sino ante una transformación sustancial de la inserción internacional de América Latina, que afecta a todos los actores extrarregionales significativos en ésta, y en particular a la Unión Europea y España. Estamos ante un fenómeno, en definitiva, estructural; que ha llegado para quedarse. Transformador del mundo de América Latina, y de América Latina en el mundo. De modo que las políticas que pudieran haber sido efectivas ayer pueden no serlo en la misma medida hoy; y mantenerlas, incluso exitosamente, puede no conllevar la actoría internacional que antes posibilitaban por lo que debemos repensarlas a la luz de ese nuevo fenómeno.

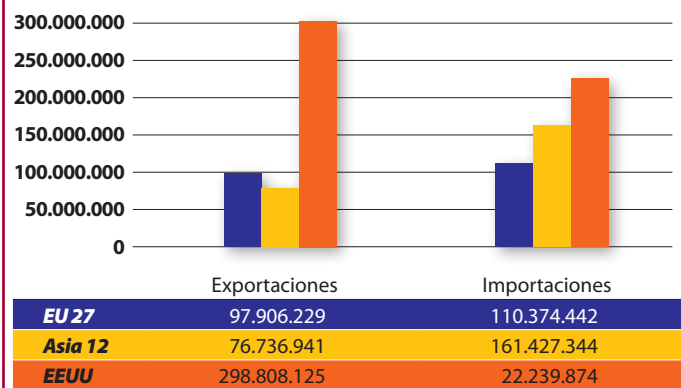
Un fenómeno global, y su expresión en América Latina tiene además su expresión en las demás áreas hacia las que se dirige la Política Exterior de España –o de la UE o cualquier otro actor internacional relevante–, y en España misma. Como muestra que el 12% de la deuda exterior española se encuentre ya en manos chinas, y que la inversión china se contemple como uno de los factores internacionales para la superación de la crisis económica que vivimos.

Un fenómeno que importa tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Pues no importa sólo qué pasa, sino dónde pasa, cómo pasa, cómo se aprovecha, con qué consecuencias; y cabe al respecto apuntar consideraciones geográficas y de desarrollo.

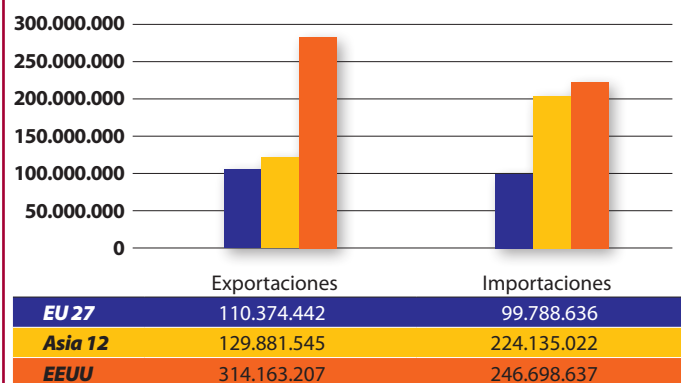
Geográficas, pues esta emergencia y presencia tiene una dimensión e impacto diferente en América del Sur y en la Cuenca del Caribe. En América del Sur, pues en ella se concentra el grueso de las importaciones chinas de materias primas – sean minerales, combustibles o productos agrícolas –, de modo que es en esos países donde China está

1. China, Japón, Corea y ASEAN

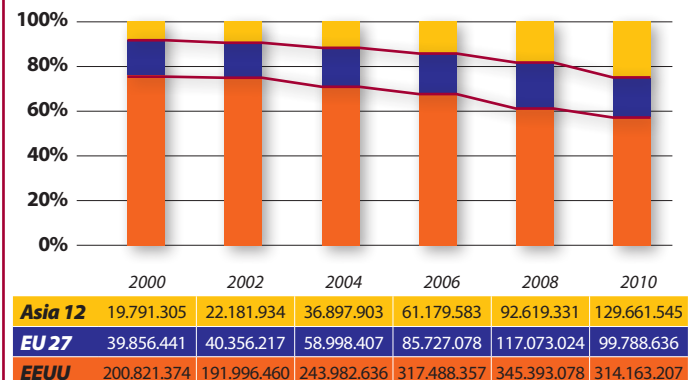
Volumen de importaciones y exportaciones de ALC (2007)



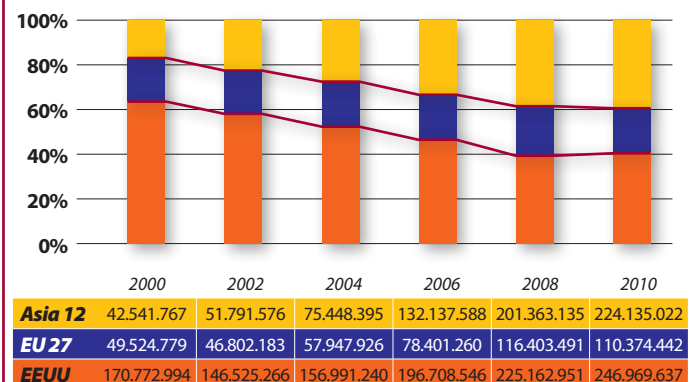
Valor de importaciones y exportaciones de ALC (2010)



Evolución temporal de las exportaciones de ALC a EEUU, EU y Asia



Evolución temporal de las importaciones de ALC a EEUU, EU y Asia



pasando a ser el primer o segundo destino de sus exportaciones; mientras México, Centroamérica y los Estados del Caribe tienen su comercio fundamentalmente dirigido hacia Estados Unidos, y la irrupción china supone un aumento de la competencia para sus exportaciones a dicho mercado y hacia América Latina, afectando a la viabilidad de las maquilas que se habían desarrollado al amparo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

De desarrollo y transformación de la estructura económica, en primer lugar, al promover por el flujo de las exportaciones un tirón hacia la primarización – o reprimarización – de la estructura económica. Uno de los lastres y efectos del modelo de inserción internacional de América Latina desde los tiempos de la Corona española, acentuado tras las independencias, ha sido lo que ha venido a denominarse el modelo agroexportador, la concentración de la Economía en el monocultivo mineral o agrícola – sea el añil, el azúcar, el algodón o el banano – que las políticas de industrialización y sustitución de importaciones de la segunda mitad del siglo XX intentaron superar desarrollando la industria, y más recientemente con el libre comercio las maquilas. La concentración de la demanda en el sector primario lleva al aumento de la producción en éste – en algunos casos, como los combustibles y minerales, de explotación limitada en el tiempo –, con el coste de oportunidad que supone para el desarrollo de otros sectores de mayor valor añadido y la diversificación de la estructura económica. Y al mismo tiempo las exportaciones chinas afectan a la viabilidad de las industrias nacionales y su competitividad.

Y, en segundo lugar, por las oportunidades y retos que plantea, junto a los de comercio, a los flujos de inversión. Pues este boom de los precios mundiales de las materias primas, del valor de las exportaciones latinoamericanas, da lugar a una acumulación de capital cuya utilización puede resultar decisiva para dar un salto hacia el desarrollo, según se dedique al consumo – o a los beneficios privados de las élites – o a la inversión pública en infraestructuras y sectores que permitan la superación de los cuellos de botella para el desarrollo y a la inversión privada en sectores de mayor valor añadido y componente tecnológico, decisivos para la inserción internacional en la sociedad de la información.

No es lo mismo tampoco que la inversión china se centre en la extracción de materias primas y la producción agrícola o la construcción de infraestructuras para su comercialización; que lo haga también en manufacturas e industrias con alto componente tecnológico, y en infraestructuras importantes para el desarrollo y la integración regional más allá de su utilidad para facilitar las exportaciones. Ni que se transfiera tecnología en las inversiones asiáticas realizadas. Sin olvidar la necesaria pregunta, de

especial relevancia en el caso de España, sobre sus efectos en los sectores de actividad en que están presentes otras empresas internacionales, las oportunidades y competencia que para ellas conlleva.

No es lo mismo para el desarrollo y la transformación de la estructura económica; ni lo es para la de la estructura social, para el desarrollo de las clases medias, que resulta fundamental para la superación de la desigualdad que lastra la viabilidad política y socioeconómica latinoamericana y para la consolidación de la democracia. Pues mientras la actividad económica en el sector primario incrementa el empleo, pero se basa fundamentalmente en mano de obra poco cualificada que compite vía salarios (cuando no con la propia mano de obra china trasladada sobre el terreno), otros sectores requieren de mayor cualificación y tiran del ascenso hacia la clase media a partir del recurso a la educación como ascensor social.

¿Cómo negociar esa irrupción de Asia/China, qué contrapartidas, qué juegos de suma positiva, qué interés mutuo? Se trata de negociar, en cada caso, bilateralmente; pero también conjuntamente, multilateralmente: de ahí la importancia de la construcción de la integración regional hacia dentro y de foros y organizaciones internacionales, mecanismos y ar-

No nos encontramos sólo ante un salto cualitativo en la presencia de Asia/China en América Latina, sino ante una transformación sustancial de la inserción internacional de América Latina, que afecta a todos los actores extrarregionales significativos en ésta, y en particular a la Unión Europea y España. Estamos ante un fenómeno, en definitiva, estructural; que ha llegado para quedarse

quitectura diplomática hacia fuera. Integración hacia dentro, para ofrecer hacia fuera un mercado con masa crítica para situarnos en una posición negociadora equilibrada y economías de escala a los actores económicos que queramos atraer; además, ante todo, del desarrollo de los propios hacia dimensiones competitivas en el mercado global. Y hacia fuera desarrollo de foros y organizaciones internacionales, o participación en las existentes: tal es el sentido último y dimensión estratégica de la creación de la Alianza del Pacífico, del Foro de Cooperación América Latina Asia del Este (FOCALAE), de la participación de economías latinoamericanas en APEC, o de la celebración de la Cumbre China-América Latina.

Y sin embargo, si observamos el estado de los procesos de integración a uno y otro lado del Pacífico, no podemos dejar de resaltar que mientras a través de ASEAN las economías del Sudeste asiático han construido un bloque con el que plantear de tú a tú sus relaciones con China, Japón, Corea y otras economías; los procesos y foros de integración en América Latina distan de haber alcanzado ese grado de integración e interlocución exterior.

Consecuencias

¿Cuáles son las consecuencias de este fenómeno para los actores extrarregionales, y en particular para la Unión Europea y España? Señalamos algunas a continuación.

Las consecuencias son, ante todo, conceptuales. Pues desde los descubrimientos América Latina ha sido tal vez Extremo Occidente, mas Occidente al fin. Ibérico o anglosajón, su inserción internacional ha estado hasta hoy determinada por su relación con Europa o América del Norte. Y a través de América Latina fuimos a Asia, a nosotros llegaba por el galeón de Manila-Acapulco. A través de América Latina llega Asia también hoy a nosotros. Nuestra política latinoamericana pasa hoy, también, por Asia. Hacerla implica hacerla frente a nuevos actores y nuevos foros. Nuevos actores, los asiáticos que están en América Latina, y especialmente China. A través de la interlocución y la acción. Ello plantea un reto de conocimiento sistemático y lo más completo posible, en primer lugar, para comprender qué piensa y qué

¿Cómo negociar esa irrupción de Asia/China, qué contrapartidas, qué juegos de suma positiva, qué interés mutuo? Se trata de negociar, en cada caso, bilateralmente; pero también conjuntamente, multilateralmente: de ahí la importancia de la construcción de la integración regional hacia dentro y de foros y organizaciones internacionales, mecanismos y arquitectura diplomática hacia fuera

hace – qué quiere hacer - Asia/China en América Latina. Y plantea también el reto de analizar los posibles juegos de suma positiva, qué queremos y qué podemos ofrecer, qué podemos hacer. De interlocución con los latinoamericanos sobre Asia/China, y con Asia/China sobre América Latina, introduciéndolo sistemáticamente en nuestro diálogo y acción, desde el Estado y desde la sociedad. De atracción hacia España del interés de Asia/China hacia América Latina, formación de sus expertos en la región, conformación como puente hacia allí. Nuevos foros, como la Alianza del Pacífico, FOCALAE, APEC u otros.

Tiene consecuencias, también, en la reconfiguración de la arquitectura diplomática de la inserción internacional de América Latina; y la disminución en ella del peso relativo de las Cumbres Iberoamericanas, más allá de cuál sea su contenido y resultados. Pues cuando se crearon eran las Cumbres: hoy son unas de las Cumbres. Entonces, además de la OEA, eran el único foro en que los líderes latinoamericanos se reunían entre ellos, sin Estados Unidos, y lo hacían además con España y Portugal. Hoy existen ya la Cumbre de las Américas, la APEC, la Cumbre UE-ALC, el FOCALAE, la Alianza del Pacífico; y sobre todo las propias Cumbres latinoamericanas – CALCI, UNASUR y regionales –, en que se produce la concertación fundamental.

De la Alianza del Pacífico

Particular atención merece, en esta reflexión sobre la reconfiguración de la arquitectura diplomática en América Latina y su relación con la emergencia de China/Asia en la región, la creación de la Alianza del Pacífico. Pues si esa vocación de proyección al Pacífico, de afrontar el reto y aprovechar la oportunidad que de él viene, es consustancial a su constitución, sus consecuencias, de desarrollarse en toda su potencialidad, pueden afectar globalmente a la arquitectura diplomática de la región en su conjunto y a su inserción internacional, a sus equilibrios y dinámicas.

La Alianza del Pacífico fue promovida a partir de la Declaración de Lima en Abril de 2011 y constituida formalmente en la Cumbre de Presidentes celebrada en el desierto de Atacama en Junio de este año, conformada por Chile, Colombia, México y Perú, con Panamá y Costa Rica como observadores, con una vocación de integración económica que abaca tanto el libre flujo de mercancías como de personas –

como muestra la supresión de visados entre sus miembros. Se trata de una Alianza que integra 207 millones de habitantes, 5.144.603 kilómetros cuadrados, un PIB de 2.883.241 millones de dólares y una renta per cápita de 13.900, exportaciones por valor 525.200 millones (el 55% de las de América Latina, superando las de Mercosur) e importaciones por valor de 505.880 millones de dólares en 2012, y supone en su conjunto el 35% del PIB de

América Latina y la novena economía del planeta.

Esta Alianza afronta sin duda retos para su desarrollo, como la sostenibilidad del inicial impulso político a través de la institucionalización y la dotación de una secretaría o estructura administrativa que le dé continuidad e implementación, aporte soluciones técnicas a la visión y voluntad política, o la dotación de infraestructuras que faciliten la operatividad e integración efectiva de este gran mercado del Pacífico, o la implementación efectiva de la libre circulación de mercancías y personas. Pero tiene activos, y sobre todo potencialidades.

Activos como su alto grado de apertura e inserción internacional, incluyendo el marco de acuerdos de libre comercio o de relación económica con Estados Unidos, China y la Unión Europea. Así, mientras todos ellos tienen ya suscritos acuerdos de libre comercio con Estados Unidos – en el caso de México, el TLCAN con éstos y con Canadá –, todos tienen también suscrito algún tipo de acuerdo con la UE: México y Chile acuerdos de Asociación, Perú y Colombia son parte del Acuerdo Multipartes, y Costa Rica y Panamá del de Asociación UE-Centroamérica. Así mismo, Chile tiene desde 2006 un TLC suscrito con China, Perú desde el 2009 y Costa Rica desde el 2011, constituyendo junto a Bra-

sil Chile y Perú las economías latinoamericanas con mayor relación económica y comercial con China y Asia Pacífico. México y Chile son miembros de la OCDE, y Colombia candidata a serlo. Y Chile, México y Perú miembros de APEC.

Potencialidad, sobre todo, de transformar la realidad socioeconómica de quienes la integran y promover su salto cualitativo hacia el desarrollo, dotándoles al tiempo de la masa crítica y las economías de escala para afrontar los retos de la globalización de la sociedad de la información como sujeto y no objeto de la misma, con capacidad de negociación efectiva con los grandes bloques económicos y mercados conformados en ella.

Pero también potencialidad más allá, hacia América Latina y globalmente, en múltiples direcciones y ámbitos.

Consecuencias potenciales, en primer lugar, en el debate y el discurso sobre la integración latinoamericana. Pues, si bien éste inicia históricamente en la región con el acento sobre la integración económica, como tantos otros procesos inspirados por el éxito del proceso de integración europea, traslada el énfasis en tiempos recientes hacia la concertación política, al tiempo que cada país concluye acuerdos bilaterales para su inserción económica en la globalización, la constitución de la Alianza del Pacífico vuelve a poner el acento sobre la integración económica. Y su implementación tiene la potencialidad de estructurar a América Latina en dos grandes bloques de integración económica, Mercosur y la Alianza del Pacífico, del que son miembros respectivamente las dos principales economías latinoamericanas, Brasil y México. Y ello en una coyuntura en que, frente a la concentración de México en su problemática interna en tiempos recientes, mientras Brasil emergía y asumía progresivamente como potencia global, y se planteaba en la literatura analítica si ello iba a conllevar a su vez la asunción y el desarrollo del liderazgo regional por su parte; tras la llegada de Enrique Peña Nieto a la presidencia, México se plantea desarrollar una activa política y presencia en América Latina.

Consecuencias potenciales, también, para la arquitectura diplomática de América Latina y su inserción internacional. La constitución de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe, CELAC, ha conllevado el debate sobre si la integración política de América Latina iba a acabar basculando en torno a ésta o a UNASUR. Planteaba si la arquitectura diplomática de América Latina iba a acabar contemplando fundamentalmente una América del Sur aglutinada en torno a Unasur, con Brasil en una posición de liderazgo; o América Latina en su conjunto, con México también como motor e impulsor. Como señala Carlos Malamud², “la creación de la

Alianza trasciende la discusión entre América Latina y América del Sur, ya que la presencia de México en su seno resuelve el dilema por la vía de los hechos”.

Consecuencias junto a ésta para su inserción internacional, en las tres grandes direcciones que la determinan: hacia Estados Unidos, hacia la Unión Europea y hacia China/Asia y el Pacífico. Y por ello consecuencias y al tiempo reto para cada una de ellas de repensar su relación con América Latina a la luz de la constitución de la Alianza del Pacífico.

Reto para la UE y para España. Hasta ahora el discurso prospectivo de las relaciones UE-América Latina ha contemplado el Acuerdo de Asociación UE-Mercosur como la gran apuesta estratégica para articular el salto cualitativo en la relación con la región y la articulación de una zona de libre comercio de gran interés global para la UE, y ha constituido una frustración la imposibilidad de alcanzar dicho acuerdo. Pero a partir de ahora, sin dejar de considerar dicho interés estratégico, la UE tampoco puede dejar de considerar el interés

Particular atención merece la creación de la Alianza del Pacífico , sus consecuencias, de desarrollarse en toda su potencialidad, pueden afectar globalmente a la arquitectura diplomática de la región en su conjunto y a su inserción internacional, a sus equilibrios y dinámicas

de promover su relación con la Alianza del Pacífico a partir de los acuerdos que ya tiene suscritos con sus miembros, la necesidad e interés de incorporar su creación y potencialidad al diseño de su política y su estrategia hacia América Latina, la oportunidad de actuar por iniciativa y no por reacción a las reacciones que otros actores o bloques tengan frente a ella. Y ello en el marco más amplio de la asunción del reto que supone, para la UE y para España, la emergencia de China y Asia en América Latina.

Para una España que hace del sistema de las Cumbres Iberoamericanas opción estratégica y signo distintivo de su relación con América Latina y de la arquitectura diplomática de ésta, no puede dejar de resultar significativo que en la reciente Cumbre Iberoamericana de Cádiz, que ha abierto el proceso para el rediseño o reconfiguración del sistema, además de ésta celebraran los jefes de sus estados miembros una Cumbre de la Alianza del Pacífico. Si el Pacífico constituye uno de los retos y elementos determinantes de la inserción internacional de América Latina, este reto debería también plantearse conjuntamente, entre otras cuestiones, la proyección iberoamericana hacia el Pacífico, las posibilidades de acción conjunta al otro lado de éste, empezando por la proyección de lo común, como la lengua y la cultura en español.

Más allá de lo que puedan plantearse Estados Unidos o China ante la creación de la Alianza y sus potencialidades, procede destacar especialmente lo que ésta puede plantearse y plantear hacia el Pacífico y su arquitectura diplomática. Potencialidad, en primer lugar, de actuación concertada en APEC,

2. Malamud, Carlos. “La Alianza del Pacífico: un revulsivo para la integración regional en América Latina”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, 46/2012, 27-6-2012.

dando lugar a un bloque o polo latinoamericano en éste, al igual que lo constituye ASEAN, articulando, en la estructuración de los actores no asiáticos en el orden internacional del Pacífico, un pilar o polo de atracción latinoamericano junto al anglosajón. Potencialidad, especialmente, de fortalecer la capacidad de negociación conjunta sobre la propia presencia de las economías del otro lado del Pacífico en su desarrollo.

Potencialidad, por último pero no menos importante, simbólica y referencial. De realizar el sueño de Bolívar de integrar a los pueblos de la América hispánica, de ofrecer un modelo – de integración, político y socioeconómico – para ello, una alternativa pacífica frente a la tentación bolivariana.

Y la potencialidad de la triangulación

Reflexión, además de sobre el quiénes y el qué, sobre el cómo: pensando nuestras relaciones triangularmente, nuestra política hacia Asia y hacia América Latina conjuntamente. Se ha recorrido en este ámbito ya un camino, con la temprana inclusión de la triangulación España/UE-América Latina-Asia Pacífico como uno de los objetivos del primer Plan Marco Asia Pacífico en el 2000, la realización de un estudio y la celebración de un congreso inicial sobre ésta, la celebración de jornadas anuales en la primera mitad de la pasada década y la creación en Casa Asia del Observatorio Iberoamericano de Asia Pacífico y una labor de conceptualización³ a la que me remito.

Su potencialidad dista de haberse convertido en realidad, pero hay ejemplos como la reciente operación entre Sinopec, Petrobras y Repsol-YPF por valor de siete mil cien millones de dólares que dan muestra de su dimensión.

La reconfiguración de la inserción internacional de América Latina ante la emergencia de Asia y China es un fenómeno de largo alcance cuyo impacto y consecuencias deben ser tenidas ya muy en cuenta en el diseño de cualquier política hacia la región. La Unión Europea y España deben entender el fenómeno en toda su dimensión, asumir la profundidad de los cambios geopolíticos en marcha, y rediseñar sus actuaciones en América Latina para aprovechar las grandes potencialidades que se abren en un mundo que parece cambiar más rápidamente que las políticas que aspiran a modelarlo.

3. Manuel Montobbio, *Triangulando la triangulación España/Europa-América Latina-Asia Pacífico*, documentos CIDOB, serie Asia, núm. 8, diciembre 2004, http://www.cidob.org/es/publicaciones/documentos_cidob/asia/triangulando_la_triangulacion_espana_europa_america_latina_asia_pacifico