

LA REGIÓN ASIA-PACÍFICO

Desafíos para
el desarrollo, hoy

Cecilia Salazar y Alfredo Seoane
COORDINADORES



La región Asia-Pacífico

Desafíos para el desarrollo, hoy

Cecilia Salazar y Alfredo Seoane
(coordinadores)



© CIDES - UMSA, 2019

www.cides.edu.bo

Primera edición: noviembre de 2019

DL: 4-3-602-19 P.O.

ISBN: 978-9917-0-0160-7

Impresión & Diagramación: Editora Presencia SRL

La Paz - Bolivia

Índice

Presentación	5
Introducción. Asia Pacífico, el Sistema Internacional y Bolivia <i>Alfredo V. Seoane Flores</i>	7
Asia y China en el horizonte económico y político del Siglo XXI. <i>Gustavo Fernández Saavedra</i>	19
Las relaciones de la Alianza del Pacífico con sus futuros miembros asociados: una perspectiva multidimensional desde el comercio, la inversión y la cooperación económica. <i>Camilo Pérez Restrepo y María Teresa Uribe Jaramillo</i>	37
Asia en América Latina: experiencias aleccionadoras y construcción de consensos. Variables y factores a considerar desde inicios del siglo XXI. <i>Sergio M. Cesarin</i>	59
China: oportunidad o amenaza para la economía boliviana <i>Rogelio Churata Tola</i>	79
Las políticas bolivianas de comercio exterior <i>Juan Antonio Morales</i>	101
La competencia por el control del triángulo del litio: la disputa China - Estados Unidos y las estrategias de respuesta de las políticas públicas <i>Manuel Olivera Andrade</i>	123
Un desafío de fondo: la superación de inviables inercias <i>Cecilia Requena</i>	157
El reto ambiental de las economías emergentes y de América Latina en el siglo XXI: una reflexión desde la sustentabilidad <i>Sergio Martínez</i>	183

Aspectos metodológicos y retos de política económica de la República Popular China para América Latina y el Caribe. <i>Enrique Dussel Peters</i>	197
El ascenso chino, las transformaciones de la economía-mundo capitalista y los impactos sobre los patrones comerciales en América Latina <i>Alexandre de Freitas Barbosa</i>	207

Presentación

CIDES: 35 años de vida fecunda

Este libro forma parte de la colección de textos celebratoria de los 35 años de vida del Postgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA). Refleja el fecundo trabajo de docentes e investigadores de nuestra institución, profundamente comprometidos con la formación de recursos humanos capacitados y con la generación de conocimiento sobre nuestra realidad, con sensibilidad hacia la problemática del desarrollo con equidad y sustentabilidad ambiental.

El CIDES-UMSA nació en 1984 como resultado de la lúcida iniciativa de autoridades universitarias que dieron cuerpo a la primera unidad académica multidisciplinaria de postgrado en el país, articulada alrededor de la problemática del desarrollo. A lo largo de estos 35 años los aportes han sido significativos en términos de formación de recursos humanos y de investigaciones referidas a la problemática interdisciplinaria del desarrollo nacional.

Ya es una tradición del CIDES-UMSA que, celebrando un nuevo quinquenio de vida institucional, se publique una colección de libros conmemorativos. En este 2019 lo celebramos con la edición de más de 20 títulos que vienen a engrosar la prolífica labor editorial de nuestro postgrado, que ya cuenta con más de 100 textos publicados.

Desde su fundación la comunidad de docentes, investigadores, estudiantes y administrativos del CIDES patentiza una profunda convicción con relación al trabajo académico universitario marcado, a su vez, de un gran compromiso con el destino del país, visto desde los ojos de su intelectualidad.

Uno y otro aspecto son decisivos para una nación que busca comprenderse a sí misma y desplegar sus anhelos en el concierto internacional, sin renunciar a su especificidad histórica y cultural. El conocimiento académico universitario es, así, un factor constitutivo de la nación para que ésta, sobre la base de sus condiciones particulares, trascienda los obstáculos que impiden su consolidación, a partir de una relación suficientemente consistente entre Estado y sociedad.

De ese legado está imbuido el trabajo que realiza la comunidad académica del CIDES. Varios han sido los frutos que hasta ahora se han logrado. El más importante, haber trazado una estructura institucional en la que converge una pluralidad de perspectivas

teóricas, imprescindibles para alcanzar una mejor y más completa comprensión de la realidad nacional y regional. El trabajo interdisciplinario es un complemento sustancial que, a partir de las diferentes fuentes explicativas a las que apela, permite producir una mirada cabal de las interconexiones existentes en torno a las problemáticas de la realidad.

Como resultado de ello, el CIDES se ha convertido en un referente medular para la formación y la investigación en el país, y ha formado un importante contingente de recursos humanos que se desempeñan con solvencia en la gestión pública, el trabajo docente y la investigación. Al mismo tiempo, ha producido un caudal de investigaciones que forman parte fundamental del acervo intelectual nacional.

Dos consideraciones acompañaron este proceso: una, orientada a preservar los pilares que dieron fundamento al trabajo institucional; la otra, a proyectar su horizonte al calor de los desafíos que trae el conocimiento en permanente recreación y los que el propio país se va proponiendo en el curso de sus procesos históricos. En esa dirección, el trabajo del CIDES está basado en un esfuerzo permanente de actualización, lo que significa poner en la palestra los grandes problemas que acechan a una sociedad en movimiento.

Ese compromiso está apuntalado por los valores de la democracia, el pluralismo teórico y la libertad política, soportes con los que es posible construir un pensamiento autónomo. Por eso, el CIDES reivindica su identidad pública y muestra una vocación orientada a los intereses generales de la sociedad exenta –consecuentemente– de sujeciones que no sean las académicas, asumiendo sin embargo el importante significado político que ello entraña.

La conmemoración de las tres décadas y media del CIDES es un buen momento para dar cuenta de todo ello. Sin embargo, además de ser una remembranza, este hecho también reafirma la convicción de esta comunidad académica sobre el valor del trabajo intelectual y el conocimiento para apuntalar a la nación y sus valores democráticos, en el presente y el futuro.

La colección de publicaciones que se recogen en este aniversario es resultado tanto de investigaciones realizadas por docentes-investigadores de la institución como por colegas que han tenido un contacto fluido con los quehaceres que aquí se despliegan. Son producto de la vinculación interinstitucional que el CIDES ha generado para que afloren, se reproduzcan y se ensamblen los fines más nobles que están detrás de todo trabajo intelectual, cuando éste se pone al servicio del bienestar de nuestro pueblo.

Alfredo Seoane Flores

Director del CIDES-UMSA

INTRODUCCIÓN

Asia Pacífico, el Sistema internacional y Bolivia

Alfredo V. Seoane Flores¹

Este libro, cuyo origen son las ponencias que se presentaron en el Seminario Internacional organizado por el CIDES y el Departamento de Relaciones Internacionales de la UMSA : *La Región Asia-Pacífico, Hoy: Desafíos para el Desarrollo*², tiene como objetivo escudriñar el fenómeno actual e histórico de la emergencia de dicha región como una fuerza económica y política poderosa, que está cambiando el sistema mundo y su dinámica internacional incluyendo a Latinoamérica y Bolivia.

El Sistema Mundo, organizado como Sistema Internacional ya que tiene en las Naciones-Estado a sus principales unidades componentes- está en fase de transición hacia un sistema cuyas unidades principales se articulan bajo otras fórmulas organizativas e institucionales, que tienden a quitarle esa característica internacional³.

El Sistema está inmerso en la llamada globalización, que implica una época de enorme expansión de la economía capitalista, interdependencia y suplantación relativa del Estado y, al mismo tiempo, situaciones de inestabilidad, conflictividad y desafíos para su continuidad como Sistema Internacional basado en la lógica estado-céntrica.

Tanto en los mercados como en los ámbitos geopolíticos o de poder, estas fuerzas emergentes cuestionan la continuidad del orden internacional y pueden degenerar en una grave crisis sistémica y hasta bélica, sino se encuentra un nuevo arreglo que provea gobernanza y estabilidad al Sistema Mundo.

La globalización ha significado la incorporación de nuevos espacios geográficos en la dinámica del mercado y del capitalismo. El ingreso vigoroso de países tan poblados

1 Economista internacionalista, Ph.D. en Ciencias del Desarrollo. Director del CIDES-UMSA

2 19 y 20 de abril de 2018. Paraninfo de la UMSA. Bajo la coordinación general Cecilia Salazar de la Torre.

3 El concepto de Sistema Mundo en vez del predominante Sistema Internacional expresa la complejidad de un proceso evolutivo por el que los estados han perdido la exclusividad como las unidades componentes principales de este Sistema que engloba a todo el planeta y resulta ser más que internacional (Ver, por ejemplo: Wallerstein (2011), Baylis, et al (2017)).

—como China, India, Indonesia, entre otros— a la dinámica de producción e intercambio de productos cada vez más sofisticados, en el marco de la globalización, ha generado un crecimiento impresionante de esas economías, impactando en el comercio internacional y la economía mundial, “gobernados” ampliamente por la lógica del capitalismo.

En ese sentido, la emergencia asiática no es precisamente una fuerza disruptiva del sistema, aun cuando China se proclame perteneciente al sistema socialista. Más al contrario, el Sistema Capitalista campea en el mundo y, particularmente en esa región, con más fuerza, mayor intensidad y extensión. La fórmula particular de dos sistemas en un país, que se práctica en China, contiene contradicciones que hasta ahora no se han manifestado de manera ostensible, pero están latentes y tienden a generar una desestabilización.

Lo que realmente desordena al Sistema Mundo es que la hegemonía de los Estados Unidos y su eventual transición, traspaso o compartimentación con la región asiática oriental, enfrenta el desafío chino de constituirse en un país competidor, lo que genera tensiones e intereses que buscan concentrar y/o preservar territorialmente el poder, aunque esto signifique poner en riesgo la continuidad de los factores de esa expansión. Es decir, existe una contradicción de los elementos que racionalmente bajo lógica capitalista actual llevan a considerar al capitalismo de orientación nacionalista, con matices de socialismo autoritario, como contrario a la tendencia que muestran las nuevas fuerzas económicas y de gestión de la gobernanza en la globalización que van hacia una creciente cosmopolitización o universalización.

Que el Sistema Mundo evolucione a un sistema post- nacional no es algo fácil de imaginar ni que pueda lograrse, sin romper estructuras y esquemas institucionalizados de gran raigambre. Que una nación debe dominar al mundo a través de alianzas de predominio político y económico y provea de gobernanza al sistema, ya nos es posible, es algo que parece haber quedado en el pasado. Pero, el Sistema Mundo necesita gobernanza y sin ese elemento de jerarquía ordenador entre naciones, donde el hegemón asume los costos y beneficios de la gobernanza y contiene las aspiraciones de un conjunto de potencias medias competidoras, falta saber qué tipo de arreglos pueden darse para esos arreglos y el modo como se posicionarían los países de Asia Oriental y la emergente China en particular.

Ugo Pipitone (2003) planteaba a principios del siglo XXI que la evolución del Sistema en la globalización no era hacia una gobernanza multilateralizada y de carácter global, pero aún menos a una con predominancia de un estado hegemónico alternativo a los EE.UU., sino ante la decadencia de esa hegemonía norteamericana, se transitaba a una gobernanza ejercida y repartida entre los bloques o instituciones regionales supra-nacionales, como por ejemplo la Unión Europea, el Acuerdo de las Américas, el Acuerdo del Asia Pacífico, etc., constituyendo la llamada “Triada”. La coordinación e interdependencia entre estas gobernanzas parceladas y paralelas, implicaría arreglos

institucionales que llevarían a procesos cooperativos y no de confrontación extrema, en un marco multilateral más coherente con la globalización.

La competencia tecnológica y económica por mercados y fuentes de materias primas sería la principal área de confrontación, que, con adecuados arreglos y mecanismos de solución de controversias, no iría a degenerar en confrontación bélica, impensable por la capacidad destructiva y juego de suma negativa donde todos los jugadores saldrían perdidosos. El escenario de la confrontación y que pondría a estos bloques dominantes a competir y preocuparse, tendría un carácter no violento dirigido a expandir sus mercados y sus fuentes de abastecimiento hacia las periferias más cercanas y, en ese marco, impulsaría el desarrollo de estos espacios. Asimismo, ya que entre estos gigantes bloques de países agrupados existiría un enorme intercambio e interdependencia, se descartarían situaciones de confrontación extrema y, más bien, la necesidad de construir regímenes multilaterales que garanticen la continuidad y estabilidad para el funcionamiento sostenido del orden económico y político.

Esta que nos parece una visión muy optimista y hasta ingenua si vemos la evolución del juego de poder en lo que va del presente siglo, con graves crisis financieras y de fiscalidad, amenazantes guerras comerciales, inestabilidad de los mercados, devaluaciones competitivas, tendencias populistas y autoritarias, y por último, pero no menos importante, con el trasfondo de un medio ambiente y una naturaleza deteriorados que reclama soluciones globales para los temas de la contaminación, el cambio climático y el deterioro de las bases de la vida, aparece como la única alternativa realista para la continuidad del propio sistema, a través de su reforma pero no de su rompimiento.

En ese marco toca mencionar que en las relaciones centro-periferias la situación se caracteriza por la continuidad de la práctica colonial extractivista, exacerbada por la creciente necesidad de recursos naturales para el crecimiento de las economías emergentes, especialmente las del Asia Pacífico. Es un escenario que debería formar parte de la reforma del Sistema Mundo permitiendo la salida del atraso persistente y la pobreza extrema de varias de estas naciones. Pero las fuerzas del proceso globalizante, con las empresas transnacionales dedicadas a la extracción de materias primas como importante actor, configuran uno de los problemas latentes asociado al cambio climático, que debe formar parte de la agenda reformadora.

También es pertinente tomar en consideración el deterioro de la situación democrática en general, pero particularmente en las periferias, impulsando procesos cada vez más autoritarios y ligados al extractivismo económico. Los casos conocidos de África, donde empresas multinacionales, muchas de ellas chinas, tienen acuerdos con élites depredadoras que se enriquecen en un mar de pobreza extrema mientras se produce el empoderamiento de las élites gobernantes depredadoras. En la misma China, bajo un esquema de partido único y con un líder, Xi Jinping, que ha logrado un poder sin límite de tiempo en la máxima dirigencia del partido comunista, no parece ir produ-

ciéndose un proceso de modernización política que acompañe las transformaciones económicas mencionadas.

En las naciones occidentales hay también preocupación sobre la sobrevivencia del estado de bienestar y de democracia liberal-social. Sin embargo, existe un vaciamiento ideológico de las opciones más democráticas y la emergencia de propuestas más extremistas como la de Trump en los EE.UU. o los partidos y coaliciones nacionalistas en Europa occidental, que no parecen ofrecer respuestas coherentes para evitar el entronizamiento de las fuerzas anti-democráticas.

En ese marco, se debe entender la apelación de Obama a que China debe asumir un liderazgo que acompañe los esfuerzos para una evolución ordenada y pacífica y de corresponsabilidad entre los EE.UU. y el conjunto de países de la OCDE, y evitar asumir posturas contrarias basadas en un nacionalismo secante, lo que tendría consecuencias nefastas para el sistema⁴.

Constatamos, sin embargo, que los hechos están transitando por un andamiaje preocupante, con una confrontación en el ámbito comercial, amagues de tensión militar en territorios diversos y el continuo avance de las empresas transnacionales en el mundo para explotar recursos naturales, sin contemplaciones por las consecuencias sobre el medio ambiente.

Como todo sistema, el Sistema Mundo necesita y tiende al equilibrio, pero requiere antes resolver los asuntos y elementos causantes del desequilibrio. La manifestación de tensiones para transitar de un marco sistémico a otro, han sido, históricamente, muy traumáticas. Las guerras mundiales del pasado dieron lugar a arreglos que se definieron más o menos establemente dependiendo de la capacidad de imaginar y construir un nuevo ordenamiento que desplegaron las potencias vencedoras.

Por ejemplo, cuando los EE.UU. surgen de la 2ª Guerra Mundial como la potencia económica, tecnológica y militar sin paralelo, logran articular una estructura institucional y de hegemonía (las NN.UU., el patrón dólar, las instituciones de Bretton Woods, etc.) que les permite expandir su poder y dar estabilidad, crecimiento y gobernanza al sistema económico y político internacional. Han sido casi 80 años de relativa paz, estabilidad y crecimiento económico, expandiendo al sistema capitalista por todo el orbe. Pero cuando logra sus mayores éxitos (fin de la guerra fría, revolución tecnológica, predominio ideológico de la democracia liberal, entre otros) y consolida un capitalismo globalizado, es que aparecen amenazas al poder norteamericano provenientes no solo de la competencia tecnológica, comercial, financiera y de expansión global de China, sino del traslado de centro dinámico económico de occidente a oriente.

4 Ver: Gustavo Fernandez, supra.

En Asia el crecimiento económico acelerado es casi generalizado resultado de un cambio estructural de las economías de los países de esa región, que pasaron en relativamente corto tiempo de economías de base agrícola y extendida pobreza a economías industriales y de incremento sostenido del ingreso per-cápita. El “milagro” se dio primero en Japón, que llegó a ser la segunda economía del mundo tras un crecimiento y modernización impresionantes, le siguieron Corea del Sur, Taiwan, Singapur, y luego Vietnam, Camboya, Malasia, etc. hasta que Japón fue desplazada de ese sitio por China, alcanzando en relativamente poco tiempo incrementos de la productividad y del PIB, a una tasa promedio de casi 10% anual durante 4 décadas, pasando a disputar el primer sitio en los campos de la economía, el cambio tecnológico y como inversionista externos. Asimismo, acrecienta su enorme poder militar, incrementando su presencia en todas las regiones del mundo.

¿Cómo hicieron y siguen haciendo estos países para alcanzar esos resultados que los llevaron a superar la situación del atraso persistente en que se encontraban y logaron elevar la productividad y los ingresos, mediante la transformación productiva? Esta pregunta representa uno de los mayores desafíos para el aprendizaje en los países en situación de atraso persistente o subdesarrollo, mostrando los éxitos del desarrollo tardío cuando se implementa una estrategia consistente, en el marco del capitalismo actual.

Por los artículos que componen el presente libro podemos decir que se trata de un proceso que va más allá de dinámicas exclusivamente nacionales o de coaliciones interestatales, llegando a constituir procesos de alcance regional de toda Asia Oriental, totalmente engranado con la economía mundial, con dinámicas de mercado y del sector privado, acompañadas con políticas públicas consistentes, funcionales y conductivas.

La transmisión de la dinámica de crecimiento y transformación estructural de un país a otro en la región del Asia Oriental ha sido resultado de un momento histórico de oportunidad que, leído adecuadamente, llevó a un giro de las políticas públicas y las dinámicas socio-estatales en cada uno de los países. Incluso la política de China del gran viraje y la de “Dos sistemas, un país”, estuvo influida por las experiencias de sus vecinos regionales que iniciaron esa energía transformadora con un sentido de incremento de la eficiencia, la productividad y el aprendizaje tecnológico e innovador.

En todos los casos el fenómeno obedece a un cambio de profundo calado en las dinámicas socio-estatales y hasta culturales que vivieron estos países en las décadas recientes. Sin embargo, no habría que demeritar aspectos seculares y hasta milenarios que caracterizan a la región de Asia Oriental con arraigo cultural (Confucionismo) que seguramente tuvieron un rol fundamental referido a la responsabilidad, disciplina y motivación al trabajo y el aprendizaje característico de su población. La disciplina y la capacidad para el aprendizaje y la innovación de los recursos humanos es un elemento común de la región y explicativo del fenómeno de sostenido crecimiento y cambio estructural regional del Asia-Pacífico.

En esa matriz cultural surgieron instituciones conductivas al desarrollo que, aprovechando un entorno externo propicio dotado por el orden económico y político internacional prevaleciente, se tradujo en un crecimiento económico acelerado y sostenido. Pero sin el marco de un orden económico internacional, que permitió una expansión del comercio, el acceso al financiamiento y la transferencia tecnológica, probablemente no hubiera sido posible dicho crecimiento acelerado y sostenido de la región, que realizó, además, la transformación productiva y el salto tecnológico que hoy ya conocemos.

Se observa que, en todos los casos, partiendo de un fuerte disciplinamiento del recurso humano, hubo una apuesta decidida por la capacitación, para que mediante el aprendizaje se adquieran conocimiento y capacidad innovadora en las ramas o sectores que aparecían con mayor potencialidad para adquirir ventajas competitivas de especialización. Sin ser la apuesta en recursos humanos una clave todo explicativa es, sin embargo, una constante observada en todos los casos. La ventaja comparativa de los países de Asia Oriental es justamente la alta disciplina y respeto a la jerarquía de su mano de obra, pero para que ello sirva de plataforma a la transformación productiva y el salto tecnológico, se requirió de una apuesta por el aprendizaje y la innovación, contando también con los capitales de occidente y las políticas públicas conductivas.

Una clave para entender la región de Asia-Pacífico, es que el comercio intrarregional es el más importante en comparación con las demás regiones. Impulsado a escala nunca antes vista por la apertura y la expansión de los mercados de China, India, etc., que determina que hoy por hoy sea el mercado de consumo más importante del mundo, superando a Norteamérica y a Europa.

Volviendo a China y su proyección en la región se habla del fenómeno de la Gran China (Anguiano y Pipitone, 2014), consistente en que un actor clave del desarrollo en muchos de estos países del Asia Oriental es la población de origen chino que, presente en los puertos y los centros económicos de todos estos países, se constituye en una élite de emprendimiento y financiamiento de negocios que ha dinamizado predominantemente los mercados y las inversiones en toda la región.

Paralelamente, el proyecto de construir la ruta de la seda y la infraestructura de integración del espacio interno de Asia y conexiones con el mediterráneo y Europa, tiene un enorme significado estratégico coincidente con la realización de la conocida doctrina geopolítica de que quien domine el centro de la masa continental euro-asiática -que es el espacio terrestre más importante en términos del planeta, llamada "La gran isla"-, dominará al mundo, independientemente del dominio de los mares. La apuesta de China por esa opción es clara, pero sin descuidar su presencia en el denominado mar de China, donde está construyendo y ampliando islas que le servirían de bases navales, aéreas y militares.

Pero la región del Asia Pacífico no es ni mucho menos una “taza de leche” sino más bien un equilibrio de poder tenso y algo frágil. Existen rivalidades y desconfianzas de vieja data, que subsisten, compensadas por una economía pujante y un comercio intrarregional intenso. En efecto, existen tensiones como, por ejemplo, la que se da entre Japón y China, Corea del Sur y China, o entre China y la India y también China con Vietnam. La situación en Hong Kong, muestra la demanda por democracia existente al interior de la propia China, demanda que ha sido reprimida en el interior, pero que sigue latente. Y no es menos tensionante la presencia militar y económica de EE.UU. en la región, convirtiéndose en fuerza de disuasión para posibles presiones o agresiones violentas, brindando protección a los países con economías prósperas, pero con ciertas debilidades en el campo militar y con sistemas políticos democráticos asentados como ser Japón o Corea del Sur.

Paralelamente existen inversiones de empresas de todo el mundo que tienen presencia e intereses en esa región. Es decir, dentro de la misma región se dan los elementos de contrapeso respecto a que China se convierta en una hegemonía secante, que busque exclusivamente promover sus intereses nacionales, sometiendo al resto del sistema mundo, teniendo por el contrario que buscar los equilibrios y alianzas que le permitan, en su propio espacio cercano y a nivel global, mantener su rol de potencia emergente y de factor de poder en el juego de poder mundial.

Sobre la confrontación entre los dos poderes determinantes del siglo XXI, un análisis interesante realiza Jin Canrong (2016), que en referencia a la estrategia de Obama menciona que estuvo basada en 4 pilares: i) el desplazamiento de 60% de las fuerzas navales y aéreas a la región Asia-Pacífico, ii) la creación del Tratado Transpacífico (TPP) acuerdo comercial que excluía a China y iii) uso del poder inteligente (Smart power) en la diplomacia y iv) continuidad con los contactos y diálogo con China. Canrong Menciona que la reacción de China fue contundente, de manera que el rebalance fue un fracaso, ya que le puso en alerta motivando una acelerada modernización militar de la China y en cuanto a la exclusión del TPP alentaron a avanzar en su Regional Comprehensive Economic Partnership (RECP) y en la creación del Área de libre comercio del Asia Pacífico (FTAAP); asimismo, la respuesta más contundente fue la iniciativa “One Belt, One Road” o la ruta de la seda así como liderar la creación del Banco de Desarrollo de los BRICS y del Banco de inversión de la Infraestructura de Asia.

Cabe mencionar que el liderazgo de China es resultado de que en términos de paridad de poder de compra (PPP) el PIB de China ha alcanzado en 2014 al de EE.UU. y lo superó en los años recientes, como lo señala la publicación de Canrong (2016): “By mid-2016, China’s real GDP was already 12% higher than that of the US. At the end of 2015, China’s total manufacturing output represented 150% of the US, or was equivalent to the combined total of the US and Japan”

Para América Latina y Bolivia lo anterior puede significar una oportunidad y una amenaza. ¿Qué tan preparados estamos para afrontar estratégicamente los desafíos y las transformaciones que influirán en nuestra situación de alguna manera tal vez radical? La impresión que nos deja la lectura de este libro es que estamos poco preparados en general, pero en Bolivia la situación es peor, ya que recién empieza el debate académico mientras la política pública y la presencia de capitales, empresas y ciudadanos chinos en el país es muy importante y masiva, con un alineamiento deliberado de las políticas públicas en favor de esa presencia.

Un proverbio chino dice que “El camino de 1000 km empieza con el primer paso” y sin duda que ese primer paso es entender lo que está pasando, lo que se viene y lo que ya está aquí. Y obviamente, los siguientes pasos surgirían de observar y plantear ciertas orientaciones a la política pública para proponer urgentes cursos de acción que nos lleven a tratar de aprovechar las oportunidades y disminuir las amenazas.

En cuanto a las oportunidades, la bonanza de los años recientemente pasados significó ingresos inmensos en casi todos los países de América Latina y, particularmente en Bolivia. Pese a ello, poco se hizo en nuestro país por desarrollar políticas públicas auténticamente enfocados en el desarrollo sostenible que impulsen las transformaciones necesarias, que construyan capacidades para aprovechar positivamente las oportunidades de esta globalización y resistir los embates negativos sobre aspectos fundamentales para el desarrollo y la equidad.

Lamentablemente las oportunidades son “un blanco móvil” y en la actualidad las condiciones para desarrollar amplios programas de inversión eficiente, eficaz y suficiente son limitadas por la escasez de recursos. Pero algunas de las oportunidades siguen presentes, dado que el dinamismo de las economías de Asia continúa jalonando el tren del crecimiento. Un aspecto fundamental para perfeccionar las estrategias es contar con una adecuada visión situacional y de rumbo. Para ello, considerar los actuales contextos en su complejidad es el primer paso.

Por ejemplo, en Bolivia no se ha llevado adelante una agenda social que contemple la transformación del sistema educativo, mejorías en la salud y la urgente necesidad de afrontar los desafíos que significan los cambios medio ambientales. Al contrario, el proceso que está concluyendo ha intensificado la calidad extractivista del modelo económico, dejando abiertas las puertas a la presencia masiva de empresas mineras, petroleras o de agricultura intensiva, muchas de ellas chinas y, también recibiendo ayuda técnica y financiera para desarrollar proyectos con esa característica depredadora del medio ambiente.

Muchas de las amenazas al proyecto nacional de desarrollo sostenible provienen de la relación subordinada y prebendal de los gobiernos respecto al comercio y la cooperación con China. El momento de disponibilidad de recursos y de disponibilidad

de credibilidad favorable al cambio en Bolivia fue vaciado de contenido, o llenado con contenidos perversos y prácticas contrarias en aspectos tan importantes como: el discurso de la madre tierra, la inclusión, la honestidad, la construcción de institucionalidad conductiva al desarrollo y la democracia, etc., de manera que solo sirvieron para legitimación del poder y el entronizamiento de grupos deliberadamente adversos a los principios enarbolados.

La gran mayoría de los proyectos para crear infraestructura, nuevas capacidades productivas y competitividad, están resultando un fracaso y en gran porcentaje fueron adjudicados a empresas o consorcios chinos. Además de adjudicadas sin licitación, se tiene pruebas evidentes de su mala calidad y sobre precios. Los desafíos ambientales que implica la presencia de empresas chinas, son elocuentes cuando se sabe de empresas extractivas de oro contaminan los ríos de la cuenca amazónica con mercurio y otros desechos, también la tala de bosques y el contrabando de maderas preciosas junto a la caza indiscriminada de especies en peligro de extinción, que junto con la construcción de carreteras y obras de infraestructura, etc. nos remiten a un evidente presencia del nuevo poder mundial en nuestra realidad más sensible y con características depredadoras. Esto se relaciona también con los créditos contratados y otorgados de manera expedita al gobierno actual de Bolivia, que sirven para financiar las obras y el porcentaje para los funcionarios inescrupulosos y corruptos.

En cuanto a los flujos de comercio también se observa un déficit en el que se incurre por la importación de gran cantidad de productos que compiten con nuestro sector de manufacturas ligeras, pero también importaciones de maquinaria y equipos, para la implementación de proyectos de infraestructura ligados a créditos con proveedores, normalmente atados a concesionarios de procedencia china.

No es menos cierto que con el fin de atender la demanda creciente de alimentos y en especial de carne vacuna, en América Latina se está ampliando la frontera agrícola y pecuaria, implicando la deforestación de áreas de bosque cuya importancia para el medio ambiente es ampliamente reconocida, lo que conlleva la reiteración del patrón de crecimiento depredador de la naturaleza y la biodiversidad que caracterizan a nuestro país como mega-biodiverso. La deforestación de la amazonia, la chiquitania y el Chaco, entre otros para continuar como país abastecedor de materias primas.

Estamos observando entonces la ostensible presencia de la influencia China en nuestro país, que pone de manifiesto que la hegemonía americana no solo está en retroceso en Asia Oriental si no, también, en América Latina y Bolivia en particular. Pero lo más grave es que está afectando nuestra soberanía y dignidad.

Lo anteriormente señalado respecto al sistema, nuestra región y Bolivia es verdaderamente preocupante y transformador de las situaciones prevalecientes previamente. Significa para Bolivia un fuerte reto para continuar con un patrón de crecimiento

depredador y extractivista que reproduce la situación de atraso persistente y el círculo vicioso de la pobreza y la imposibilidad de encarar la transformación productiva para lograr un desarrollo sostenible con crecimiento de la productividad, preservación del medio ambiente y especialización inteligente.

Con una visión de corto alcance no se percibe en el país que el mercado mundial es mucho más diversificado y segmentado, dando cabida preferente a bienes y servicios ligados a la producción no contaminante, orgánica, dirigida a nichos de mercado. Asimismo, la tendencia a promover los circuitos económicos cortos, con el comercio entre los cercanos, en las localidades, con uso racional de energía y de energías renovables, es un paradigma mucho más sostenible y amigable con el medio ambiente y la especialización inteligente. La riqueza natural y de biodiversidad del país, junto con sus recursos humanos, es la mayor riqueza que tiene para impulsar su desarrollo en la economía del siglo XXI, es su verdadera ventaja comparativa, entendiendo a esta como la capacidad de usar los recursos abundantes de la mejor manera para nuestro desarrollo sostenible y con equidad.

Es evidente que tenemos mucho que aprender de la experiencia de superación del atraso de los países del Asia Pacífico y también mucho que aprovechar del intercambio con esa región de gran dinamismo, pero también es prudente que, asumiendo nuestras particularidades y desafíos, no caigamos en una dinámica de depredación de nuestra mayor riqueza que es la que nos brinda la naturaleza. Los países de América del Sur no son super-poblados y sí cuentan con una gran dotación de recursos naturales. Lo que si resulta pertinente es que deben incorporarse en la dinámica de aprendizaje y los esfuerzos para cambiar la situación de productividad e innovación, en la que tenemos grandes retrasos respecto a esos países y a los del norte desarrollado. Existen otros países desarrollados, incluyendo algunos de Asia Pacífico, con quienes se puede allanar verdaderas relaciones de cooperación e intercambio equitativo, evitando la presencia de empresas transnacionales explotadoras de recursos naturales que dejan poca o ninguna riqueza y pasivos muy grandes sociales y medio ambientales.

Tenemos que copiar lo bueno y resistir lo no conveniente, buscando aprovechar las oportunidades y morigerar las amenazas. Esto pasa por tener mayor claridad respecto al rumbo que deseamos darle al desarrollo nacional, desde una política pública que apunte al desarrollo sostenible con equidad como un verdadero proyecto nacional.

Se trata de un reto nacional el desarrollo sostenible y con equidad. Las soluciones obviamente no vendrán de afuera, dadas las fuerzas que se mueven en torno a sus propios proyectos de desarrollo, aprovechando las circunstancias que se les presentan, sin considerar la conveniencia nuestra. Aceptar el negocio de corto plazo para favorecer a ciertas élites depredadoras es algo que puede derivar en una pérdida de rumbo, con graves costos para el presente y las generaciones futuras. Eso es parte de la mentalidad rentista y extractivista, diciendo por ejemplo que se puede mediante el alineamiento

automático con un poder externo, asegurar nuestra capacidad de negociación y promoción de los intereses nacionales.

Analizando el índice de este libro y la calidad de sus autores, estoy seguro que esta publicación, será un aporte esencial para la comprensión crítica de los eventos que están transformando el mundo y nos afectan de manera inevitable. La región del Asia Pacífico es, hoy por hoy, la más dinámica de la economía y actor central en el juego de poder de la política mundial, con efectos transformadores y desestabilizadores del statu quo previo, llamado la Pax American. En ese tránsito es en el que el país se juega su futuro y su propia vida.

Bibliografía citada

Anguiano, E. y U. Pipitone (2014) *República popular China. De la utopía al mercado*. CIDE, México

Baylis, John, Steve Smith, and Patricia Owens (2017) *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*. OXFORD, Press.

Canrong, Jin (2016) “How America’s relationship with China changed under Obama”

Kissinger, Henry (1994) *Diplomacia*. Fondo de Cultura Económica. México.

Pipitone, Ugo (2003) *Ciudades, Naciones, Regiones. Los espacios institucionales de la modernidad*. Fondo de Cultura Económica. México.

Wallerstein, Immanuel (2012) *El capitalismo histórico*. Siglo XXI, editores. México.

Asia y China en el horizonte económico y político del siglo XXI

Gustavo Fernández Saavedra

Sistema económico y político global

- La transformación del sistema económico mundial

La primera globalización, aquella asociada con la revolución tecnológica de la máquina de vapor y la energía eléctrica, redujo las distancias y el costo del comercio transfronterizo de bienes terminados; abrió la brecha entre las naciones del norte y las de sur; desencadenó el proceso histórico conocido como la “gran divergencia” y dio lugar a la división internacional del trabajo entre naciones productoras de manufacturas y naciones exportadoras de materias primas, al alero de la justificación teórica del principio de las ventajas comparativas. Así, la participación de potencias como Estados Unidos, Alemania, Japón, Francia, Reino Unido, Canadá e Italia en el producto global saltó del 20 % en 1820 al 65 % en 1990.

Las mutaciones estructurales de la segunda ola de la globalización se desencadenaron por una nueva revolución tecnológica –la digital– cuyo comienzo se puede situar en 1990, y que permitió a las corporaciones desagregar territorialmente la cadena de producción y aprovechar las ventajas comparativas de distintas localizaciones nacionales y, de esa manera, beneficiarse de mano de obra barata sin perder el control del proceso productivo. Se configuró, entonces, una nueva división internacional del trabajo, ajustada a las exigencias de rentabilidad de las cadenas de producción gestadas y administradas por las corporaciones transnacionales. El comercio internacional se transformó sustantivamente, con el intercambio intra-firma de conocimiento (*know-how*) y partes de piezas, en el cauce central del flujo transfronterizo.

Se redujo la importancia de los temas arancelarios, al tiempo que crecía la relevancia de cuestiones como la facilitación del comercio, la movilidad de las personas de negocios, las normas técnicas aplicables a productos y servicios y el tratamiento de la inversión extranjera y de la propiedad intelectual, entre otros. La economía mundial se organizó en torno a lo que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) llama las “tres fábricas del mundo” –la de América, en Estados Unidos; la de Europa, en Alemania y la de Asia, en China–, centros en torno a los cuales se organizan las

cadena de valor de cada región. Desde luego, las corporaciones tienen un rol crítico en ese esquema; de allí deriva el fuerte énfasis regulatorio, también denominado de integración profunda, de los megaacuerdos regionales en Asia, Europa y América del Norte, cuyo destino está en el centro del debate global.

La magnitud de esta nueva mutación tecnológica y económica se puede apreciar en los datos que aporta Angus Madison (2007). La participación de Asia (incluyendo Japón) en el producto global pasó de 18,6 % en 1950 a 40,5 % en 2003, superando a la de la suma de Europa y Estados Unidos, que redujo su cuota de 53,5 % a 39,8 % en el mismo periodo. Entre 1990 y 2015 la cuota de los países industrializados de occidente (el G-7) en el producto global disminuyó del 65 % al 42 %, mientras que la de China pasó de 3 % a 20 %. Se estima que China pueda alcanzar el nivel de ingreso medio por habitante de la Unión Europea en tres décadas, y que en 2050 su economía duplique a la de Estados Unidos y sea más grande que la de todas las economías occidentales combinadas (Edward Luce, 2017), para dejar de ser una economía de fábrica y convertirse en una economía de casa matriz.

Esos cambios tuvieron una intensidad y consecuencias sorprendentes, al punto de que transformaron el tamaño del mercado mundial¹, redistribuyeron el producto y el ingreso global, redujeron la desigualdad entre naciones del centro y la periferia y desplazaron el eje de poder económico del Atlántico al Pacífico y de occidente a oriente; todo esto en un proceso que recibe el nombre de la “gran convergencia”, en la que resalta el contraste con la primera globalización colonialista.

La pobreza extrema –medida como el ingreso diario de 1,90 dólares o menos– cayó del 35 % de la población mundial en 1990 al 9 % en 2017. El dato de China es muy llamativo, pues representa dos tercios de esa reducción global de la pobreza, gracias al impacto de su peso demográfico². Las potencias emergentes del sur, principalmente las agrupadas en el BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), fueron el motor de la economía mundial en ese periodo. La nueva correlación de poder se formalizó con la creación del G-20, que reemplazó al G-7 como foro de debate y concertación sobre la economía y política global. Seis naciones en desarrollo –China, Corea, India, Indonesia, Tailandia y Polonia– captaron casi toda la demanda y vacío que dejó la declinación industrial del G-7.

De esta manera, los principales beneficiarios de la segunda globalización, en términos relativos, fueron los pobres y las clases medias de China y Asia (India, Indonesia, Corea del Sur y Tailandia) y, en términos absolutos, la plutocracia de los países ricos. En

1 Enrique Iglesias, reconocido economista y el expresidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), suele decir que el proceso fue equivalente “a la construcción de un segundo piso en una casa”.

2 En China la pobreza disminuyó del 63 % en 1990 al 2 % en 2013. Fundación Gates. Economist. Septiembre 15, 2017.

cambio, las clases medias bajas de las naciones avanzadas de occidente llevaron la peor parte. Estos hechos, como es sabido, fueron causa eficiente de la transformación del sistema político internacional.

-Sistema político en reconstrucción

El cambio de la estructura de poder económico desembocó en la recomposición sustantiva del orden político global –con todas las piezas del tablero en movimiento– en América, Rusia, Medio Oriente, Europa y Asia. La incertidumbre es el signo de los tiempos: el antiguo orden se quebró, pero no se define aún el perfil del nuevo. El mundo no es de nadie, como señala Kagan. Sin eje ordenador, el sistema se tornó inestable e impredecible. El rol hegemónico de Estados Unidos en el sistema político global se debilitó severamente como consecuencia de las invasiones a Afganistán e Irak y la gran crisis de 2009, provocada esta última entre otras razones, por el alto costo de esas operaciones militares. En ausencia de ese poder, potencias regionales compiten por la supremacía y buscan crear o reponer sus esferas de influencia.

Es en este punto que tiene que marcarse la característica que diferencie a esta época de las del pasado: no son reinos o naciones los que se enfrentan por la hegemonía total, ya sea regional o global; son más bien regiones-continente las que compiten dentro de un gran sistema económico mundial de mercado. Es un mundo interconectado, irremediablemente, por las cadenas de valor y la interdependencia económica global; por las migraciones forzadas y voluntarias; por los flujos de información, conocimiento y personas; por el calentamiento global, las epidemias, los desastres naturales y el crimen organizado. Esta presión –a momentos insoportable– de la integración cultural, económica y política provocó reacciones proteccionistas, xenófobas, racistas, en el propósito reaccionario de reponer el viejo orden.

Este nuevo desorden es descrito así por Lluís Bassets³:

(...) la inseguridad y el miedo no tienen su origen en una amenaza de destrucción nuclear mutua asegurada, sino en la proliferación y el descontrol. El miedo que atenazaba entonces al mundo (en el siglo XX) era el de la destrucción mutua asegurada (MAD, por sus siglas en inglés) como resultado de un incidente incontrolado y de una escalada entre Moscú y Washington que condujera a un intercambio de disparos y al consecuente apocalipsis nuclear. Ahora el miedo se ha hecho plural, es más diverso. Persiste el temor ante la escalada nuclear norcoreana y la espiral de amenazas que la ha acompañado hasta hace apenas unas semanas. Pero son el terrorismo, las inmigraciones descontroladas, el ascenso de las ideologías económicas extremas, los brotes de nacionalismo étnico y la crisis de las democracias liberales los que suscitan los mayores temores de ines-

3 Lluís Bassets. El País, Madrid, 14 de abril de 2018.

tabilidad, pérdida de riqueza y aparición de conflictos calientes, especialmente en los lindes del continente europeo.

Entre los procesos que inciden en el desajuste político planetario, destaca la crisis crónica del Medio Oriente, un conflicto secular en el que se entrecruzan y colisionan intereses económicos, religiosos, ideológicos, geopolíticos de poderes regionales y potencias mundiales, que ahora tiene asiento en Siria, como antes en Egipto, Israel, Palestina, Irán, Pakistán, Irak o Afganistán. Es tal la complejidad de este atolladero histórico –en el que intervienen Estados Unidos y sus aliados Francia y Reino Unido, Rusia, Irán, Turquía, Israel, Arabia Saudita, marxistas Kurdos, mercenarios rusos y milicias árabes sunnitas y chiitas– que ya ha ocasionado 500.000 muertos y millones de refugiados, y llevó al expresidente Barak Obama a concluir que no había ninguna posibilidad que su gobierno pudiera resolverlo –y, para el caso, ninguno, por lo menos durante una generación. El enfrentamiento –consecuencia directa del reparto de colonias entre las potencias victoriosas al término de la Primera Guerra Mundial (Macmillan, 2003)– ya llevó a la humanidad varias veces al borde del holocausto nuclear y sus consecuencias han desbordado hace tiempo las fronteras de la región hasta desestabilizar occidente.

Paralelamente a la crisis de las expectativas económicas, occidente se vio remecido por los atentados del 11 de septiembre de 2001, las invasiones de EEUU a Afganistán e Irak, la declaratoria de *jihād* por parte de Al Qaeda, el movimiento Talibán y, más recientemente, ISIS o Daesh, las guerras geopolíticas del Medio Oriente, los atentados terroristas en París, Bruselas, Estambul y la crisis de los refugiados, factores que crearon un clima de inseguridad y temor propicio para el desarrollo de las formas más odiosas de fundamentalismo étnico y religioso, abanderadas por movimientos políticos de extrema derecha. Al mismo tiempo, se plegaron a la revuelta los sectores conservadores y tradicionalistas de Estados Unidos y Europa, temerosos del cambio, defensores del status quo, resentidos y ofendidos por lo que entienden como excesos libertarios de la élite de las grandes metrópolis. No quedó allí. Se desató una crisis masiva del sistema de representación y, finalmente, de las instituciones democráticas en el corazón de la modernidad secular de Estados Unidos y Europa. La premisa de que la comunidad política se somete a la ley para asegurar dignidad y derechos iguales para cada ciudadano, independientemente de su origen étnico, cultural, religioso o su género, entró en discusión, en reacción a las grotescas desigualdades sociales del capitalismo globalizado.

Esta nueva transición se desarrolla en un nivel más profundo y con mayor grado de beligerancia que las del pasado reciente, de la mano caótica e impredecible del presidente Donald Trump, cuyo estilo de gobierno hace imposible diseñar una línea estratégica con un mínimo de coherencia. En el plano económico, sus políticas nacionalistas y proteccionistas intentan revertir las tendencias de la tercera ola de globalización económica: retroceder en el tiempo, reponer la integración de las cadenas de producción en

territorio nacional, interrumpir, abortar o controlar el comercio intra-firma de partes y piezas, romper si fuera necesario el equilibrio del sistema económico internacional y desencadenar guerras comerciales y monetarias. En este cuadro de severas tensiones, se desató un movimiento global, un realineamiento de las alianzas comerciales, con el propósito explícito de fortalecer el sistema internacional de comercio y las disciplinas de la Organización Mundial de Comercio (OMC), como respuesta a la política proteccionista de Trump y la derecha europea.

En el plano político, la carencia absoluta de una visión estratégica, cualquiera fuera, confundió a sus aliados, alentó a sus adversarios, desordenó el sistema y llevó a extremos grotescos el riesgo de la confrontación nuclear, primero en Corea del Norte y hace poco en Siria. Es cada vez más claro que Estados Unidos ya no puede imponer sus condiciones, en esta segunda década del siglo XXI, como lo hizo al término de la Segunda Guerra Mundial. Puede desordenar el sistema, pero no reconstruirlo a su imagen y semejanza. Es un momento peligroso. La proliferación de armas de destrucción masiva en Corea del Norte; el replanteamiento del Tratado nuclear con Irán; el terrorismo; la amenaza geopolítica de Rusia, lo dicen todo.

Asia: China

La sensación de temor e incertidumbre, de fin de época, permea occidente. Pero no ocurre lo mismo en Asia. El medio siglo de expansión que ya lleva desde que Japón, Singapur, Corea del Sur y los “tigres” del sudeste asiático iniciaron el despegue hasta que lo culminó China, transformó la sociedad asiática más allá de cualquier relato cuantitativo. La participación de Asia en el producto global pasó del 18,6 % en 1950 al 40,5 % en 2005, según Madison (2007) y del 12 % al 39 % entre 1990 y 2012, en los datos de Martin Wolf (2017).

Todo parece ser posible para las naciones de esa cuenca. Sin embargo, la historia enseña cautela a tiempo de pronosticar el futuro.

-China, la protagonista

China es un capítulo inexcusable de ese recuento. Kissinger (2017) la describe así:

(...) es única, trasciende la dimensión del Estado westphaliano. Es al mismo tiempo una antigua civilización, un Estado, un imperio y una economía globalizada. Inevitablemente, China buscará un orden internacional compatible con su experiencia histórica, creciente poder y visión estratégica.

Por lo demás, está cerca de las líneas marítimas que conectan océanos y continentes, afirma cada vez más su presencia en el Pacífico occidental y tiene profundidad territorial suficiente como para alcanzar los campos de petróleo y gas del Asia central. Su influencia cultural se extiende en un espacio inclusive más amplio: es el imperio del centro.

Es interesante anotar que en esta confrontación de dos estrategias políticas subyacen importantes diferencias culturales: la estrategia occidental concentra poder en un punto decisivo de la confrontación para propinar un golpe definitivo; la estrategia china, en cambio, heredera de Sun Tzu, procura construir una posición dominante, política, económica y psicológica, de manera que la conclusión del conflicto sea el fin natural de la correlación de fuerzas.

En 1992, Deng Xiao Ping dio un giro de timón histórico con la apertura de las zonas y los puertos de libre comercio y la política económica del socialismo de mercado, con el propósito de explorar y desarrollar innovación en una economía abierta de mercado de alcance mundial. Ya en los 80, China había accedido al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y en 2005 ingresó a la OMC.

Los instrumentos del cambio fueron los puertos libres y las zonas económicas especiales. Se establecieron 11 en Shanghái, Guandong, Tianjin, Fujian, Zhejiang, Liaoning, Hubei, Sichuan, Chongqing, Shanxi y Henan y se les dio poderes para administrar las zonas de libre comercio y aplicar las reformas necesarias para cumplir sus objetivos. Se trataba de ganar experiencias que luego pudieran repetirse, explorando y desarrollando innovación en la economía global abierta. El experimento tuvo un éxito fenomenal: China creció a una tasa promedio del 10 % anual en los siguientes 40 años.

El incremento sustantivo del proceso de urbanización, reducción de la pobreza y expansión del consumo de las clases medias en las economías emergentes de Asia, muy especialmente China, cambió la correlación internacional de poder económico y desencadenó la reestructuración del sistema global. En 2015, China resolvió cambiar su paradigma de desarrollo y pasó del énfasis en la exportación de manufacturas a la expansión y aprovechamiento de su vasto mercado, priorizando los sectores de servicios y de alto contenido tecnológico. Los drones de uso comercial y la biotecnología son dos ejemplos de la capacidad china para tomar velozmente el liderato en la tecnología de punta.

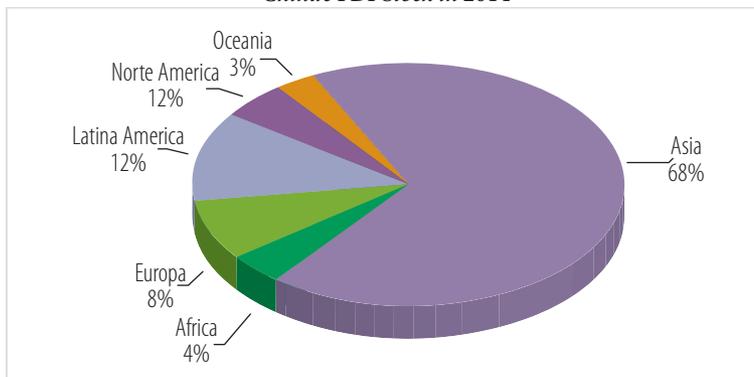
En el congreso del Partido Comunista de 2017, se anunció el paso de la doctrina del “ascenso pacífico” de Deng a la de “oportunidad estratégica”, al término de la cual, en 2050, China deberá convertirse en la primera potencia económica mundial. Ese cambio de estrategia, de una expectativa de alto crecimiento a otra de crecimiento medio-alto, se explica por el agotamiento del excedente de mano de obra rural barata; la reducción de la tasa de retorno de la inversión; la necesidad de expandir el sector de servicios para atender la demanda de la nueva clase media urbana y la importancia de sustituir la importación de tecnología por innovación local. Con ese objetivo, se expandirá el mercado para inversiones extranjeras y se protegerán los derechos de propiedad con el fin de hacer que el mercado chino sea mejor regulado y más transparente.

Al tenor de sus documentos oficiales, la orientación de la nueva política económica china es fomentar y consolidar un ambiente ordenado para la inversión; expandir el mercado para los inversionistas extranjeros; construir zonas de libre comercio con altos estándares de calidad y fortalecer la protección de los derechos de propiedad; crear un mercado más transparente y mejor regulado. Se propone, al mismo tiempo, promover un ambiente externo de cooperación internacional, mediante el despliegue de una red global de acuerdos comerciales, abiertos y transparentes que beneficien a todas las partes y que prevengan las guerras comerciales.

-Proyección económica

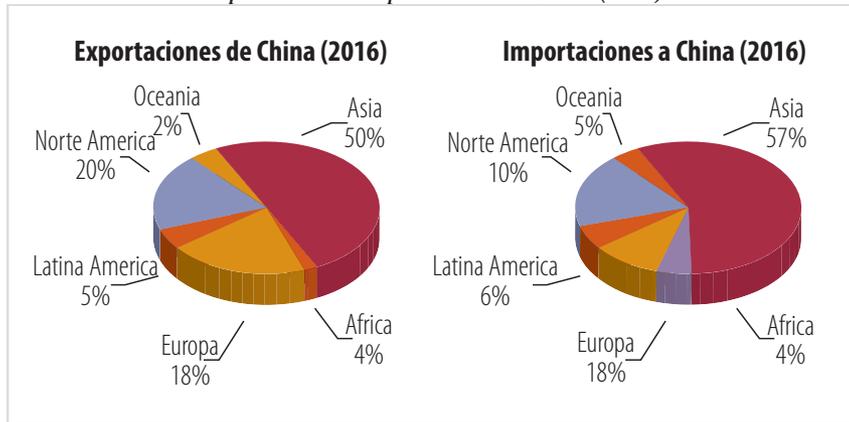
Los siguientes gráficos ayudan a precisar las prioridades de la actual proyección económica de China⁴.

Gráfico 1
China's FDI Stock in 2014



4 Financial Times. Mayo de 2017.

Gráfico 2
Exportaciones e importaciones de China (2016)



Sus exportaciones se concentran claramente en Asia (50 %), Estados Unidos (20 %) y Europa (19 %). América Latina, África y Oceanía suman en conjunto apenas el 11 %. Las importaciones siguen la misma pauta: 57 % de Asia, 18 % de Europa, 10 % de Estados Unidos y 15 % de América Latina, África y Oceanía. El 68 % de la inversión china se radica en Asia; el 13 % entre Estados Unidos y Europa; el 12 % en América Latina; el 4 % en África y el 3 % en Oceanía.

De estos datos se infiere claramente que Asia es su primera prioridad en inversiones y comercio exterior, además de ser el eje principal de su proyección económica y política. Los mercados de alto poder adquisitivo de occidente (Estados Unidos y Europa) le siguen en importancia y América Latina se proyecta como foco de sus planes de futuro en el tercer mundo, por el nivel de sus inversiones. Al contrario de lo que se supone habitualmente, África aparece en un lugar relativamente secundario.

La matriz de la proyección estratégica china, Belt and Road Initiative (BRI), propuesta en 2013 por el presidente Xi. Asigna un millón de millones de dólares para inversión en infraestructura en China, Asia Central, Rusia, Europa, el Golfo Pérsico y el Mediterráneo, con prolongaciones al sudeste asiático y África. Cubre 68 países que representan el 60 % de la población mundial y el 40 % del Producto Interno Bruto. Wang Singson (2017) escribió que “China está segura de que su rol de liderato en este proyecto afirmará su imagen como gran potencia en su vecindario y en otros lugares del mundo”.

Mapa 1



El BRI comenzó a tomar forma en 2014, priorizando la infraestructura, específicamente con el Cinturón Económico del Camino de la Seda que busca unir a China con i) Asia Central, Rusia y Europa (el Báltico); ii) el Golfo Pérsico y el Mediterráneo a través de Asia Central y Occidental y iii) el sudeste asiático y el océano Índico. La ruta marítima del Camino de la Seda, entonces, está diseñada para ir de la costa china a Europa cruzando el océano Índico, por un lado; y de la costa china al Pacífico Sur, por el otro.

Las autoridades chinas destacan las cuatro dimensiones que a su juicio tiene la iniciativa del BRI: i) física, que impulsa la conectividad entre países por carreteras, ferrocarriles, rutas marítimas, naves aéreas e internet; ii) financiera, que incita la innovación y la cooperación al transformar el ahorro en inversión en la economía real; iii) institucional, que reduce los costos de transacción y ofrece incentivos a los inversores para mejorar la localización de los factores de producción y iv) culturales, que estimulan el entendimiento entre diferentes pueblos y el fortalecimiento de la coexistencia pacífica.

Es, sin duda, una iniciativa de enorme calado económico, tan significativo como el Plan Marshall al término de la Segunda Guerra Mundial ya que creará nuevos mercados para firmas de ingeniería, equipo y materiales. Desde luego hay un claro interés económico: las empresas chinas que construyan las zonas económicas, los parques industriales y plantas eléctricas, con masivo financiamiento estatal, se beneficiarán sustancialmente con la exportación de equipo e insumos y de los proyectos de construcción de BRI.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) estableció, conjuntamente con China, un centro de capacitación que ayudará a entrenar a funcionarios de ese país en los proyectos de desarrollo del BRI en terceros países, aunque apuntó que la ejecución de ese gigantesco plan puede tener connotaciones en la deuda y en la utilidad real de los proyectos. No obstante, su significado geopolítico es tan o más importante que esos eventuales riesgos: cambiará la naturaleza del juego en el siglo XXI; pondrá nuevamente en el debate las teorías de Halford Mackinder –que afirmaba que el que domine

el *hinterland*⁵ euroasiático dominará el mundo— y del almirante Alfredo Mahon, que contraponía la supremacía del poder naval y el dominio de las zonas costeras, noción que sustentó la política norteamericana de contención de la Unión Soviética durante la Guerra Fría.

Es pertinente recordar que, en su momento, China fue la primera potencia naval del planeta. Durante la dinastía Ming, entre los años 1405-1433, el mariscal Zheng He comandó una flota que dominó el océano Índico, Java, India, el Cuerno de África y el estrecho de Hormuz. En ese tiempo, cuando la era de la exploración europea todavía no había comenzado, la flota china gozaba de una insuperable ventaja tecnológica en el tamaño, sofisticación y número de sus naves, que hubiera empujado a la Gran Armada Española (que estaba a 150 años de formarse). Al término de su misión, el emperador ordenó que se destruyera la flota y sus archivos para concentrar la atención en la confrontación con sus adversarios del norte. China se transformó en un poder continental y renunció al marítimo.

En opinión de Kissinger (2017),

(...) al conectar China con Asia Central y eventualmente con Europa, la nueva Ruta de la Seda puede desplazar el centro de gravedad mundial del Atlántico a la masa continental euro-asiática. La ruta cruza una inmensa diversidad de culturas, naciones, creencias, instituciones y estados soberanos. En ella se encuentran otras grandes culturas –Rusia, India, Irán y Turquía– y, en su término, las naciones de Europa occidental, cada una de las cuales debe decidir si se acoplan, cooperan o se oponen a la iniciativa y de qué manera. Las implicaciones para el sistema político internacional son tan pasmosas como atractivas.

-Proyección estratégica

Hasta hoy, después del dramático final de la experiencia japonesa en la Segunda Guerra Mundial, del victorioso final de las guerras de liberación nacional de Vietnam y Camboya y la amenaza constante pero administrada de Taiwán, las pugnas de los países asiáticos con occidente tuvieron carácter esencialmente económico. Sin embargo, el creciente poderío militar chino y la afirmación de su presencia naval en el Mar del Sur y las rutas marítimas del océano Índico, pueden alterar las viejas presunciones. El gasto militar chino aumentó en 395 % desde 1995 (en billones de dólares, a precios constantes). Comparado con un incremento de 214 % en Rusia, 87 % en India, 44 % en EEUU y 13 % en Reino Unido. Se dice que, con las proyecciones actuales, el

5 Según el portal Global Negotiator, un *hinterland* es: “un área de influencia que se sitúa en el interior y detrás de un puerto, y que sirve como espacio o depósito de los productos destinados a la exportación y de distribución de las importaciones. En un sentido más amplio, un *hinterland* se refiere a un área de influencia (cobertura comercial) alrededor de una ciudad o infraestructura logística (*hub* o aeropuerto).

gasto militar chino será semejante al de Estados Unidos en 20 años y que en 40 podría equilibrar su poder.

La anexión de Crimea y la intención de colocar a Ucrania en su zona de influencia destruyeron la relación de Rusia con occidente –donde había depositado sus expectativas de acceso a mercados y tecnología– y la condujeron a realizar su propio “giro al Asia”, dando origen a una nueva relación de cooperación con China, en la que esta última retiene las cartas de poder económico y político. Ambas potencias administran bien sus tensiones en el Ártico, Asia Central y el lejano este ruso, pero todo indica que persistirán las diferencias geopolíticas que los separaron históricamente, incluyendo las observaciones rusas a la proyección euroasiática de China en el proyecto del BRI.

China está en los primeros pasos de un proceso que la convertirá en una potencia marítima y continental. Por milenios, los emperadores se concentraron en defender el imperio del centro contra las invasiones terrestres de sus vecinos, usualmente desde el norte y el oeste. Un referente en estrategia militar anota que “la mentalidad tradicional en la que la tierra sobrepasa al mar debe ser abandonada y tiene que atribuirse mayor importancia a administrar los mares y océanos para proteger los derechos marítimos, la seguridad de las rutas marítimas, las comunicaciones y los intereses de China”. Ese es el gran cambio en la región, en el razonamiento de Kaplan (2012).

Los analistas señalan que la estrategia naval china se orienta principalmente a impedir el acceso de portaviones norteamericanos y sus grupos de apoyo a la barrera marítima natural, como es llamada la primera cadena de islas que van desde el archipiélago de la península de Kamchatka a la península malaya en el sur, y que China identifica como su área de influencia estratégica. El otro foco es la cadena de islas artificiales construidas en las barreras de coral y de rocas en el mar de China meridional, equipadas con aeropuertos, baterías antiaéreas, sistemas antimisiles y facilidades de radar.

No debe perderse de vista que Asia tiene su propio sistema de equilibrio de poder y, por tanto, ni Japón, ni India ni Vietnam aceptarán fácilmente la supremacía china. Algunos analistas occidentales se preguntan inclusive si esas diferencias conducirán a tragedias como las de las “guerras civiles europeas” que asolaron ese continente y el mundo en el siglo XX, como podrían anunciar las fricciones con Malasia, Indonesia, Vietnam y Taiwán en el mar de China meridional. Es una pregunta abierta, pero también es posible que las inevitables disputas asiáticas se administren con las categorías culturales y políticas de la “historia larga” que forma parte intrínseca de sus tradiciones.

Estados Unidos-China: la confrontación del siglo XXI

Estados Unidos y China se perfilan como los protagonistas de las grandes confrontaciones del siglo XXI. Europa aparece en rol secundario, con Alemania en el comando de un continente afligido por mil problemas, frente a una Rusia que trata de compensar su debilidad económica y tecnológica con el arsenal nuclear que heredó de otro tiempo.

Obama y Trump coinciden en que China es el gran desafío económico de Estados Unidos y por eso es una prioridad central de su futuro económico y político; una prioridad que, ciertamente, requiere atención constante. El anterior y el actual Presidente, no obstante, difieren en la manera de enfrentar el dilema. En una entrevista a *The Atlantic*⁶ Obama, que hizo del “giro al Asia” una de las piezas principales de su legado, razonó de la siguiente manera:

(...) en términos de la tradicional relación entre grandes potencias, la relación entre Estados Unidos y China será la más crítica. Si China continúa en la línea de ascenso pacífico, entonces tendremos un socio de capacidad creciente que comparta con nosotros el peso y la responsabilidad de mantener el orden internacional. Si China falla y no logra mantener una trayectoria que satisfaga a su población, y escoge el camino del nacionalismo como principio organizador; si se siente tan abrumada que no puede asumir las responsabilidades de un país de su tamaño para mantener el sistema internacional; si ve el mundo solo en términos de esferas regionales de influencia, entonces no solo veo el potencial conflicto con China, sino que también nos encontraremos con mayores dificultades para enfrentar los otros retos que sobrevendrán.

Trump, en cambio, pareciera haber escogido el camino de la confrontación, pero nadie puede atreverse a confirmar esa posibilidad por la ausencia total de una línea estratégica en el actual gobierno de la primera potencia occidental. Los hechos dirán la última palabra, aunque mientras tanto, es evidente que la contienda tiene lugar en ciertos escenarios que se describen a continuación.

-Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP)

La CEPAL (2016) resumió el contenido del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) en los siguientes términos:

El 4 de febrero de 2016, 12 países⁷ de América Latina y el Caribe, América del Norte, Asia y Oceanía suscribieron el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), tras casi seis años de negociaciones. El TPP se diferencia de la mayoría de los acuerdos comerciales previos por su carácter plurilateral e interregional y por su amplia cobertura temática. Además de los temas tradicionales de acceso a los mercados de bienes, servicios, inversión y contratación pública, establece reglas sobre materias que no han sido normadas por los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) o que lo han sido de modo limitado. Este es el caso del comercio electrónico, las empresas estatales, la coherencia regulatoria y

6 Entrevista disponible en <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>

7 Los doce signatarios del Tratado fueron México, Perú, Chile, Canadá, Estados Unidos, Australia, Japón, Malasia, Vietnam, Brunei, Nueva Zelanda y Singapur.

diversos aspectos laborales y medioambientales. En estas y otras áreas, como la propiedad intelectual, el TPP impulsaría un proceso de armonización regulatoria entre sus miembros, pese a que estos tienen niveles muy disímiles de desarrollo económico e institucional y distintos sistemas políticos y legales.

Anotó a continuación que

(...) subyace a la negociación del TPP el interés de Estados Unidos por alcanzar tres objetivos estratégicos: fortalecer su presencia económica y geopolítica en Asia y el Pacífico (contrapesando la creciente influencia de China), definir nuevas reglas para el comercio y la inversión mundiales en las próximas décadas, y actualizar las disposiciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

El acuerdo era, entonces y ante todo, un componente central del “giro al Asia” del Presidente Obama; un medio para beneficiar a los sectores en los cuales Estados Unidos tenía claras ventajas competitivas (servicios, comercio electrónico) y una manera de aproximar a sus socios comerciales del Pacífico y desafiar el poder emergente de China. Remodeló un tradicional convenio comercial en un acuerdo de nueva generación y reclutó a países que representaban el 40 % del producto mundial. Sin embargo, en una señal premonitoria de la contrarrevolución que se avecinaba, la iniciativa encontró resistencia en la campaña electoral norteamericana, inclusive dentro del Partido Demócrata (su candidata, Hillary Clinton, se vio obligada a cambiar públicamente su postura inicial de apoyo). Trump tomó el tema como un punto focal de su consigna “América primero” y ganó las elecciones.

El 23 de enero 2017, en una de sus primeras actuaciones como presidente, Donald Trump firmó la orden ejecutiva por la que canceló el compromiso de Estados Unidos para participar en el TPP. Justificó la decisión con el argumento de campaña, repetido luego de manera constante, de que los acuerdos comerciales de nueva generación, negociados por los gobernantes incompetentes que lo habían precedido, eran culpables de la declinación de la autoridad y poderío y de la pérdida de puestos de trabajo en Estados Unidos. Enfatizó la prioridad clave de reducir los déficits comerciales, negociando acuerdos bilaterales en los cuales EEUU pueda imponer sus condiciones, a diferencia de los acuerdos multilaterales en los cuales es un socio entre varios. No sorprende que no encuentre mucho entusiasmo entre eventuales socios para ese juego. Se trata de un error estratégico de proporciones, de alcance mucho mayor al propiamente comercial o económico, según coinciden los expertos. El liderato de Estados Unidos en Asia se desvaneció irremediabilmente y, como era previsible, China se ofreció de inmediato para tomar la posta como defensor del libre comercio global.

Pese a la sorpresa y desaliento inicial (Abe Shinzo, primer ministro de Japón, declaró en Lima que un TPP sin Estados Unidos no tenía sentido), Japón, Vietnam y Canadá, apoyados por los países latinoamericanos, resolvieron retomar las negociaciones y

concluir el tratado. El 23 de enero de 2018, en el primer aniversario del anuncio de retiro de Estados Unidos, los 11 países restantes decidieron seguir adelante con el acuerdo, con un nuevo nombre: Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP, sigla en inglés), que promete sólidas protecciones para la propiedad intelectual y amplía las normas de libre comercio más allá de la agricultura y los servicios. El acuerdo también representa un esfuerzo importante por resistirse al modelo económico dominado por el Estado, que utiliza (y sustenta) la creciente influencia de China en el mundo.

El 12 de abril de 2018, Trump sorprendió al instruir a su equipo que examinara la posibilidad de retornar al TPP, en “sus términos”, desde luego. El entonces presidente de México, Enrique Peña Nieto, declaró que las puertas estaban siempre abiertas pero los otros socios fueron más precavidos. “Apreciamos que EEUU regrese a la mesa, pero no vemos algún apetito general por cualquier renegociación significativa del TPP-11”, dijo el ministro de Comercio de Australia, Steven Ciobo y, por su parte, Toshimitsu Motegi, ministro de Japón a cargo del CPTPP, previno que sería difícil cambiar el acuerdo. Lo calificó de “equilibrado como cristalería fina”. Tenían razón, porque pocos días después, en ocasión de la visita de Abe a su casa de Mar del Lago, en Florida, Trump indicó que solo volvería luego de concluir acuerdos bilaterales con los principales socios y siempre que “le hicieran una propuesta que no pudiera rechazar”.

Hay que recordar que China es parte del Regional Comprehensive Economic Partnership, al que concurren todos los países asiáticos del TPP, más India, Corea del Sur, Filipinas, Laos y Camboya.

-Proteccionismo: fricciones comerciales

Otra dimensión del cambio de régimen económico es el proteccionismo. La administración Trump está decidida a repatriar inversiones y plantas industriales y resguardar el mercado interno con barreras arancelarias y no arancelarias, bajo la consigna “Estados Unidos primero”. Naturalmente, el costo del populismo norteamericano y las presiones inflacionarias que provoque será soportado por otros –especialmente por los países emergentes– antes que lo sufran los consumidores estadounidenses.

No se dice nada nuevo si se recuerda que los países afectados del resto del mundo responderán el proteccionismo norteamericano con la misma moneda –*facio ut facias* (hago lo que tú haces)– y que la posibilidad que se desaten tensiones comerciales y cambiarias es muy alta. Los paneles del sistema de solución de controversias de la OMC tendrán mucho trabajo. La colisión que se ve venir no se resolverá en el corto plazo, tomará varios años, independientemente de su desenlace. La consecuencia lógica e inevitable de esa turbulencia será la incertidumbre y recesión en la economía mundial. En realidad, ya ha comenzado porque los actores actúan a partir de sus expectativas, y todas son sombrías.

Hay otro dato importante que registrar. Como ya se ha dicho, la nueva división internacional del trabajo se origina y tiene lugar dentro de las grandes corporaciones globales, no entre las naciones. El sistema de comercio internacional experimentó un cambio crítico en el último cuarto de siglo: dos tercios de los flujos mundiales de intercambio son intra-firma y de partes y piezas. Los costos de comunicación y transporte cayeron tanto que fue posible desacoplar la cadena de producción y fabricar componentes o instalar plantas de ensamblaje en distintos lugares del mundo. Las corporaciones pueden combinar ahora el conocimiento y know how⁸ originado de los centros avanzados de investigación del mundo con el costo de la mano de obra de los países emergentes.

Trump tiene pocas convicciones firmes pero su actitud frente al comercio internacional es la gran excepción; mantuvo la misma línea de crítica al libre comercio desde 1970 y fue un tema clave de su candidatura insurgente. Desde el principio de su mandato su atención (y su ira) se concentró en el déficit comercial con China que, con \$us 270 mil millones en 2017, representó el 35 % del déficit global de su balanza comercial⁹. Por eso no sorprendió que, luego de escauceos amistosos, aplicara un arancel del 25 % a las importaciones de acero y de 10 % a las de aluminio, una medida claramente dirigida a China. Más tarde, anunció que subirá los aranceles a productos importados de China que suman cerca de cien mil millones de dólares (una quinta parte del total de las ventas anuales de la potencia asiática a Estados Unidos). Al día siguiente China publicó una lista de productos norteamericanos, incluyendo soya y pequeños aviones, que suman 50 mil millones, a los cuales impondrá aranceles. El ministro de Comercio chino declaró que Estados Unidos inició una investigación sobre propiedad intelectual y propuso tarifas contra 100 mil millones de importaciones. China no negociará en estas condiciones.

El escenario para una guerra comercial abierta entre las dos mayores potencias económicas del planeta está listo. Está claro que el impacto de estas medidas para el consumidor norteamericano y para la economía global será inmenso: aumentarán los precios para los consumidores, se contraerá la inversión y caerá la tasa de crecimiento del producto; finalmente, se puede producir una reacción en cadena en la economía mundial, con consecuencias imprevisibles. Moody's¹⁰ advirtió que, aunque el impacto directo de las tarifas en Estados Unidos y China se puede administrar, la escalada en tensión provocará volatilidad en los mercados financieros y pesará en las decisiones de inversión. Empresarios, líderes políticos y gobiernos de diferentes continentes pre-

8 “Saber cómo”, neologismo que se interpreta como transferencia de tecnología.

9 En 2017, las exportaciones de China sumaron 385 mil millones de dólares y las importaciones 115 mil millones. El déficit comercial global de Estados Unidos se situó en el rango de 790 mil millones de dólares ese mismo año.

10 Financial Times, 7 de abril 2018

sionan a Trump y Xi para que inicien negociaciones antes que las medidas anunciadas entren en vigor.

Para complicar las cosas para Trump, el déficit comercial en los primeros meses de 2018 creció a 320 mil millones de dólares, 10 % más alto que en el mismo periodo en 2016. Sin ir más lejos, las importaciones de acero y aluminio aumentaron desde que Trump anunció las medias proteccionistas. En abril de 2018 en Boao, China, el presidente Xi prometió una “nueva era de apertura comercial” y reformas con las que responder, al menos en parte, a las exigencias de Washington sobre una balanza comercial más equilibrada (en línea con su nueva política económica). Trump respondió con un tuit en el que agradece las palabras y asegura que ambos países harán grandes progresos juntos.

Las críticas de los analistas norteamericanos son feroces. El Premio Nobel de Economía, Paul Krugman, anotó en una columna de prensa que “el mayor peligro que existe aquí no es simplemente que Trump no entienda las cuestiones. Peor todavía, no sabe lo que no sabe”, para describir a continuación las razones por las cuales “es una tontería pensar que Estados Unidos ganaría una guerra comercial” con China:

La globalización ya se ha producido –continúa Krugman– y las industrias estadounidenses forman parte ahora de una red internacional de transacciones. Por tanto, una guerra comercial afectaría a las comunidades de la misma manera que lo hizo el aumento del comercio en el pasado. Hay un viejo chiste sobre un conductor que atropella a un peatón, y que luego intenta remediar el daño dando marcha atrás y pasando por encima de la víctima una segunda vez. La política comercial *trumpista* sería así.

Es probable que el comportamiento del sistema económico y político mundial esté jalonado, de aquí en adelante, por esas y muchas otras escaramuzas, de formas y resultados imprevisibles, en un contexto cada vez más desordenado e incierto. Sin embargo, si la atención se aleja de los datos de la coyuntura, el observador comprobará que las líneas básicas de la confrontación estratégica entre China y Estados Unidos ya están marcadas. La potencia emergente ha resuelto convertirse en el centro tecnológico del mundo en las próximas décadas, consolidar su condición de núcleo del desarrollo asiático y proyectar su influencia en la masa continental euroasiática. Estados Unidos hará cuanto esté a su alcance para contener esa expansión, ya fuera por el procedimiento propuesto por Obama, por el camino del enfrentamiento preferido por Trump o por una combinación de ambos. Esa contienda, esencialmente económica y tecnológica, tendrá lugar en múltiples escenarios geográficos, como ya ocurrió en la Guerra Fría, en una dimensión, riesgos y desenlaces diferentes. América Latina será uno de ellos.

Préstamos chinos a América Latina

Venezuela	62.2
Brasil.	42.1.
Argentina.	18.2
Ecuador.	17.4
Bolivia.	3.5
Otros.	7.0
147.4 mil millones de dólares	

Bibliografía

CEPAL

2016 *Panorama Internacional*. Santiago: CEPAL

Kaplan, Robert

2012 *The revenge of geography*. Nueva York: Penguin Random House.

Kissinger, Henry

2017, 2 de agosto. “Chaos and order in a changing world”. Financial Times. Londres.

Luce, Edward

2017 *The Retreat of Western Liberalism*. New York: Grove Atlantic.

Macmillan, Margaret

2003 *Paris 1919: Six Months That Changed the World*. New York: Random House Trade.

Madison, Angus

2007 *Contours of the world economy 1-2030 AD*. Oxford: Oxford University.

Wolf, Martin

2017, 19 de julio. Financial Times. Londres.

Xinsong, Wang

2017 “One Belt, One road’s, Governance deficit problem”, en “Foreign Affairs”.

Las relaciones de la Alianza del Pacífico con sus futuros miembros asociados: una perspectiva multidimensional desde el comercio, la inversión y la cooperación económica

*Camilo Pérez Restrepo
María Teresa Uribe Jaramillo¹*

Introducción

La Alianza del Pacífico (AP) se estableció en abril de 2011 con la Declaración de Lima que entró en vigor el 6 de junio de 2012 tras la suscripción del Acuerdo Marco por los presidentes de Chile, Colombia, México y Perú (Alianza del Pacífico, 2011). En 2014 se firmó un Protocolo Adicional que entró en vigor en mayo de 2016, estableció desgravar inmediatamente el 92 % de las partidas arancelarias y puso plazos de desgravación para el 8 % restante. Este instrumento profundizó, además, los acuerdos bilaterales con disposiciones que incluyen medidas para eludir obstáculos técnicos al comercio, disposiciones sanitarias y fitosanitarias, facilitación del comercio, inversión, comercio electrónico, entre otros aspectos de última generación (Alianza del Pacífico, 2014).

La AP tiene dos objetivos principales: a nivel interno, constituir un área de integración regional profunda, caracterizada por la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas; y a nivel externo, convertirse en una plataforma latinoamericana hacia el Asia Pacífico (Roldán, 2015). Con miras al cumplimiento de estos objetivos, alcanzó algunos logros significativos entre sus miembros: la creación de una plataforma de integración de las bolsas de valores en el Mercado Integrado Latinoamericano (MILA); la creación del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP); la eliminación de visas; la creación de una plataforma de movilidad académica (Alianza del Pacífico, 2016). Asimismo, la Alianza desarrolló iniciativas para el crecimiento de las pequeñas

¹ Ambos autores pertenecen al Centro de Estudios Asia Pacífico de la Universidad EAFIT (Escuela de Administración, Finanzas e Instituto Tecnológico).

y medianas empresas (pymes), entre las cuales cabe mencionar las macro-ruedas de negocios, foros de emprendimiento e innovación y la creación de un Fondo de Capital Emprendedor (Atayde, 2017).

La AP cuenta con 52 Estados observadores con los que impulsó proyectos de cooperación en áreas prioritarias: facilitación del comercio, internacionalización de las pymes, ciencia, tecnología e innovación, movimiento de personas y educación. Hasta el momento hubo 13 cumbres presidenciales²; en la penúltima, realizada en Cali el 30 de junio de 2017, se suscribió la Declaración de Cali que aprobó la creación de la categoría de Estado asociado para negociar acuerdos de libre comercio con terceros, ampliando el esquema de integración de manera estratégica. Actualmente se negocia con Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur para otorgarles la condición de Estado asociado.

De acuerdo con los lineamientos de la Alianza del Pacífico se entiende por Estado asociado “a aquel Estado con el cual todas las partes del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico celebren y pongan en vigor un acuerdo vinculante de altos estándares en materia económico comercial, que contribuya a la consecución de los objetivos del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico”.

El documento también menciona que “los términos de referencia de la negociación deberán tener en cuenta altos estándares en materia económico comercial que favorezcan la apertura y la integración de los mercados incluyendo, pero no limitándose, a las siguientes materias: comercio de bienes, comercio de servicios e inversiones” (Alianza del Pacífico, 2017).

1. La Alianza del Pacífico en el contexto de la integración económica en Asia Pacífico

Desde su establecimiento, la AP fue concebida con el objetivo de convertirse en una plataforma de integración económica y comercial con una proyección hacia la región Asia Pacífico. Esta es una meta de crucial importancia, considerando la creciente relevancia de esa zona como eje gravitacional de la economía global, y en especial debido al crecimiento de las relaciones comerciales bilaterales. Las economías de Asia Pacífico, en particular las pertenecientes al Foro de Cooperación Económica (APEC) se caracterizan por su abierto compromiso con la negociación de acuerdos regionales, como puede verse en los años recientes con los importantes avances logrados en el marco de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), las negociaciones de diversos acuerdos bilaterales, así como aquellas emprendidas a nivel plurilateral como el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) o la Asociación Económica Integral Regional (RCEP).

2 La decimocuarta se efectuará entre el 5 y 6 de julio de 2019 en Lima, Perú.

El TPP fue negociado entre marzo de 2010 y diciembre de 2015 por 12 economías del Pacífico (Canadá, México, Perú, Chile, Japón, Vietnam, Malasia, Brunei Darussalam, Singapur, Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos) que, según cifras de 2015, tenían en conjunto un Producto Interno Bruto (PIB) de \$us 27,42 mil millones, equivalentes a cerca del 37 % de la economía mundial y al 29 % del comercio mundial (APEC Stats, 2017). El éxito de las negociaciones llevó a la firma del acuerdo en febrero de 2016, y de inmediato comenzó el proceso de ratificación –aún en desarrollo– en cada uno de sus miembros, antes de poder entrar en vigor. Este acuerdo sufrió un importante revés luego de que la administración de Donald Trump retiró a EEUU del TPP en febrero de 2017; desde entonces sus miembros sostuvieron una serie de reuniones, entre ellas un “diálogo de alto nivel” en el encuentro Iniciativas de Integración en el Asia-Pacífico, celebrado en Chile en marzo de 2017, así como una posterior cumbre en Tokio en julio de ese mismo año.

El proceso de la RCEP es más reciente, con negociaciones desde 2012 y aún en curso, incluye a 16 economías de Asia Pacífico (los 10 miembros de la ASEAN, además de Australia, China, Corea del Sur, India, Japón y Nueva Zelanda). En 2015 todos estos países tenían un PIB de \$us 22,58 mil millones, equivalentes a cerca del 30 % de la economía mundial y una participación del 24 % en los flujos de comercio internacional, además de cuantiosas inversiones (APEC Stats, 2017). Este acuerdo es menos ambicioso que el TPP, en términos de cobertura en algunos asuntos de nueva generación como el empleo y el medio ambiente, sin embargo, representaría un avance en la integración regional y generaría una serie de vínculos comerciales –hasta ahora no formalizados a este nivel– y con implicaciones regionales, por ejemplo, entre Japón y China, dos de las economías más importantes de Asia Pacífico.

En este contexto, la Alianza del Pacífico contaba en 2015 con un PIB de \$us 1.868 millones, superior al 2 % de la economía mundial, y una participación en el 3,3 % del comercio mundial (APEC Stats, 2017). Aunque de menores dimensiones que el TPP o RCEP, este mecanismo se encuentra más avanzado que los otros dos debido a que su protocolo comercial entró en vigor en julio de 2016, liberalizando una parte sustancial del comercio entre los miembros y logrando importantes avances en el sector servicios, y en la integración de sus mercados financieros. Asimismo, comenzó a dar pasos en su proyección a Asia Pacífico a través de una serie de iniciativas como el establecimiento de un Marco de Cooperación con ASEAN, la participación del grupo como bloque en APEC y la implementación de esfuerzos conjuntos, a nivel regional, de las agencias de promoción de inversiones y turismo.

El alcance del TPP y la RCEP y su importancia para la región Asia Pacífico, fueron abordados en diversos estudios; desde una perspectiva comercial, varios autores analizaron su impacto en los procesos de integración regional, destacándose los trabajos de Fergusson et al (2015), Aggarwal (2016), Estevadeordal y Talvi (2016) y Schott et

al (2016). Desde el ámbito de sus implicaciones para las relaciones internacionales y la geopolítica regional, sobresalen los trabajos de Wesley (2015) y Ravenhill (2016). Algunos autores reflexionaron incluso sobre los efectos que los acuerdos comerciales en Asia Pacífico podrían tener en América Latina, en particular en los miembros de la Alianza del Pacífico. Sobresalen los trabajos de Sánchez (2014) sobre el TPP y de Pérez y Roldán (2015), quienes comparan los alcances de la Alianza del Pacífico respecto al TPP, RCEP y su potencial como camino hacia el Área de Libre Comercio del Asia Pacífico (FTAAP).

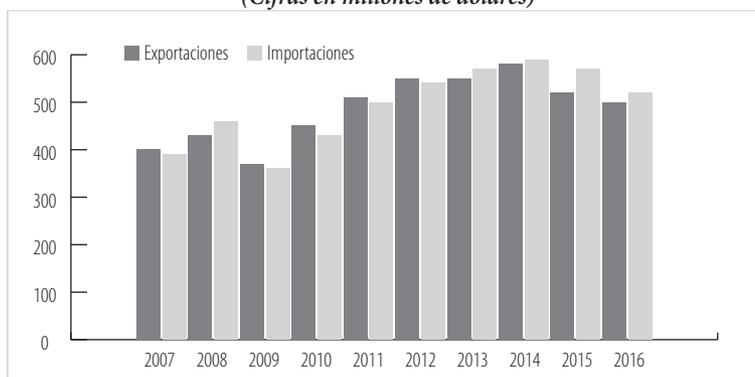
La invitación de la Alianza del Pacífico a los posibles futuros miembros asociados a negociar acuerdos económicos de nueva generación, con importantes compromisos en materia de acceso al mercado de bienes y servicios, así como en inversión extranjera, demuestra el interés por promover la integración comercial a través del Pacífico. En este sentido, resulta de vital importancia comprender la situación actual de las relaciones comerciales de la AP con estos socios comerciales, así como sus flujos de inversión extranjera, y visualizar tanto las oportunidades como los posibles desafíos inherentes al proceso de negociación.

2. Relaciones comerciales entre la AP y sus futuros miembros asociados de Asia Pacífico (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur)

El comercio internacional experimentó una contracción en los años recientes debido a una serie de factores, entre los que sobresalen la caída en los precios de las materias primas, la contracción de la demanda en China y, más recientemente, la incertidumbre generada por las políticas del gobierno de Donald Trump en Estados Unidos. Como resultado de estos factores, durante 2017 el comercio internacional (la suma de exportaciones e importaciones a nivel global) sufrió una contracción cercana al 4 %, aunque su reducción en términos de volumen fue mucho menor. Los países de la Alianza del Pacífico no estuvieron exentos de este fenómeno, ya que entre ellos se encuentran importantes exportadores de cobre y petróleo, dos de las materias primas con mayores fluctuaciones de precios, además de contar con Estados Unidos y China como sus dos principales socios comerciales.

Según cifras a 2016, las exportaciones de la Alianza del Pacífico alcanzaron los \$us 500.792 millones, mientras que las importaciones fueron de \$us 526.943 millones. Estos datos representan una reducción de 2,8 % en sus exportaciones (una cifra inferior al promedio mundial) y una caída de 4,3 % en sus importaciones (una cifra mayor al promedio mundial). Esta situación, observada desde 2014, contrasta con el alza que tuvo el comercio en la década anterior, cuando se consolidó como eje del crecimiento económico en la escala global gracias, en especial, al crecimiento de las relaciones comerciales con Asia Pacífico.

Gráfico 1
Exportaciones e importaciones de la Alianza del Pacífico (2007-2016)
 (Cifras en millones de dólares)

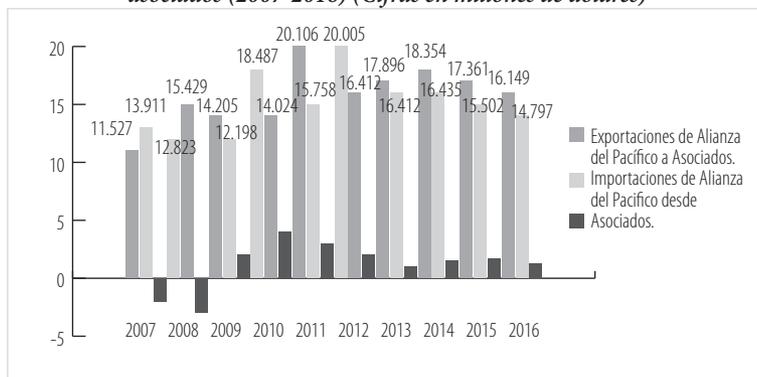


Fuente: elaboración propia con datos de ITC-Trademap (2017).

Como se explicó en la sección anterior, desde sus orígenes la AP dio especial énfasis a sus relaciones con Asia Pacífico, donde sus principales socios comerciales son China, Japón, Corea del Sur, India y Australia que en la última década ganaron un importante terreno como destino para sus exportaciones, debido en gran medida al boom de las materias primas. Existe además una relación prioritaria con ASEAN, no solo por los aprendizajes que puedan obtener de su proceso de integración, sino también por las posibilidades de fortalecer sus vínculos comerciales, de inversión y cooperación sur-sur. Por esta misma razón, resulta interesante destacar el hecho que los cuatro países que comenzaron las negociaciones para convertirse en miembros asociados de la Alianza del Pacífico son de la cuenca del Pacífico: Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur.

El comercio de la AP con este grupo de países tuvo tendencias similares a las observadas con el resto del mundo. Según cifras de 2016, las exportaciones a los futuros asociados alcanzaron los \$us 16.149 millones, mientras que las importaciones fueron de \$us 14.797 millones. En ambos casos se observó una ligera contracción respecto a las cifras de 2015; del 7,0 % en exportaciones y de del 4,5 % en importaciones. Es importante observar que la Alianza del Pacífico mantiene un balance superavitario con los asociados desde 2009, una situación contraria a la observada con otros países de la región Asia Pacífico, en particular China, Japón y Corea del Sur, con quienes el grupo latinoamericano tiene una balanza deficitaria.

Gráfico 2
Exportaciones e importaciones de la AP a los candidatos a miembros asociados (2007-2016) (Cifras en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos del ITC-Trademap (2017).

Puede observarse que el comercio exterior entre la Alianza del Pacífico y sus posibles miembros asociados tuvo un periodo de expansión hasta 2012, año en el que las exportaciones rondaron los \$us 20.005 millones y las importaciones los \$us 16.412 millones. Hay diversos factores que pueden explicar la expansión, entre ellos el aumento de los precios de las materias primas en los mercados internacionales, la negociación de acuerdos comerciales entre las partes, y en especial, el descubrimiento de oportunidades comerciales a través del Pacífico que antes no habían sido exploradas. Sin embargo, como ya ha sido anotado, los flujos de comercio tuvieron una contracción en el periodo posterior a 2012, en parte por la caída de los precios de las materias primas, así como por un menor crecimiento de la demanda de los consumidores en los mercados asociados.

Dadas las fluctuaciones en los valores del comercio entre la Alianza del Pacífico y los futuros miembros asociados, debidas en particular a la caída de los precios de las materias primas, es pertinente hacer un análisis de estos flujos, para lo cual se toma en cuenta valores del quinquenio 2012-2016. México fue el mayor exportador a los mercados de los miembros asociados, con ventas por un valor promedio de \$us 12.341 millones al año. El segundo exportador fue Perú, con el 15 % del total de las exportaciones, seguido por Chile con el 12 % y Colombia con solo el 4 %. El principal importador del grupo latinoamericano fue Canadá, cuyas compras promediaron los \$us 14.844 millones anuales, equivalentes al 83 % del total; el segundo mercado fue Australia, destino del 11 % de las exportaciones, seguido por Singapur con 5 % y Nueva Zelanda con el 1% restante.

Se destaca el volumen del comercio existente entre México y Canadá, que son socios en el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA). Las exportaciones

de México a Canadá promediaron los \$us 10.605 millones. Otros flujos de comercio importantes ocurrieron entre Perú y Canadá; Chile y Canadá; y México y Australia.

Tabla 1
Exportaciones de la AP a los mercados de los futuros miembros
asociados (2012-2016) (Cifras en millones de dólares)

	Australia	Canadá	Nueva Zelanda	Singapur	Total
Chile	735	1.228	66	82	2.111
Colombia	47	465	14	231	756
México	994	10.605	103	640	12.341
Perú	143	2.546	28	27	2.744
Total	1.919	14.844	210	980	17.953

Fuente: Elaboración propia con datos de ITC-Trademap (2017).

Es importante tener también una mirada sectorial para determinar qué productos de la Alianza del Pacífico lograron ya una penetración importante en los mercados de los futuros asociados. Las cifras de 2016 –último año tomado como referencia en este texto– revelan que la maquinaria y los equipos electrónicos fueron los productos más exportados, ya que llegaron a \$us 4.538 millones, equivalentes al 28 % del total de las exportaciones. El segundo sector exportador fue el de equipos de transporte, con el 23 %, seguido por misceláneos con 11 %. Estas cifras parecen mostrar una oferta con alto valor agregado por parte de la Alianza del Pacífico; sin embargo, un análisis más detallado demuestra que es en realidad la oferta mexicana la que cuenta con tales características. México fue el mayor exportador de la AP con un valor de \$us 12.208 millones, gracias en gran parte a sus ventas de maquinaria y equipos por \$us 4.519 millones, seguido por los equipos de transporte con \$us 3.638 millones.

El segundo exportador fue Perú, con un valor de \$us 2.006 millones. El sector líder en la exportación de Perú fue el de las piedras y vidrio, con un valor de \$us 1.181 millones, seguido por los minerales con \$us 206 millones. En el caso de Chile, las exportaciones al grupo de países candidatos a socios alcanzaron los \$us 1.420 millones y el mayor sector exportador fue el de los metales por \$us 427 millones, seguido por los vegetales con \$us 278 millones. Finalmente, Colombia solo exportó \$us 515 millones, sobre todo en vegetales, con un valor de \$us 227 millones y combustibles con \$us 213 millones.

Tabla 2
Exportaciones, por sector, de la AP a los candidatos a miembros asociados (2016)
(Cifras en millones de dólares)

	Chile	Colombia	México	Perú	Total	Porcentaje
Todos los productos	1.420	515	12.208	2.006	16.149	
Animales	98	8	11	19	137	1%
Químicos	50	11	295	17	372	2%
Productos alimenticios	142	17	268	75	502	3%
Calzados	0	0	12	1	13	0%
Combustibles	0	213	287	0	500	3%
Pieles y cueros	0	3	13	10	26	0%
Maquinarias y electrónicos	8	3	4.519	8	4.538	28%
Metales	427	4	278	44	754	5%
Minerales	51	0	245	296	592	4%
Misceláneos	2	4	1.542	6	1.554	10%
Plástico y caucho	15	6	205	2	228	1%
Piedras y vidrios	215	6	97	1.181	1.499	9%
Textiles y confecciones	2	7	181	58	248	2%
Equipos de transporte	5	1	3.638	0	3.644	23%
Vegetales	278	227	557	281	1.343	8%
Maderas	127	1	61	7	196	1%

Fuente: Elaboración propia con datos de WITS (2017).

Desde la perspectiva de las importaciones, también México es el país de la Alianza del Pacífico con mayor interacción con los futuros miembros asociados. Las importaciones de este país promediaron los \$us 12.179 millones, equivalentes al 77 % del total. Las importaciones de Chile fueron en promedio el 10 % de las compras del grupo, mientras que las de Colombia solo el 7 % y de Perú el 6 % restante. Por otro lado, el mayor proveedor para la Alianza del Pacífico fue Canadá que vendió por un valor de \$us 12.596 millones, equivalentes al 79 % del total; el segundo proveedor fue Singapur con 10 %, seguido por Australia con 7 % y Nueva Zelanda con 4 %.

Así como en las exportaciones, sobresale también el valor de las importaciones realizadas por México desde Canadá, por un valor de \$us 9.872 millones. Otras relaciones importantes entre los países de la Alianza del Pacífico y los futuros asociados incluyen las importaciones hechas por México desde Singapur; Chile y Perú desde Canadá; y México desde Australia.

Tabla 3
Importaciones de países de la AP desde los futuros miembros asociados (2012-2016)
(Cifras promedio, en millones de dólares)

	Australia	Canadá	Nueva Zelanda	Singapur	
Chile	362	1.043	101	75	1.581
Colombia	50	989	10	117	1.166
México	626	9.872	353	1.327	12.179
Perú	127	692	100	65	983
	1.165	12.596	564	1.584	15.909

Fuente: Elaboración propia con datos del ITC Trademap (2017).

Desde una perspectiva sectorial, se observa una tendencia muy similar a la ya analizada en las exportaciones. En el periodo revisado, la Alianza del Pacífico realizó importaciones de maquinaria y equipos electrónicos por un valor de \$us 3.372 millones equivalentes al 23 % del total de las compras del grupo a los futuros asociados. Los vegetales fueron el segundo renglón de importaciones, con un valor de \$us 1.935 millones, equivalentes al 13 %; el tercer sector fue el de los metales, con \$us 1.818 millones, que corresponden al 12 %.

Se destaca el hecho de que las maquinarias y los equipos electrónicos sean el sector con mayores exportaciones e importaciones de la Alianza del Pacífico hacia y desde los mercados asociados. Un análisis de las cifras por país revela, sin embargo, que es México el que acapara la mayoría de estas importaciones, pues totalizaron \$us 2.850 millones; el segundo sector importador de México desde países futuros asociados fue el de equipos de transporte, con \$us 1.627 millones. Las importaciones de Chile están lideradas por los combustibles con \$us 237 millones y la maquinaria y equipos electrónicos con \$us 210 millones; en el caso de Colombia, las mayores importaciones corresponden a vegetales y químicos por valores de \$us 298 millones y \$us 172 millones, respectivamente; por parte de Perú, el sector con mayores importaciones es también el de los vegetales con \$us 395 millones y le sigue la maquinaria y equipos electrónicos por un valor de \$us 157 millones.

Tabla 4
Exportaciones, por sector, de la AP a los futuros asociados (2016)
(Cifras en millones de dólares)

	Chile	Colombia	México	Perú		
Todos los productos	1.151	917	11.802	929	14.798	
Animales	70	18	637	66	791	5%
Químicos	171	172	812	102	1.258	8%
Productos alimenticios	20	14	232	31	296	2%
Calzados	0	0	1	0	2	0%
Combustibles	237	4	301	2	544	4%
Pieles y cueros	2	0	30	0	32	0%
Maquinarias y electrónicos	210	156	2.850	157	3.372	23%
Metales	43	33	1.711	30	1.818	12%
Minerales	39	2	108	3	152	1%
Misceláneos	54	62	809	56	980	7%
Plásticos y caucho	73	65	1.079	41	1.258	8%
Piedras y vidrios	3	5	68	1	76	1%
Textiles y confecciones	10	8	153	4	175	1%
Equipos de transporte	44	23	1.627	7	1.701	11%
Vegetales	153	298	1.089	395	1.935	13%
Maderas	23	58	293	32	406	3%

Fuente: Elaboración propia con datos de WITS (2017).

Ante el escenario de la negociación comercial, es importante no solo caracterizar los flujos comerciales entre el grupo latinoamericano y cada uno de los socios, sino también identificar los sectores en los que estos países tienen una mayor protección vía aranceles. El análisis se hace inicialmente desde los world tariff profiles, a partir del arancel “nación más favorecida” (NMF), para luego analizar el arancel efectivamente aplicado considerando que varios de estos países ya cuentan con acuerdos comerciales entre sí.

3. Panorama de la liberalización comercial en la AP: perspectiva desde los aranceles NMF y los acuerdos comerciales existentes

En esta sección se analiza las principales tendencias en términos de política comercial entre los miembros de la Alianza del Pacífico y sus futuros asociados. Se parte desde una perspectiva global para identificar, a partir de los perfiles arancelarios de cada país, aquellos sectores cuya protección es prioritaria. Luego se hace una revisión de los ocho acuerdos comerciales existentes a la fecha entre los integrantes de la AP y sus futuros miembros asociados. La utilidad de esta revisión se asienta en que estos acuerdos serán la base de futuras negociaciones.

Los países de la Alianza del Pacífico se caracterizan por contar con economías de mercado comprometidas con la desgravación arancelaria no solo en el ámbito multilateral, sino también a través de la negociación de acuerdos comerciales. Los cinco sectores con mayor protección en este grupo son los productos lácteos, con un arancel NMF promedio de 17,8 %; seguido por las confecciones: 15,4 %; los productos de origen animal: 13,4 %; azúcar y confitería: 12,9 %; bebidas y tabaco 12,8 %. Los sectores menos protegidos en la Alianza del Pacífico incluyen al petróleo, la maquinaria no eléctrica, la industria química y los metales y minerales; todos con aranceles promedio inferiores al 3 %.

Estas cifras varían cuando se hace el análisis por país. Respecto al sector lácteo, por ejemplo, se destacan los casos de Colombia y México, cuyas protecciones del 43,5 % y 21,7 %, respectivamente, contrastan con la situación de Perú, cuyo arancel promedio es de 0 %. De igual forma, en el caso de las confecciones donde Colombia y México son los que aplican un mayor arancel, del 23,2 % y 21,2 %, respectivamente, mucho mayores a los aplicados por Chile y Perú.

Respecto a los futuros miembros asociados, Australia, Nueva Zelanda y Singapur se encuentran dentro de las economías más liberales del mundo, con aranceles NMF por debajo del 2,5 %. En el caso de Australia, los sectores con mayor protección son los equipos de transporte, las confecciones, los textiles, y los productos de cuero y calzados, todos con aranceles promedio superiores al 4 %. Por su parte, Nueva Zelanda protege su industria de confecciones con arancel promedio de 9,7 %; sin embargo, para los demás sectores sus aranceles son bajos. De igual forma, la estructura arancelaria de Singapur refleja su naturaleza de puerto libre, en el cual solo el sector de bebidas y tabaco tiene un arancel promedio de 1,6 %. El caso de Canadá, por otra parte, es un poco más complejo debido a los altos niveles de protección a su actividad agroindustrial, en particular los lácteos, donde tiene un arancel promedio de 248,9 %, así como en los productos de origen animal, los cereales y preparaciones de cereal, en los cuales aplica un arancel promedio de 20 %.

Tabla 5
Perfiles arancelarios de los países de la AP y de los futuros asociados (2016)
(Arancel NMF promedio aplicado por sector)

	CHL	COL	MEX	PER	AUS	CAN	NZL	SIN
Productos de origen animal	6,0	20,8	21,7	5,0	0,4	23,5	1,5	0,0
Productos lácteos	6,0	43,5	21,6	0,0	3,1	248,9	1,3	0,0
Frutas, verduras, plantas	6,0	12,7	15,8	3,9	1,4	3,3	1,1	0,0
Café y té	6,0	12,8	20,8	4,5	1,0	10,4	2,3	0,0
Cereales y preparaciones	6,0	14,7	9,5	2,0	1,1	20,5	2,4	0,0
Semillas oleaginosas, grasas y aceites	6,0	5,9	8,7	1,1	1,5	3,8	0,6	0,0
Azúcares y confitería	6,0	13,7	31,0	0,9	1,8	3,5	1,4	0,0
Bebidas y tabaco	6,0	14,1	25,7	5,2	3,5	3,8	3,1	1,6
Algodón	6,0	5,0	0,0	2,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros productos agrícolas	6,0	9,4	6,6	0,5	0,3	2,9	0,7	0,0
Pescado y sus productos derivados	6,0	14,2	15,5	0,1	0,0	0,9	0,4	0,0
Minerales y metales	6,0	2,4	2,8	0,8	2,7	1,0	1,8	0,0
Petróleo	6,0	2,7	0,1	0,0	0,0	0,9	0,5	0,0
Productos químicos	6,0	2,1	2,3	1,2	1,8	0,8	0,8	0,0
Madera, papel, etc.	6,0	5,5	4,5	2,7	3,3	0,9	1,3	0,0
Textiles	6,0	7,4	9,8	6,3	4,2	2,3	1,9	0,0
Confecciones	6,0	23,2	21,2	11,0	4,6	16,5	9,7	0,0
Cueros, calzados, etc.	6,0	7,8	6,0	2,7	4,1	3,8	3,1	0,0
Maquinaria no eléctrica	6,0	1,7	2,8	0,4	2,9	0,4	3,0	0,0
Maquinaria eléctrica	6,0	3,5	3,5	1,2	2,9	1,1	2,6	0,0
Equipo de transporte	5,4	7,6	8,5	0,9	4,8	5,7	3,2	0,0
Manufacturas, n.e.s.	6,0	6,6	5,1	2,8	1,3	2,5	1,7	0,0

Fuente: Elaboración propia con datos de WTO- World Tariff Profiles (2017).

A partir de esta lectura se puede identificar una serie de desafíos que eventualmente podrían surgir de la negociación. Puede observarse que Colombia y México del lado de la Alianza del Pacífico y Canadá por el lado de los futuros miembros asociados, son economías que tienen altos niveles de protección en sus sectores agroindustriales. Colombia y México tendrán que sumar esfuerzos para lograr una buena negociación

con Australia, Canadá y Nueva Zelanda, todos ellos líderes en productos de orígenes animales y lácteos, en los cuales estas dos economías latinoamericanas tienen altos niveles de protección. Una situación similar podría ocurrir con productos industriales como las confecciones y los equipos de transporte, ambos con niveles de protección relativamente altos en Colombia y México, debido a su importancia en la estructura industrial y el empleo. En los equipos de transporte existe un desafío potencial en la negociación con Canadá, sin embargo, este sector ya fue ampliamente desgravado en los acuerdos comerciales que los países de la AP tienen con este futuro socio. No se espera importantes desafíos en la negociación del acceso de las confecciones, dado que ninguno de los asociados es un gran productor en este rubro. Las cifras y porcentajes están expresados en función del arancel NMF aplicado por los países, sin embargo, no reflejan los acuerdos comerciales existentes entre los miembros de la Alianza del Pacífico y los futuros asociados. Estos acuerdos y sus alcances en los asuntos relativos al acceso a mercados, servicios e inversiones serán descritos a continuación.

Los miembros de la AP ya contaban con una extensa red interna de acuerdos comerciales compuesta tanto por acuerdos plurilaterales como a través de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Esto facilitó la negociación del protocolo adicional al Acuerdo Marco, que cumple las funciones de acuerdo comercial, al punto que al momento de su entrada en vigor en 2016, cerca del 92 % del comercio al interior del grupo ya se encontraba exento de aranceles. Según Pérez y Roldán (2015), la negociación del acuerdo comercial de la Alianza del Pacífico, no solo creó un acuerdo sombrilla bajo el cual se rigen las relaciones comerciales de todos los miembros bajo un mismo conjunto de reglas, sino que profundizó los compromisos en algunas áreas como servicios, inversión y facilitación del comercio, y sentó las bases para que luego se incluyera una serie de asuntos de naturaleza OMC plus en áreas como la propiedad intelectual, lo que fue negociado en las rondas subsecuentes al establecimiento de protocolo adicional.

Los acuerdos comerciales fueron un elemento clave en la política comercial de los países de la Alianza del Pacífico, lo que se hace explícito en la relación con los futuros miembros asociados con los que tienen ocho acuerdos de libre comercio. Chile, uno de los precursores en América Latina del acercamiento con Asia Pacífico, cuenta con acuerdos comerciales con Australia (en vigor desde 2009), Canadá (1997), y es miembro del Acuerdo de Asociación Económica-P4 con Nueva Zelanda y Singapur (2006); Colombia cuenta con un acuerdo comercial con Canadá (2011); México tiene un acuerdo con Canadá en el marco del NAFTA (1994); y Perú tiene acuerdos comerciales con Canadá (2009) y con Singapur (2009).

En los asuntos relativos al acceso a mercado, todos estos acuerdos pueden ser considerados profundos en la medida en que lograron desgravar sustancialmente todo el comercio, con coberturas iniciales superiores al 85 %, plazos razonables de desgravación y con pocas exclusiones (algunos productos agrícolas o artículos usados) para el

comercio restante. Esto se ve reflejado en los aranceles promedio aplicados por estos países, en ningún caso superiores al 0,5 %.

Tabla 6
*Arancel efectivamente aplicado (incluidos aranceles preferenciales)
entre la AP y los futuros asociados*

	Australia	Canadá	Nueva Zelanda	Singapur
Chile	Acuerdo en vigor desde 2009 Desgravación total en todos los sectores	Acuerdo en vigor desde 1997 Arancel promedio de 0,5 %. Sectores que aún tienen protección, incluyen productos de origen animal (3,7 %) y manufacturas de alimentos (3,0 %)	Acuerdo en vigor desde 2006 Desgravación total en todos los sectores	Acuerdo en vigor desde 2006 Desgravación total en todos los sectores
Colombia	No tienen acuerdo Arancel promedio de 3,3 %. Mayores niveles de protección a textiles y confecciones (5,0 %); pieles y cueros (4,7 %); y equipos de transporte (4,2 %)	Acuerdo en vigor desde el 2011 Arancel promedio de 0,5 %. Sectores que aún mantienen protección, incluyen manufacturas de alimentos (4,2 %); y químicos (1,1 %)	No tienen acuerdo Arancel promedio de 4,2 %. Mayores niveles de protección para textiles y confecciones (8,6 %); calzados (6,8 %); y equipos de transporte (4,3 %).	No tienen acuerdo En su condición de puerto libre, Singapur no cobra aranceles. El arancel aplicado por Colombia es NMF promedio 6,6 %.
México	No tienen acuerdo Arancel promedio de 3,4 %. Mayores niveles de protección para plásticos y caucho (4,8 %); textiles y confecciones (4,7 %); y metales (4,5 %)	Acuerdo en vigor desde 1994 Arancel promedio 0,3 %. Sectores que mantienen protección incluyen los productos de origen animal (7,1 %) y las manufacturas de alimentos (3,5 %)	No tienen acuerdo Arancel promedio de 3,1 %. Mayores niveles de protección para textiles y confecciones (7,3 %); calzados (5,8 %); y pieles y cueros (3,8 %)	No tienen acuerdo En su condición de puerto libre, Singapur no cobra aranceles. El arancel aplicado por México es NMF promedio 7,0 %

	Australia	Canadá	Nueva Zelanda	Singapur
Perú	No tienen acuerdo Arancel promedio de 3,2 %. Mayores niveles de protección para piedras y vidrios (4,6 %); maderas (4,4 %); y textiles y confecciones (4,4 %)	Acuerdo en vigor desde 2009 Arancel promedio 0,5 %. Sectores que mantienen protección, incluyen manufacturas de alimentos (3,7 %); y químicos (1,8 %)	No tienen acuerdo Arancel promedio 4,2 %. Mayores niveles de protección para textiles y confecciones (8,3 %); calzados (7,8 %); y plásticos y caucho (3,5 %)	Acuerdo en vigor desde 2009 Desgravación total en todos los sectores

Fuente: Elaboración propia con datos de WITS (2017).

En materia de servicios, la mayoría de estos acuerdos tiene un alcance moderado ya que mantiene algunas restricciones en sectores clave como las telecomunicaciones, el transporte y los servicios financieros; sin embargo, tiene amplias disposiciones en otros asuntos de interés como la prestación de servicios profesionales y facilitan la movilidad de los viajeros de negocios. Los acuerdos cuentan también con disposiciones sustantivas en materia de inversión extranjera; incluso el P4 que incluye a Chile, Nueva Zelanda y Singapur, aunque en su texto oficial no tiene un capítulo de inversiones, logró avances para que este punto sea acordado. La mayoría de estos acuerdos, en especial los negociados por Canadá, incluyen también una serie de asuntos de nueva generación como competencia, compras públicas, facilitación del comercio e incluso disposiciones en materia de empleo y protección al medio ambiente.

4. La inversión extranjera de los futuros asociados en la AP, como posible catalizador de consolidación de cadenas globales de valor

Los futuros miembros asociados tienen una posición importante a nivel global, en especial Canadá y Singapur que, según cifras reportadas por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en 2016 se encontraban dentro de los 20 mayores inversionistas en el mundo. Según las cifras para el periodo 2012-2016, los flujos de inversiones de Canadá hacia el mundo promediaron los \$us 62.630 millones anuales, mientras que en el caso de Singapur el promedio fue de \$us 34.100 millones. Las inversiones anuales promedio de los otros candidatos a miembros asociados fueron menores: en el caso de Australia, \$us 2.796 millones y de Nueva Zelanda, \$us 123 millones.

Por su parte, los países de la Alianza del Pacífico son importantes receptores de inversión extranjera. Durante el periodo 2012-2016 el grupo recibió en promedio \$us 18.361 millones anuales, un monto considerable en comparación con el resto de América Latina y el Caribe. México fue el mayor receptor con flujos que promediaron los \$us 31.205 millones anuales; el segundo destino fue Chile, que recibió flujos de inversión

extranjera por un promedio de \$us 19.459 millones. La inversión extranjera recibida por Colombia no fue menos importante, promediando \$us 14.547 millones; finalmente, en Perú el promedio fue de \$us 8.233 millones, una cifra destacable considerando el tamaño de la economía de este país.

Los montos de los flujos de inversiones sin duda vuelven atractivos a estos países como socios para la Alianza del Pacífico, y de ahí viene el interés por negociar acuerdos económicos que contengan capítulos con cláusulas sustantivas de inversión extranjera. Es importante mencionar, sin embargo, que a la fecha las inversiones de estos países en la AP son aún incipientes, salvo en el caso de Canadá, que cuenta con importantes inversiones en México en virtud de los encadenamientos productivos ya existentes debido al NAFTA.

Entre los futuros miembros asociados, fue Canadá el que realizó las mayores inversiones en la Alianza del Pacífico, por un valor promedio de \$us 2.843 millones; sin embargo, como ya se mencionó, una parte sustancial de estos fondos se dirigió a México: \$us 2.422 millones y, en menor proporción, a Colombia donde Canadá invirtió \$us 339 millones en promedio durante los años analizados. Australia fue el segundo socio inversionista en la AP, con un monto promedio de \$us 296 millones, buena parte del cual también se dirigió a México: \$us 199 millones en promedio. Las inversiones de Singapur en el grupo latinoamericano promediaron \$us 149 millones y estuvieron concentradas principalmente en México donde la nación del sudeste asiático invirtió \$us 81.6 millones; finalmente, así como en las cifras globales, la inversión de Nueva Zelanda en la Alianza del Pacífico fue la de menor monto, promediando \$us 63.8 millones; en este caso, la mayor proporción de esta inversión estuvo enfocada en Chile: \$us 50,2 millones. Con todo, vale la pena destacar que sus inversiones en la región representaron en algunos años más del 50 % de sus inversiones en todo el mundo; en otras palabras, la Alianza del Pacífico es un destino prioritario dentro de la estrategia de inversión neozelandesa.

Tabla 7
Flujos de inversión extranjera de los futuros asociados hacia la AP (2012-2016)
(Cifras promedio en millones de dólares)

	Australia	Canadá	Nueva Zelanda	Singapur	
Chile	77,0	82,8	50,2	2,7	212,7
Colombia	20,0	339,0	0	26,8	358,8
México	199,1	2.422,8	13,6	81,6	2.717,1
Perú	0,1	1,5	0	38,0	39,6
	296,2	2.843,1	63,8	149,1	

Fuente: elaboración propia con datos de UNCTAD World Investment Report (2017) y estadísticas de inversión extranjera directa de los bancos centrales de los países de la AP.

Una revisión por sectores de los flujos de inversión de los futuros miembros asociados de la AP, revela algunas tendencias interesantes. El análisis se concentra en las inversiones de Australia, Nueva Zelanda y Singapur debido a que, como se demostró en la sección anterior, las inversiones de Canadá ya tienen un mayor posicionamiento en la región y están enfocadas principalmente al sector de minería y energía. Las inversiones de los otros tres países pueden clasificarse en cuatro sectores: manufacturero; energía y minería; servicios de negocios; y construcción o compra de proyectos de construcción de propiedad raíz.

Según datos registrados en Fdi Markerts del Financial Times, para el periodo 2012-2016, destacan casos en el sector manufacturero de empresas de Singapur, como Flextronics, con inversiones para la manufactura de equipos electrónicos y dispositivos médicos en México. Este es también el caso de Fisher & Paykel que estableció una planta de producción y distribución de dispositivos en México. Dentro de las inversiones en minería y energía, destaca el caso de Keppel Offshore & Marine de Singapur para la exploración y extracción de petróleo en México.

El mayor número de casos de inversión, aunque no necesariamente los de mayor cuantía, se concentró en el establecimiento de oficinas regionales de representación o de prestación de servicios de negocios y logística. Dentro de las inversiones de Australia, destacan las de firmas como JK Tech, BMP, TSG Consulting en Chile; así como las de TNA y QBE Insurance en México y de Sinclair Knight Merz en Perú. Las principales inversiones de Singapur incluyen a APL Logistics y SCCP, ambas en México. Finalmente dentro de las inversiones de Nueva Zelanda realizadas durante este periodo, sobresale la de ARANZ Geo en Chile. En cuanto a las inversiones en construcción de propiedad raíz, pueden mencionarse los casos de DTZ-UGL de Australia en México y de Garcha Hotels de Singapur en Chile.

Es interesante observar que estos países hicieron inversiones importantes en otras naciones de América Latina, lo que puede interpretarse como un buen augurio para la Alianza del Pacífico. Australia tuvo cuantiosas inversiones en los sectores de minería y energía en Brasil, Argentina y Trinidad y Tobago. Las firmas australianas tienen también una presencia importante en los servicios para los negocios y en la construcción de propiedad raíz en Brasil. Empresas de Singapur, por su parte, tienen importantes inversiones en la producción de alimentos de Brasil y Uruguay, así como en los servicios financieros de Brasil, servicios de logística en Panamá y en la construcción de complejos hoteleros en Cuba; todos estos sectores de interés para la Alianza del Pacífico.

Los países de la AP, en particular México y Chile, cuentan también con inversiones en los futuros miembros asociados; sin embargo, estas no representan cuantías significativas. Ahora bien, los flujos de inversión extranjera son importantes, en especial cuando están destinados al sector productivo, debido al potencial que tienen para generar encadenamientos productivos. En este sentido, resultará fundamental para la

Alianza del Pacífico generar condiciones para intensificar las inversiones en sectores en los cuales ya existe un cierto grado de comercio intraindustrial. Algunos de estos sectores son los equipos de transporte, maquinaria y equipos electrónicos, dentro de los cuales, como pudo observarse en la sección anterior, la AP es tanto una importante exportadora como importadora.

Conclusiones

En sus pocos años de existencia, la Alianza del Pacífico logró consolidarse como uno de los mecanismos regionales más exitosos en América Latina, no solo por su rápido establecimiento, sino también por su ambiciosa agenda que va más allá de la liberalización comercial, para avanzar también en materia de servicios, inversión extranjera y mercados de capitales; y, en especial, por sus logros en materia de cooperación en áreas como el apoyo a la pequeñas y medianas empresas, la movilidad académica y de turistas, e incluso en la creación de plataformas comunes para la promoción de la región.

La similitud de las políticas económicas de sus miembros fue un elemento instrumental para lograr estos avances, pero también lo fue el hecho de que ya existían una serie de acuerdos comerciales que vinculaban a sus miembros. La apuesta para la expansión de la Alianza del Pacífico a través de la figura de Estados asociados parte de un precepto similar: Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur son cuatro de las economías más liberales de Asia Pacífico, con diversos acuerdos comerciales con sus socios regionales. En la actualidad existen ocho acuerdos comerciales entre los futuros miembros asociados y la Alianza del Pacífico, lo que liberaliza una parte importante del comercio entre ellos, e incluso aborda asuntos relativos a los servicios, la inversión extranjera y una serie de asuntos de nueva generación. Se espera que estos convenios sean la base para la negociación de un acuerdo comercial entre la Alianza del Pacífico como bloque con cada uno de estos países, lo cual constituye una condición esencial para su ascensión como miembros asociados.

La Alianza del Pacífico tiene un superávit comercial con sus futuros miembros asociados, impulsado por importantes exportaciones de productos de valor agregado como maquinaria y equipos electrónicos, y equipos de transporte desde México, así como una serie de productos mineros y alimentos desde los demás países. La AP es, al mismo tiempo, una importante importadora de productos del sector de maquinaria y equipos electrónicos y vehículos de transporte, lo cual podría ser la base para un comercio intraindustrial y la creación de cadenas globales de valor, para lo cual será fundamental la inversión extranjera de los futuros miembros asociados; en especial si se considera que países como Canadá y Singapur ya se encuentran dentro de los mayores inversionistas a nivel global, y Australia y Nueva Zelanda cuentan ya con inversiones estratégicas en la región.

En materia de acceso a mercados, será interesante para los países de la Alianza del Pacífico poder negociar en bloque por primera vez. En primera instancia se pensaría

que la composición industrial de las exportaciones mexicanas, que contrasta con la oferta de los demás países, podría representar un obstáculo; sin embargo, una revisión de los sectores con mayores aranceles demuestra que, por el contrario, hay potencial para que México sume esfuerzos con sus compañeros para lograr condiciones favorables en sectores como los alimentos –en especial los productos de origen animal–, los lácteos y las manufacturas de alimentos, e incluso en sectores como los textiles y confecciones que se encuentran dentro de los más protegidos en toda la región.

Deberán generarse condiciones para que la inversión extranjera sea canalizada hacia sectores productivos que son los que tienen mayor capacidad de generar encadenamientos productivos, en especial aquellos que ya cuentan con una base productiva en la región. Existen ya casos de inversiones en el sector de maquinaria y equipos electrónicos de los futuros miembros asociados, pero será necesario acrecentarlos en montos y cobertura geográfica. Para la consolidación de estas cadenas globales de valor, será también fundamental que una parte sustancial de la inversión y, en especial, de la cooperación económica ofrecida por los futuros miembros asociados sea canalizada hacia la construcción y modernización de infraestructura en los países de la Alianza del Pacífico.

Bibliografía

Aggarwal, V.

2016 “Mega-FTAs and the Trade-Security Nexus: The Trans-Pacific Partnership (TPP) and Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP)”, en *Asia Pacific Issues* 123. East-West Center.

Asia Pacific Economic Cooperation

2017 APEC Stats Database. <http://statistics.apec.org/>

Atayde, S

2017 “Alianza del Pacífico: avances y oportunidades hacia un modelo de integración regional”, en *Puentes*, Vol 18. Ginebra: Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible.

Alianza del Pacífico

2014 Protocolo adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico. Disponible en: http://alianzapacifico.net/documents/2014/PROTOCOLO_COMPLETO.pdf.

2011, 28 de abril. Declaración presidencial sobre la Alianza del Pacífico (I Cumbre. Declaración de Lima). Disponible en: http://alianzapacifico.net/documents/AP_Declaracion_Lima_I_Cumbre.pdf

Banco Central de Chile

2017 Inversión Extranjera Directa. Disponible en: <http://si3.bcentral.cl/estadisticas/Principal1/Estudios/SE/BDP/IED.html>

Estevadeordal, A. y Talvi, E.

2016 Towards a New Trans-Pacific Partnership. Policy Brief Brooking CERES Economic and Social Policy in Latin America Initiative.

Fergusson, I.F., McMinimy, M.A., Williams, B.R

2015) The Trans-Pacific Partnership (TPP) Negotiations and Issues for Congress. Congressional Research Service. New York: Working paper.

Financial Times

2017 fDi Markets online database. Disponible en: <https://www.fdimarkets.com/>

International Trade Center

2017 Trademap database. Disponible en: <http://www.trademap.org/Index.aspx>

Pérez, C. y Roldán, A.

2015 “Is the Pacific Alliance a Potential Pathway to the FTAAP?”, en Philippine Journal of Development Vol. 42. PIDS.

Procolombia

2017 Inversión extranjera. Disponible en: <http://www.procolombia.co/inversion-extranjera-directa>

Proinversión Perú

2017 Inversión extranjera. Disponible en: <http://www.proinversion.gob.pe/modulos/jer/PlantillaPopUp.aspx?ARE=0&PFL=0&JER=5975>

Ravenhill, J.

2016 The political economy of the Trans-Pacific Partnership: a ‘21st Century’ trade agreement?, en New Political Economy. Londres: Routledge.

Roldán, A

2015 La Alianza del Pacífico: plataforma de integración regional con proyección al Asia Pacífico. Medellín: Fondo editorial Universidad EAFIT

Sánchez, Y.

2014 “El Acuerdo de Asociación Transpacífico y sus implicaciones para América Latina”, en Revista Cubana de Economía y Sociedad 3. La Habana: Centro de Investigaciones de Economía Internacional.

Secretaría de Economía de México

2017 Inversión extranjera directa. Disponible en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/inversion-extranjera-directa>

Schott, J.; Cimino-Isaacs, C.; Jung, E.

2016 “Implications of the Trans-Pacific Partnership for the World Trading System”, en Policy brief 16-8. Washington DC: Peterson Institute for International Economics.

UNCTAD

2017 World Investment Report 2017. Disponible en: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2017_en.pdf

Wilson, J.D.

2015 “Mega-Regional Trade Deals in the Asia-Pacific: Choosing Between the TPP and RCEP?”, en Journal of Contemporary Asia. Londres: Routledge. 345-353,

Wesley, M.

2015 “Trade agreements and strategic rivalry in Asia”, en Australian Journal of International Affairs, 69:5. 479-495.

World Bank

2017 World Integrated Trade Solution database. Disponible en: <http://wits.world-bank.org/>

World Trade Organization

2017 World Tariff Profiles 2017. Disponible en: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/world_tariff_profiles17_e.htm

Asia en América Latina: experiencias aleccionadoras y construcción de consensos. Variables y factores a considerar desde inicios del siglo XXI

Sergio M. Cesarin¹

1. Una aproximación histórica

Asia y América Latina y el Caribe no son extrañas entre sí. La historia de las relaciones entre ambas regiones se nutre de acontecimientos e influencias mutuas a lo largo de prácticamente cinco siglos. En sus orígenes, el comercio vinculó nuestra región como parte de la urdimbre tejida por el colonialismo español que desde el siglo XVI hasta los albores de las luchas independentistas unió, con la “ruta de las especias”, puntos distantes en ambas orillas, posibilitando no solo el trasiego de manufacturas y metales sino, fundamentalmente, contactos entre diferentes áreas de civilización y cultura.

Numerosos relatos y crónicas nos ilustran que nuestra América Latina y el Caribe (ALC) fue depositaria del “sueño chino” por parte de miles de trabajadores (*coolies*) que alcanzaron nuestras costas forzados por el comercio esclavista, pero también atraídos por un mejor porvenir que los alejara del trágico destino de la “madre China”, sumida en revueltas internas y una trayectoria ineludible hacia la decadencia. Similar conducta siguieron emigrados japoneses que, tempranamente, atravesaron las “grandes aguas” para alcanzar estas tierras de promisión (Anguiano Roch, 2012). La mixtura producto de la inmigración asiática fue inevitable y gracias a ella su herencia pervive en sus descendientes que nutren comunidades arraigadas en países como Brasil, Perú, Argentina, Jamaica o Cuba.

En el siglo XIX, la etapa post independencia en ALC se caracterizó como un ciclo histórico divergente respecto de Asia, región que fue sometida (con excepción de Japón y Tailandia) a patrones de dominio y control colonial impuestos por la Europa

¹ Centro de estudios sobre Asia del Pacífico e India (CEAPI), Universidad Nacional de Tres de febrero, Buenos Aires. (scesarin@untref.edu.ar)

industrial. Mientras las jóvenes naciones latinoamericanas intentaban llevar adelante procesos de modernización económica e institucional, como Estados independientes, el colonialismo de raíz centro-europea y anglosajona expandía su control sobre la China imperial, el sudeste de Asia y la península indostánica. Pese a estos condicionantes de contexto, naciones latinoamericanas establecieron vínculos diplomáticos con el primer Estado moderno de Asia oriental y potencia tecno-militar como fue el imperio de Japón (Argentina 1898, Brasil 1895, México 1892); también con la China imperial de los Qing manchúes (México 1899, Brasil 1881, Perú 1874).

A las puertas del siglo XX, los contactos e intercambios políticos exponían similares percepciones relativas a la conformación triádica de un orden mundial de poder regido por Europa, Estados Unidos y Japón. Mientras un dominante “orden económico liberal” parecía imponerse, el ideario reformista de Sun Yat Sen en China emergió como plataforma revolucionaria para la formación de una república; pese a la distancia geográfica, sus reverberaciones ejercieron influencia en la formación del pensamiento político regional latinoamericano a comienzos del siglo XX.²

Los contactos e intercambios oficiales entre ambas partes persistieron pero sufrieron las alteraciones propias de un orden mundial e intrasiático diferente, producto del fin de la Segunda Guerra Mundial. La derrota del Japón imperial; el inicio de la era nuclear; la Guerra Fría; la debacle del imperio británico en India, con su consiguiente independencia con partición (formación de Pakistán); el triunfo de la revolución campesina en China, liderada por Mao Zedong (1949) y el fin del colonialismo europeo en el sudeste de Asia (1953), provocaron un radical cambio en la correlación global de fuerzas y fue entonces que Estados Unidos cobró primacía regional y global (Kissinger, 1979).

En el contexto de un orden mundial bipolar –guerras inconclusas, particiones territoriales (península de Corea), divisiones religiosas, colonialismo languideciente y fragmentación ideológica en Asia–, ALC organizó sus vínculos interno-externos según las pautas de disciplinamiento impuestas por Estados Unidos; la fractura ideológica frente a la URSS determinó grados de autonomía relativa sobre los cuales la mayoría de los Estados latinoamericanos definió prioridades de política exterior. Sin embargo, representantes de ambas regiones formaron parte del pionero conjunto de naciones que intentó definir el orden institucional de postguerra a través de mecanismos colectivos y multilaterales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT). Durante los años 50, países asiáticos y latinoamericanos compartieron intereses y asumieron novedosas categorías aplicables a entender y explicar el “nuevo

2 Un claro ejemplo es la influencia del pensamiento de Sun Yat Sen (Tres principios del pueblo) en la formación ideológica y praxis política del aprismo peruano bajo el liderazgo de Raúl Haya de la Torre.

orden mundial”; “no alineamiento” y pertenencia al “tercer mundo” fueron conceptos teóricos y operacionales determinantes en la formación de imágenes del mundo por parte de la dirigencia política latinoamericana, aplicables, por extensión, al diseño de estrategias de inserción en la economía mundial.³

El abordaje general de los procesos en Asia puso de manifiesto que los conflictos propios de la Guerra Fría en la península coreana, entre China y Taiwán, el levantamiento de la “cortina de bambú” a instancias de la China comunista bajo el comando de Mao Zedong (no reconocida por Estados Unidos) y la competencia geopolítica entre China, URSS y Estados Unidos, inhibían o condicionaban la viabilidad de procesos de crecimiento y desarrollo regional, en particular en el sudeste de Asia. Esas tendencias persistieron hasta fines de los 50 y comienzos de los 60, cuando la recuperación económica de Japón y el inicio de sendos procesos de industrialización endógena en Corea del Sur, Hong Kong (bajo dominio británico) y Taiwán, generaron “de hecho” un “arco de contención” contra las pretensiones expansivas ideológicas de la China maoísta y la URSS (Paradiso, 1983). En este contexto de tensiones cruzadas, Asia mostró escasos avances concretos en materia de concertación política y proyectos de integración económica, con excepción de la creación de la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ASEAN) en 1967.⁴

Ante este cuadro, el espejo latinoamericano ofrecía una imagen discordante. En contraposición a las dificultades asiáticas, ALC –bajo el paradigma de la sustitución de importaciones– atravesaba una fase de consolidación de sendos procesos de industrialización en países como México, Argentina y Brasil. Las economías latinoamericanas intentaron consolidar proyectos nacionales autónomos bajo el paradigma del “desarrollo endógeno” (Sunkel, 1991), tratando de superar escollos estructurales típicos de una posición periférica en la economía mundial. Asimismo, frente a un Asia fragmentada e inestable, ALC estableció una malla de acuerdos plurilaterales que, como producto de difundidas prácticas sobre diálogo y cooperación intraregional en materia de integración económica y apertura comercial, fueron procesados a través de plataformas multilaterales de articulación y consenso como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) o la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Durante los años 60 y 70, ALC incorporó nuevamente enfoques y praxis de acción política provenientes de Asia (Galway, 2014). Las huellas asiáticas en el pensamiento político latinoamericano son evidentes al notar la influencia ejercida por la experiencia revolucionaria china. La adhesión al cauce revolucionario de base campesina inspirada en el liderazgo táctico e ideológico de Mao Zedong impregnó la formación de intelectuales y líderes “revolucionarios” latinoamericanos que intentaron replicar en nuestra

3 Un hecho particularmente relevante fue la Conferencia de Bandung (Indonesia) en 1955.

4 Sus miembros fundadores fueron Tailandia, Indonesia, Malasia, Singapur y Filipinas.

región lógicas propias de la China rural. Esta variable introdujo de lleno a ALC en el núcleo de tensiones entre Estados Unidos y el eje sino-soviético (Rothwell, 2012).

El último cuarto del siglo XX presentó varios acontecimientos relevantes en la historia de las relaciones entre Asia y ALC. La distensión sino-estadounidense abrió las compuertas a un nuevo ciclo de contactos políticos bilaterales y birregionales anclados ya no en determinantes ideológicos, sino en enfoques pragmáticos sobre comercio. El reconocimiento diplomático otorgado a la nueva China por parte de Nixon en 1972, el fin del reordenamiento geopolítico en el sudeste de Asia (unificación de Vietnam), la consolidación de procesos de industrialización en Japón, Taiwán, Corea del Sur, el dinámico crecimiento en economías del sudeste de Asia (ASEAN-6) y una China abierta al mundo regida por una “agenda reformista” definida por Deng Xiaoping fueron determinantes para iniciar un nuevo ciclo en las relaciones Asia-ALC (Moneta, 2005).

Diálogo político, apetencias por lograr metas sobre desarrollo y el interés generado en ALC por las “exitosas experiencias asiáticas sobre industrialización” y crecimiento con equidad convalidaron, a nivel de élites políticas, empresariales e intelectuales latinoamericanas, la imagen de un “milagro del este asiático” (Banco Mundial, 1994), centrado en atributos societales, burocráticos y corporativos propios de nuevas economías industrializadas (NIC, sigla en inglés). Ante la evidencia del renovado poderío económico asiático, ALC reorientó capacidades y recursos con el fin de maximizar oportunidades económicas y así moderar el sesgo preferencial en sus relaciones exteriores volcadas hacia tradicionales vínculos societales con Estados Unidos y Europa (Bernal Meza, 2005).

A fines del siglo XX un entorno de dinámica globalización económica impulsada por el auge del comercio, inversiones y desregulación financiera confirmó la pertinencia de sostener estrategias de vinculación hacia el largo plazo con economías asiáticas. Atractivos mercados, emisoras de capitales de inversión (IED), proveedoras de financiamiento y condiciones proclives a la transferencia de tecnologías constituyeron un amplio colectivo liderado por economías asiáticas como Japón, Corea del Sur, Taiwán o Singapur, seguidas por China, Malasia, Tailandia e Indonesia; luego se sumó una India pujante que progresivamente desarmó su modelo económico filo-soviético para dar paso a postergadas reformas pro mercado (Yahuda, 1996).

En este contexto, el “regionalismo económico” cobró impulso alentado por la globalización dominante, las negativas expectativas sobre liberalización comercial vía OMC (Ronda Uruguay), los temores ante el surgimiento de un “bloque europeo” y la implementación de proyectos de integración económica en el sudeste de Asia, como fue la creación del Área de Libre Comercio de la ASEAN (AFTA) en 1992. Coincidentes tendencias son verificables en ALC: bajo los auspicios del Consenso de Washington tomaron relevancia proyectos de integración como el NAFTA y el Mercosur.

A medida que Asia consolidó su posición como epicentro económico mundial, ambas partes incrementaron la densidad de vínculos operando en varios planos simultáneos: bilateral, multilateral (Naciones Unidas), foros transpacíficos de cooperación y concertación (APEC), mecanismos interregionales o mediante vectores sur-sur de concertación y cooperación como el Foro India, Brasil y Sudáfrica (IBSA), el BRICS, (Brasil Rusia, India, China y Sudáfrica) e incluso el G-20, del que participan tanto economías asiáticas (China, India, Corea del Sur, Indonesia y Japón) como latinoamericanas (Lechini, 2015).

La institucionalidad hemisférica (OEA, BID, ALADI) y latinoamericana se vio enriquecida por la membresía de actores extra regionales asiáticos como China, India, Japón y Corea del Sur. A pesar de la tiranía impuesta por la geografía, el mutuo conocimiento producto de programas académicos (intercambio docente, estudiantil) incrementó la confianza y aportó a la difusión de experiencias que enriquecieron las visiones mutuas. Desde inicios del siglo XXI, estas tendencias se reforzaron y señalan nuevas perspectivas hacia el futuro. La gobernanza global se apoya en la cooperación y concertación entre naciones latinoamericanas y asiáticas a nivel gobiernos, pero también se define por la inclusión de actores sociales, académicos, económicos y comunidades de negocios (Bogado, 2002).

Con todo este contexto, este trabajo plantea que a partir de estos históricos vínculos políticos, socio-culturales y económicos, las relaciones entre ALC y Asia ingresarán en una fase de profundización en los años por venir. Múltiples canales de diálogo, compromisos vinculantes, un amplio menú de opciones para ensanchar nexos productivos y asociaciones empresariales, el interés en ALC por parte de gobiernos y actores económicos relevantes como son empresas transnacionales (ETN) asiáticas (japonesas, indias, chinas o coreanas), el despliegue de *soft power*⁵ asiático en la región y la difusión de “experiencias aleccionadoras” asiáticas a nivel de élites políticas, económicas y sociedades latinoamericanas, sirven y servirán como insumos para la toma de decisiones públicas y empresariales. En sincronía, proyectos de integración subregional como el Mercosur y la Alianza del Pacífico, acuerdos preferenciales de comercio (sean tratados de libre comercio, TLC, o de alcance parcial, AAP), son consistentes con las tendencias de profundización de los vínculos Asia-ALC que trasciendan el plano de lo puramente económico.

En este sentido, pese a las persistentes tensiones geopolíticas, los acuerdos intra asiáticos de integración prosperaron y solo un reducido grupo de economías latinoamericanas se inserta en ellos como socio periférico. Frente a estos avances, ALC aún debe definir

5 El *soft power* o poder blando es la capacidad de un actor político (como por ejemplo un Estado) para incidir en las acciones o intereses de otros actores, valiéndose de medios culturales e ideológicos, con el complemento de medios diplomáticos.

un horizonte común; lograrlo permitiría maximizar oportunidades sobre crecimiento y desarrollo en sociedad con el nuevo epicentro económico y geopolítico mundial del siglo XXI, como es Asia del Pacífico.

2. Asia-América Latina y el Caribe: perspectiva general

Las relaciones entre los países asiáticos⁶ y latinoamericanos cobraron intensidad a partir de comienzos del siglo XXI, como resultado de un gradual y sostenido proceso de construcción de confianza mutua. Similares cosmovisiones sobre el orden mundial, adhesión al multilateralismo (político y económico-comercial), el entendimiento sobre una globalización más equitativa y corresponsabilidad en el mantenimiento de estabilidad global, son componentes centrales en una perspectiva compartida entre ambas regiones, que unifica pareceres, emparenta objetivos y define acciones conjuntas en la arena internacional.

Desde ALC, Asia en general por su relevancia geopolítica e importancia económica, es asumida desde diferentes perspectivas. En primer lugar, coincidentes tendencias destacan el viraje del epicentro de poder geoeconómico mundial del Atlántico al Pacífico durante la presente centuria, perspectiva en general asociada a planteos sobre la “declinación de Estados Unidos” como poder económico, militar y tecnológico con el consiguiente trasvasamiento de capacidades hacia otros poderes en ascenso. Los contornos de un “mundo post estadounidense” (Zakaria y Fareed, 2008) acentúan no solo la cesión de espacios de poder e influencia por parte de Estados Unidos, sino su directa reversión hacia “potencias emergentes” como China. Desde esta perspectiva, la competencia entre el superpoder –declinante– EEUU y la “potencia emergente”, encuadra y define oscilaciones típicas de un nuevo orden mundial aún por definirse.

En segundo lugar, Asia en su conjunto provee experiencias aleccionadoras. En ALC el atractivo ejercido por modelos asiáticos de crecimiento y desarrollo mueve la curiosidad por conocer y comprender mejor los rasgos de las exitosas experiencias de transformación social y productiva. Ante “fallidas” estrategias latinoamericanas, el “milagro del este asiático” aporta insumos de conocimiento sobre instrumentos de política, métodos de producción, formas de organización laboral, papel del empresario nacional, importancia de los mercados externos y participación del Estado en la economía nacional mediante la definición de metas de largo plazo; también nos revela la importancia de contar con capacidades intraestadales vinculadas a funciones de planificación y eficiencia burocrática (Banco Mundial, 1994).

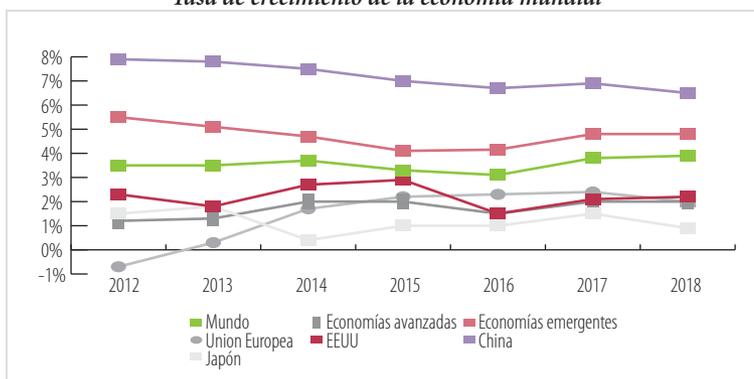
En las economías asiáticas más avanzadas el imperativo del desarrollo está indisolublemente ligado a la distribución equitativa de la riqueza como variable central para sostener la estabilidad política interna. Ejemplos como los de Corea del Sur, Japón,

6 A los fines del presente trabajo Asia del Pacífico incluye: la península de Corea, Japón, China y el subsistema del sudeste de Asia; en ocasiones se hará particular referencia a la India.

Taiwán y Singapur, entre otros, son indicativos de una preocupación central en gobiernos y actores sociales en general: cómo generar riqueza y sostener estables gobiernos gracias a sociedades más equitativas (Ohno y Kenichi, 2002). En todas estas experiencias, el Estado asume un papel protagónico, el empresariado ejerce un rol como “burguesía nacional industrial” corresponsable junto al sector público –estatal– en la generación de mayor bienestar.

Un tercer enfoque aplicable a comprender mejor los atributos y rasgos de las experiencias asiáticas sobre crecimiento y desarrollo, exige la necesaria segmentación analítica por actores de interés. A los tradicionales estudios sobre Japón, Corea y las economías NIC, se sumó China. Por la escala de su transformación e impactos generados, el caso chino adquiere especial significación. Son atributos de su “experiencia sobre crecimiento y desarrollo” tres pilares: i) estabilidad política, ii) desarrollo económico como prioridad, y iii) función directriz del Estado para sostener altas tasas de crecimiento económico y promover el bienestar general (Jamo, 2006). Subsidiarios planteos enfatizan que la emergente China aspira a ocupar nuevamente el rol que como poder global y potencia regional asiática detentara hasta mediados del siglo XIX. Se trata de un proceso de “ascenso pacífico” (Zhen Bijian, 2007) por parte de una China reformada, no revolucionaria, estable, abierta al mundo, comprometida con el libre comercio y prácticas multilaterales pero que aspira a rediseñar instituciones globales típicas del orden de Bretton Woods para adaptarlas mejor a sus intereses de largo plazo. En este contexto, el “caso chino” verifica la rápida traslación del orden geoeconómico y geopolítico mundial desde centros políticos, económicos, tecnológicos y militares occidentales hacia otros de “carácter milenario” (India, China) (Mahbubani, 2008).

Gráfico 1
Tasa de crecimiento de la economía mundial



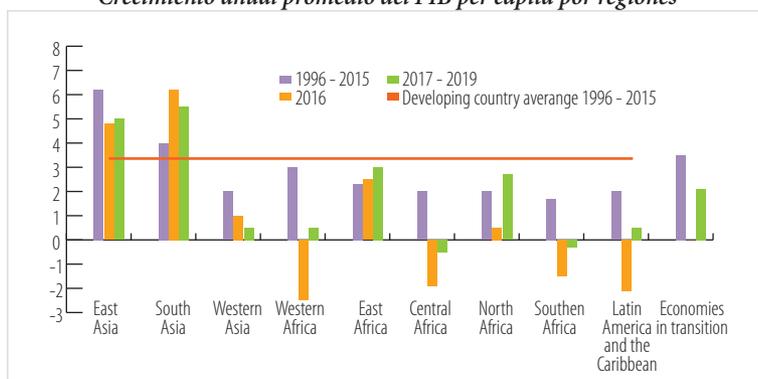
Fuente: FMI, World Economic Outlook, octubre 2017.

Por su futura representatividad política y económica mundial, India despierta cada vez un mayor interés académico. Se muestra como la mayor democracia del mundo bajo reformas económicas que intentan dejar atrás décadas de atraso y mitigar la pobreza

interna. Cruzado por históricos clivajes (religiosos, sociales, políticos), su evolución y capacidades tecnológicas competitivas lo ubican como país objeto de estudio preferente y un potencial socio económico para ALC. Para las economías latinoamericanas, India adquiere notoriedad por sus reconocidas capacidades en gestión corporativa residentes en “dinastías empresariales” que lideran conglomerados transnacionales de raíz familiar (ejemplo: Tata o Mahindra). También es un atractivo mercado para colocaciones agroalimentarias latinoamericanas; sus ventajas competitivas en materia de producción de software, servicios, biotecnología y medicamentos coinciden con demandas sectoriales en economías en desarrollo como las latinoamericanas. Su inserción regional a nivel bilateral se vio reforzada por la firma de un Acuerdo de Alance Parcial (AAP) con el Mercosur y su participación en Foros Sur-Sur como IBSA y BRICS (Lechini, 2015).

El sudeste de Asia (SEA) suele ser asumido como un subsistema de relaciones; un colectivo de naciones cuya ejemplaridad principalmente reside en esfuerzos intraregionales por construir consensos, aumentar la confianza mutua, de-construir históricos conflictos producto de la intervención de actores extra regionales (léase Estados Unidos, China, Rusia) y alcanzar niveles de integración económica profunda en escenarios socio-culturales y políticos altamente heterogéneos. Vale como ejemplo citar que Indonesia es el cuarto país en población del mundo y la primera nación Islámica por el número de habitantes. En este orden, también surgen como “casos de interés” las experiencias de Malasia, Singapur y Tailandia, con altos niveles de inversión pública en educación básica, ciencia y tecnología (Moneta, 2002).

Gráfico 2
Crecimiento anual promedio del PIB per cápita por regiones



Fuente: Naciones Unidas, World Economics situation and prospects, 2018.

Japón sigue siendo considerado un “poder civil global” (Maull, 1991) cuya capacidad financiera, tecnológica, comercial y de inversiones está presente en ALC a través de empresas de alta tecnología, oferta de asistencia técnica, financiamiento para el desarrollo (mediante planes de ayuda oficial para el desarrollo, ODA), inversiones y programas de ayuda social. Similares rasgos adquiere Corea del Sur, una economía

con directos intereses en los sectores minero, energético y agroalimentario en ALC donde compite con sus pares asiáticos por explotar litio, cobre o mineral de hierro.

Directo resultado de lo expuesto fue la reorientación de recursos y capacidades por parte de ALC hacia la región de Asia del Pacífico e India. La empírica evidencia sobre “desplazamiento de la riqueza mundial” (CEPAL, 2013) provocó cambios en agendas de política exterior y estrategias externas de inserción en la economía mundial. El “factor Asia” sirvió –y sirve aún– para ampliar el universo de relaciones económicas internacionales latinoamericanas, aumentar caudales de exportación, minimizar riesgos ante periódicas crisis intra capitalismo y atenuar impactos ante la aplicación de medidas proteccionistas (comerciales y de inversión) por parte de economías occidentales y tradicionales socios como Europa y Estados Unidos.

Finalmente, dos observaciones sobre la opción latinoamericana por Asia. En primer lugar, esta es correspondida con similar interés por parte de países asiáticos, hecho evidente en el activismo político y económico de Japón, China, India, Corea y los acuerdos asociativos entre economías latinoamericanas y contrapartes de la ASEAN. En segundo lugar, las interacciones con Asia impusieron ajustes en estructuras intraestadales, creación y fortalecimiento de instituciones, optimización de mecanismos público-privados de coordinación, alianzas gobierno-empresariado y academia, canalización de demandas sobre sus impactos por parte de organizaciones laborales, asociaciones profesionales y actores de la sociedad civil como los pueblos originarios, etc. Todo ello requiere adoptar posturas flexibles de negociación, calificados recursos humanos intervinientes y eficaces métodos intra e interagenciales de implementación (Dussel, 2016).

3. Asia en ALC: complementariedad asimétrica

Desde inicios del siglo XXI, la convergencia de tres vectores de impulso: consensos políticos, aumento en los intercambios económicos (fundamentalmente comercio de doble vía, inversiones y cooperación en ciencia y tecnología), y expansión de nexos socio-culturales explican la intensidad adquirida en las relaciones Asia-ALC.

El patrón “complementario” de comercio que define las relaciones económicas bi-regionales es, sin dudas, el que reviste mayor trascendencia. Según la CEPAL, ALC es una región rica en recursos naturales y Asia cuenta con ventajas competitivas en sectores como energía, nuevas tecnologías, redes industriales, servicios y “sociedad del conocimiento”; activos todos necesarios para empoderar sectores productivos regionales, incrementar niveles de productividad, mejorar la formación de mano de obra calificada y captar nuevas inversiones (IED) (CEPAL, 2010).

El auge económico asiático aumentó la demanda externa de recursos naturales, materias primas y alimentos, reforzando el papel como proveedores globales de economías latinoamericanas como Brasil, Argentina, Chile, Bolivia, Venezuela y Perú. Como

resultado, la región se vio favorecida con “ventajas comparativas” que, en un contexto de altos precios de materias primas, permitió aumentar exportaciones, dinamizar el crecimiento económico y convalidar el rol de ALC como “garante de la seguridad alimentaria y energética de Asia”. Todo un proceso que, no obstante, consolidó un perfil primario-exportador (agrícola, energético y minero) cuyos beneficios reales en términos de modernización productiva e industrialización aún son debatidos (Mezquita Moreira, 2006). De acuerdo a la CEPAL, aún hoy las exportaciones regionales de minerales, agro alimentos y recursos energéticos concentran tres cuartas partes de las colocaciones latinoamericanas con destino a mercados asiáticos (CEPAL, 2017).

Esta “función complementaria y subsidiaria” otorgada por gobiernos asiáticos a las economías latinoamericanas, fue expuesta en diversos documentos oficiales elaborados por agencias de China (Política de China hacia América Latina y el Caribe, 2008 y 2016), India (Plan Latin America Focus Lac, 1997), Japón y Corea del Sur; textos cuyos contenidos reconocen las potencialidades del mercado latinoamericano y expresan aspiraciones por aumentar intercambios económicos, mejorar el ambiente mutuo de negocios y promover la radicación de inversiones (IE) por parte de firmas asiáticas productoras y de servicios.

En contrapartida, los gobiernos latinoamericanos suelen expresar preferencias por captar financiamiento público-privado, atraer inversiones, y crear alianzas entre empresas –grandes y medianas– que posibiliten la inserción de firmas latinoamericanas en cadenas regionales de valor (CGV) en Asia. En sintonía con lo expuesto, economías asiáticas cada vez más abiertas al exterior inducen procesos de reconversión industrial y reorganización corporativa en empresas “translatinas” y medianas latinoamericanas (agroalimentarias, energéticas, de minerales, biotecnológicas) a fin de responder, mediante mayor escala productiva y menores costos, a demandas de las emergentes clases medias urbanizadas en Asia.

Durante la última década, dentro de un amplio paquete de medidas vinculadas a la “facilitación del comercio”, economías asiáticas y latinoamericanas estandarizaron procedimientos aduaneros, homologaron protocolos fito y zoo sanitarios, reconocieron derechos sobre propiedad intelectual (IPR), transparentaron licitaciones sobre compras gubernamentales e implementaron mecanismos para la solución de controversias. Los instrumentos comúnmente utilizados para el logro de tales fines son acuerdos o tratados de libre comercio (TLC o FTA, por la sigla en inglés).⁷ De ello dan cuenta los TLC firmados por Chile con China en 2006 y con Corea del Sur en 2014, así como el Acuerdo de Asociación Económica Estratégica (AAEE) con Japón.

7 Ver al respecto: *Tratados de libre comercio en América del Sur. Tendencias, perspectivas y desafíos*. Serie políticas públicas y transformación productiva 7/2012, CAF Banco de Desarrollo de América Latina.

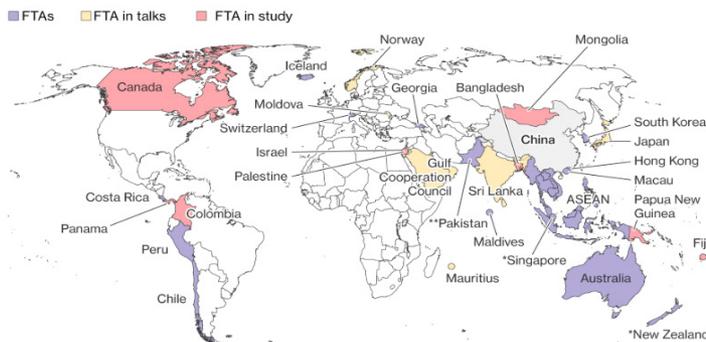
En el caso de Perú, logró TLC con China y Corea del Sur en 2011 y un AAEE con Japón en 2012; otra de las economías suramericanas del Pacífico, Colombia, culminó un TLC con Corea del Sur en 2016 y mantiene negociaciones por un AAP con Japón. Costa Rica es un ejemplo de economía centroamericana ligada a China por un TLC vigente desde 2011. De manera más limitada, el Mercosur e India lograron firmar en 2005 un AAP. Actualmente el bloque ha iniciado conversaciones para evaluar la factibilidad de negociar TLC con China, Corea del Sur y Japón, proyectos pendientes de concreción desde fines del siglo XX. La profusión de acuerdos económicos preferenciales Asia-ALC fue complementada mediante novedosos formatos interregionales de interacción como el Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (FOCALAE), concebido por Chile y Singapur luego de la crisis asiática (1997-1998).⁸

Gráfico 3 TLC firmados por Corea del Sur



Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Energía, Corea del Sur, 2017.

Gráfico 4 China: mapa de TLC



Fuente: Bloomberg Businessweek, enero, 2018.

8 Fue formado en 1999 en Singapur a fin de establecer un mecanismo de cooperación e interdependencia; su actividad principal consiste en organizar reuniones periódicas en tres niveles: ministros de Asuntos Exteriores (FMM), reunión de Altos Funcionarios (SOM) y reuniones de Grupos de Trabajo (WG). Integran el FOCALAE 36 economías, 16 de Asia del este y 20 de América Latina y el Caribe (Ver: www.fealac.org).

El involucramiento de instituciones financieras y fondos soberanos de inversión asiáticos en proyectos de inversión, amplió las opciones de acceso a financiamiento externo para las economías latinoamericanas. En este escenario de negociaciones múltiples y simultáneas, los actores gubernamentales fueron determinantes, pero a medida que los intercambios políticos ganaron en densidad, aumentaron su representatividad actores sociales y económicos que retroalimentaron estas dinámicas; por ejemplo: asociaciones empresariales (cámaras), partidos políticos, comunidades asiáticas residentes en ALC (asociaciones japonesas nikkei, comunidades coreanas, chinos de ultramar, indios emigrados, etc.); incluso la diplomacia universitaria cumplió –y aún lo hace– una importante función de “intermediación” en el estrechamiento de vínculos Asia-ALC.

4. Asia y una tríada virtuosa: regionalismo, integración y desarrollo (RID)

Otro factor a considerar en el mutuo impulso de vínculos Asia-ALC es la coincidente opción por el “regionalismo” económico como instrumento apto –y necesario– para una mejor inserción en la economía mundial: impulsar el crecimiento económico, promover sectores exportadores y fortalecer instituciones regionales por internalización de procedimientos y disciplinas intra bloque. En este sentido, Asia provee concepciones y metodologías de negociación útiles para entender la importancia que el regionalismo jugó para moderar conflictos entre regímenes políticos heterogéneos (democracias, monarquías, sistemas de partido único), sortear históricas desconfianzas y afianzar una senda de crecimiento regional (Yamazawa, 2002).

El concepto de “regionalismo abierto” (no discriminatorio) fue adoptado como enfoque rector de las negociaciones intrabloque en Asia en general y en el subsistema ASEAN en particular; el mismo respondía a la necesidad de vincular sus avances a las normas impuestas por el sistema multilateral de comercio (GATT-OMC). A diferencia de los países latinoamericanos, lejos del “modelo institucional” europeo, Asia adoptó formatos flexibles y pragmáticos de negociación y liberalización a fin de expandir el comercio intrazona, sortear impedimentos políticos y graduar sus impactos sociales y productivos nacionales (Garnaut y Ross, 1994).

A fines del siglo XX, el “regionalismo abierto” saltó las barreras geográficas asiáticas para adquirir carácter transpacífico, involucrando economías del norte hemisférico (Canadá y Estados Unidos) y latinoamericanas como México, Chile, Perú y Colombia. La creación de foros transpacíficos de cooperación y concertación como el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) en 1989, alentada por Japón y Australia, fue un gran primer paso. En su avance, estrategias basadas en el “regionalismo abierto” dieron origen a experiencias liberalizadoras “mercado-guiadas” (*market driven*) en Asia; en tanto, en el Cono Sur de ALC proyectos “políticamente impulsados” (*government driven*) como el Mercosur, vincularon la apertura externa con procesos de integración arraigados en el modelo institucional europeo.

Con el correr de casi dos décadas del siglo XXI, la maduración de estos procesos se evidencia a través de varios indicadores. En primer lugar, mostraron sus efectos en el campo comercial con aumentos en el comercio de doble vía; la relevancia que economías como China en primer lugar, Japón, Corea del Sur e India en menor medida, adquirieron como socias de ALC, demuestra lo expresado. En segundo lugar, las economías asiáticas más avanzadas como Japón, Corea del Sur y las emergentes como China consolidaron posiciones como inversores externos en sectores extractivos y tecnológicamente intensivos (telefonía, industria electrónica y automotriz); aportan financiamiento para proyectos de infraestructura, esenciales para una mayor conectividad regional; asimismo, mediante encadenamientos productivos transfieren tecnologías sobre producción y procesos que empoderan capacidades laborales y educacionales nacionales. Finalmente, países como China, Japón e India se presentan como importantes proveedores tecnológicos en sectores como el aeroespacial, tales los ejemplos por parte de China con sus proyectos en Brasil, Bolivia y Venezuela.

El entramado relacional público privado Asia-ALC institucionalizó plataformas de articulación y negociación. En el caso específico de China, el diálogo establecido con la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) constituye un vector de acercamiento que vincula agendas sobre desarrollo social, educación, agricultura, intercambio cultural, alianzas tecnológicas, financiamiento de obras de infraestructura⁹, fomento del comercio y promoción de inversiones. Similar interés por parte de Japón, fue expuesto por el primer ministro Abe Shinzo durante su visita a Brasil en 2014.¹⁰ Otros ejemplos son los ya mencionados foros IBSA y BRICS, a los que se suman instancias como el Foro Empresarial China-ALC, similares mecanismos existentes con Corea del Sur, India, ASEAN y Japón y contactos entre comunidades de negocios en el seno del APEC y grupos de trabajo en FOCALAE (Frydman, 2017). Más recientemente, la firma del Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífica (CPTPP, Santiago de Chile, 2018) del que forman parte por ALC Chile, México y Perú,

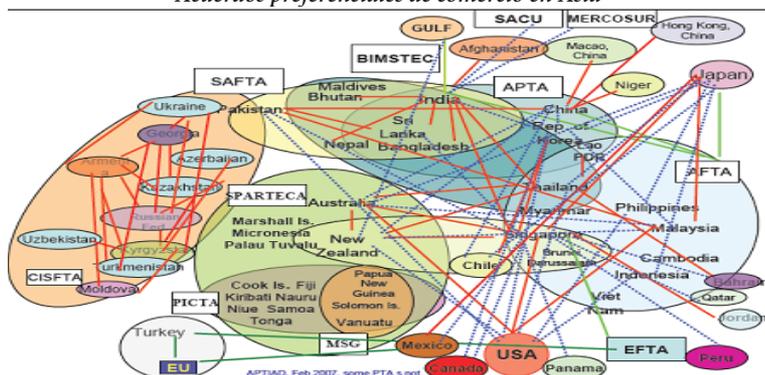
9 El interés chino por fomentar la conectividad regional impulsó proyectos en la región. Entre las principales conclusiones del II Foro Ministerial China-CELAC (Santiago de Chile, enero de 2018), destaca el gran desafío futuro para los países latinoamericanos consistente en cómo integrarnos exitosamente al megaproyecto impulsado por Xi Jinping: One Belt One Road (OBOR, terrestre) y su versión marítima. La región, definida por Xi como “extensión natural de la nueva ruta marítima de la seda”, sería así beneficiada mediante mayores inversiones y préstamos durante la próxima década. Ver: documento sobre la política de China hacia América Latina, 2016, Beijing.

10 Parte de su discurso hizo referencia a: Juntos!! Bringing infinite depth to Japan-Latin America and the Caribbean Cooperation. Encouraged Japan and Latin America to progress together (progresar juntos), lead together (liderar juntos), and inspire together (inspirar juntos) and to enhance economic engagement and cooperate on regional and international affairs, social and economic development, and cultural exchange. Ver además: A new phase in Japan Latin America and the Caribbean relations, Margaret Myers and Mikio Kuwayama, Japan – Latin America Report, February, 2016, The Inter-American Dialogue and the Japan Association of Latin America and the Caribbean (JALAC).

junto a economías asiáticas como Japón, Brunei, Malasia, Singapur, Australia, Canadá, Nueva Zelanda, y Vietnam, convalida el cuadro de situación descrito.¹¹

El virtuoso dualismo asiático entre regionalismo y desarrollo queda expuesto con particular claridad en el modelo de integración aplicado por la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ASEAN). Formada por diez economías¹², rige sus relaciones económicas y de integración bajo los parámetros impuestos por compromisos sobre liberalización asumidos para la formación de una Área de Libre Comercio (AFTA). Vigente desde 1992 el mecanismo fue ampliado mediante la creación del proyecto ASEAN+3, la mayor área de libre comercio del mundo al incluir diez economías del sudeste asiático, Japón, China y la República de Corea.

Gráfico 5
Acuerdos preferenciales de comercio en Asia



Fuente: Comisión económica y social para el Asia Pacífico, 2016.

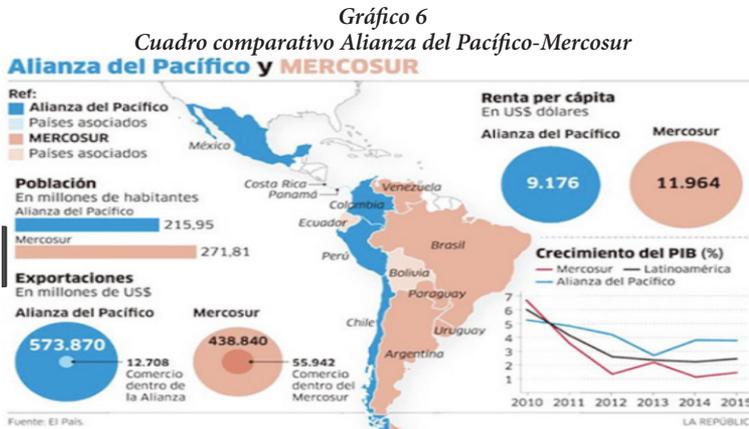
En 2015 la definición por parte de la ASEAN de un proyecto de largo plazo destinado a crear una “comunidad económica regional” (AEC), consolidó su entidad internacional como “área pivot” de integración en el Pacífico asiático (Wright, 2013). A tono con nuevas demandas sociales y políticas, la organización incorporó a su agenda temas relativos a derechos humanos (tomó como antecedente la experiencia latinoamericana), construcción de ciudadanía, desarrollo institucional, nuevas tecnologías y educación, innovación social y administración urbana, entre otros. Lejos de empantanarse, en tanto el Mercosur muestra fallas de coordinación, brechas de cohesión y dificultades en su proyección externa negociadora (en particular con la Unión Europea), el proyecto ASEAN avanza sobre el marco establecido en el plan de mediano plazo denominado AEC Blueprint 2025.¹³

11 A ellas deben sumarse Canadá (socio todavía de México en el NAFTA), Australia y Nueva Zelanda.

12 Brunei, Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Vietnam, Laos, Myanmar y Camboya.

13 Ver: página web oficial de la ASEAN: asean.org

En casi dos décadas del siglo XXI, ALC trató de ajustarse a nuevas realidades globales e interregionales. Una de las respuestas a estos planteos y desafíos fue la creación en 2012 de la Alianza del Pacífico (AP) entre Chile, Perú, Colombia y México.¹⁴ Resultado de la acumulación de incentivos aperturistas madurados a lo largo de varios años de negociaciones transpacíficas, la AP se presenta como una alianza entre economías latinoamericanas más abiertas diferenciada de modelos más restrictivos como el Mercosur.



Fuente: El País (España) 2017.

No obstante la división entre el eje económico del Pacífico y el eje económico del Atlántico, hay puntos de convergencia que favorecen la proyección regional hacia mercados asiáticos; en tal sentido, obras de infraestructura bioceánica previstas en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y su posible conexión con el proyecto OBOR (*One Belt One road*) de China, plantean opciones sobre futura conectividad regional destinadas al logro de tales objetivos.

Un salto cualitativo en materia de interdependencia económica Asia-ALC fue la creación por parte de China del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB, 2014), integrado también por economías latinoamericanas como Bolivia, Chile, Perú, Venezuela y Argentina. Dicha institución financiera se presenta como una alternativa más para la obtención de créditos orientados hacia economías en desarrollo fuera de los circuitos y condicionalidades impuestas por el FMI o el Banco Mundial (BM). También debe ser destacada la creación en 2016 del Banco de Desarrollo del BRICS (NDB)¹⁵, asentado en Shanghái, y cuyos objetivos son, entre otros, financiar proyectos de infraestructura, aportar créditos destinados al sector público y privado, promover

14 Japón, Corea, China, India, Singapur, Tailandia e Indonesia forman parte de la AP bajo el estatus de miembros observadores.

15 Sus miembros fundadores son: India, China, Rusia, Brasil y Sudáfrica.

asociaciones público-privadas (PPP) y facilitar el acceso a mercados internacionales de capital a empresas comerciales, industriales, agrícolas o de servicios.

5. Conclusiones

Casi al finalizar la segunda década del siglo XXI, el presente y futuro escenario de las relaciones Asia-ALC revela tendencias hacia la profundización de contactos políticos e intercambios económicos. Asia ofrece aleccionadoras experiencias sobre desarrollo, industrialización, coordinación intraestatal, inversión en educación, estrategias de innovación, planificación e integración económica. Por su parte, ALC presenta oportunidades para las economías asiáticas centradas en su rol de proveedoras de recursos agroalimentarios, energéticos y minerales, pero también por sus atractivos mercados para la colocación de bienes y servicios, sus activos consumidores de clase media, su condición de economías abiertas a la recepción de inversiones (IED), sus demandas vinculadas al financiamiento de proyectos de infraestructura y por ser plataformas viables para la expansión de negocios por parte de firmas transnacionales y/o de menor escala, aprovechando las preferencias intrazona.

Ante un escenario asiático cruzado aún por remanentes tensiones estratégicas, ALC es considerada un área periférica de distensión. Para ALC, en el marco de tendencias sobre reversión del multilateralismo comercial, Asia permite diversificar riesgos económicos y captar oportunidades en un contexto de profunda transformación del orden geoeconómico mundial que avizora, precisamente, un epicentro en esa región.

Bibliografía

Banco Mundial

1994 El milagro de Asia oriental. El crecimiento económico y las políticas oficiales. Washington DC: Banco Mundial.

Baiyi, Wu

2016 “Principales razones de la dificultad de transformación de América Latina”, en Foro del pueblo 16.

Bergsten, C. Fred

1997 Open Regionalism, Working Paper 97-3, Peterson Institute for International Economics (PIIE). Washington.

Bernal-Meza, Raúl

2005 América Latina en el mundo: el pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales. Buenos Aires: Nuevohacer, Grupo editor latinoamericano.

Dingli, Shen

2016, 18 de noviembre. “Relaciones sino-latinoamericanas han entrado en el momento de gran cambio”, en Diario del Pueblo, versión de ultramar. Beijing.

Dussel, Enrique

2015 China's Evolving Role in Latin America: Can It Be a Win-Win?, Atlantic Council, Adrienne Arsht, Latin America Center. Washington.

Foro China CELAC

2015 Plan de Cooperación de los Estados Latinoamericanos y Caribeños - China (2015-2019). Beijing. Disponible en http://www.chinacelacforum.org/esp/zywj_4/t1230945.htm.

Garnaut, Ross y Dysdale, Peter

1994 Asia Pacific regionalism: readings in international economic relations. Canberra: Ross Garnaut and Peter Drysdale Editors.

Garnaut, Ross

2004 “A new open regionalism in the Asia Pacific”. Australian National University, Paper presented at the International Conference on World Economy. Colima, Mexico, 25 de noviembre.

Ikenberry, John

2004 “American hegemony and East Asian order”. Australian Journal of International Affairs, Vol. 58. 353-367.

Jiabao, Wen

2012 “Para siempre amigos de confianza mutua”. Discurso pronunciado por el primer ministro Wen Jiabao en CEPAL. Santiago de Chile, 26 de junio. Disponible en <http://spanish.peopledaily.com.cn/31617/785>.

Jomo, K.S.

2006 Growth with equity in East Asia?. DESA Working paper No.33, United Nations, Department of Economic and social affairs. Nueva York.

Kanishka, Jayasuriya

2009 Regulatory regionalism in the Asia-Pacific: drivers, instruments and actors, Australian Journal of International Affairs Vol. 63. 335-347.

Kissinger, Henry

1979 Mis memorias. Buenos Aires: Editorial Atlántida.

Lechini, Gladys

2015 “La cooperación sur-sur en el siglo XXI”, en Lechini, Gladys y Morasso, Carla (edit.) Anuario de integración 11. Buenos Aires: CRIES.

Moneta, Carlos

1998 Dragones, tigres y jaguares. Relaciones América Latina-Asia Pacífico más allá de la crisis. Buenos Aires: Corregidor.

Ohno, Kenichi

2002 The East Asian experience of economic development and cooperation. Tokio: Australia National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS).

Paradiso, José

1983 La era de las superpotencias. Buenos Aires: Foro del Sur.

PRC Government

2008 China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean. Disponible en http://www.gov.cn/english/official/2008-11/05/content_1140347.htm.

PRC Government

2016 China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean, 2016. Disponible en http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1418254.shtml.

Rodríguez Mendoza, Miguel

2012 “Tratados de libre comercio en América del Sur. Tendencias, perspectivas y desafíos”, en Serie políticas públicas y transformación productiva 7. Caracas: CAF Banco de Desarrollo de América Latina.

Sen, Amartya

1996: Development thinking at the beginning of the 21 century. Londres: London School of Economics (LSE).

Shuangrong, He

2016 Historia de las relaciones entre China y los países latinoamericanos y caribeños. Beijing: Editorial de Ciencias Sociales de China.

Yahuda, Michael

1996 The international politics of the Asia Pacific 1945-1995. Abingdon: Routledge.

Yan, Xuetong

2011 Ancient Chinese Thought, Modern Chinese Power. Princeton: Princeton University Press.

Yamazawa, Ippei

2002 Economic Integration in the Asia Pacific Region. Abingdon: Routledge.

Zakaria, Fareed

2008 The post American world. Nueva York: W.W. Norton & Company.

China: oportunidad o amenaza para la economía boliviana

Rogelio Churata Tola¹

Introducción

China ha pasado de ser una de las economías más cerradas y centralizadas del mundo a normalizar las relaciones con sus vecinos y con muchos otros países, bajo la diplomacia de la vecindad extendida, que no es sino una política de “salir al extranjero”. En poco tiempo, el gigante asiático se transformó en la segunda economía más grande del mundo y en la primera potencia comercial, concentrando para 2016 más del 10 % de las exportaciones mundiales.² En América Latina ha pasado de desempeñar un papel económico marginal, a inicios de este siglo, a ser el socio principal –en términos de comercio, inversión y créditos– de la mayoría de los países, con el objetivo claro de expandir su influencia política en la región.

En el caso específico de Bolivia, el país tiene un enorme déficit comercial con China. En 2017 las exportaciones sumaron \$us 401 millones, mientras que las importaciones alcanzaron a \$us 2.028 millones, lo que representa un déficit de \$us 1.627 millones en la balanza comercial, tendencia negativa que se mantiene año tras año. Para revertir esta situación el gobierno boliviano pretende lanzar una nueva estrategia de relacionamiento binacional.

No puede dejarse de tomar en cuenta el impacto que genera en la economía mundial un mercado de 1.380 millones de potenciales consumidores; según sus proyecciones, en los próximos cinco años China importará más de 10 billones de dólares en productos y servicios. Las empresas bolivianas están ante una gran oportunidad de ingresar a ese enorme mercado con la exportación de diversos productos alimenticios y bienes semindustrializados, fundamentalmente de los sectores agropecuarios y madereros, tal como señalan diferentes autoridades del gobierno.³ Sin embargo, para impulsar este

1 Economista y doctor en Ciencias del Desarrollo. Docente investigador del CIDES-UMSA, actualmente coordinador de la Maestría en Relaciones Internacionales e Integración.

2 Ver: “China, datos básicos del comercio mundial: valores más recientes”. Disponible en: <https://wits.worldbank.org/countrysnapshot/es/CHN>

3 Ver: “Bolivia y China alistan pacto comercial estratégico”. El Deber, Santa Cruz, 6 de febrero de 2018.

nuevo relacionamiento económico y comercial se necesita aumentar la producción con alto valor agregado y desarrollar una adecuada diplomacia económica en términos de vínculos comerciales, inversiones y cooperación.

A pesar de las oportunidades que ofrece el gigante asiático, hay cierto temor ante una posible “amenaza china”, entendida como una serie de efectos negativos que podrían derivar de una creciente competencia de la producción china en el mercado nacional, sobre todo en los sectores de manufacturas y textiles; esto debido a que los artículos chinos son muy competitivos en precio debido a la mano de obra barata y la dinámica de la producción en serie.

La relación entre Bolivia y la República Popular China se fue ampliando paulatinamente en los últimos años, gracias a su activa participación en nuestros programas de políticas económicas, tanto en el comercio tradicional como en los sectores estratégicos de hidrocarburos, minería y comunicaciones, a través de la inversión y concesión de créditos. Es en este contexto que corresponde iniciar el análisis planteando algunas preguntas: ¿por qué el interés de China en una de las economías más pequeñas de la región? ¿Por qué se habla de una “amenaza China”? ¿Cuál es la respuesta desde el Estado boliviano para los nuevos retos que plantea el fenómeno chino? No existen aún publicaciones de carácter académico sobre la relación entre Bolivia y China, por lo que es difícil hallar contexto y referencias a temáticas que quedaron al margen del objeto de este ensayo, como ser política, institucionalidad y comunidad china en Bolivia.

Este trabajo hace especial hincapié en los vínculos económicos, desde tres áreas puntuales: rasgos del comercio, inversiones y otorgamiento de créditos. Con este objetivo, se organiza en seis partes: 1. Breve descripción del desarrollo económico de China; 2. Establecimiento de las relaciones diplomáticas y comerciales entre Bolivia y China; 3. Análisis de las inversiones y créditos chinos en Bolivia; 4. Oportunidades y problemas para la producción nacional; 5. La relación bilateral desde la concepción teórica de las relaciones internacionales; 6. Conclusiones y propuesta de afianzamiento de las relaciones comerciales.

1. Breve descripción del desarrollo económico de China

En el actual panorama internacional, la República Popular China es el actor global de mayor dimensión socioeconómica. Su creciente participación en los mercados de bienes y servicios ha generado importantes cambios mundiales de tipo económico y geopolítico, como lo menciona acertadamente Alejandro Dabat.⁴ China consolidó su éxito en la economía mundial gracias al proceso de reformas de apertura y liberalización –propio de la acumulación capitalista que emprendió Deng Xiaoping desde 1978– que le permitió mantener un crecimiento promedio de 9,3 % anual casi por cuatro

4 Dabat, Alejandro. 2002, pp 37.

décadas.⁵ Además, registró una de las tasas de crecimiento más altas de la economía mundial durante el periodo 2000-2010, cuando llegó al 10,5 % de promedio anual. Si bien este índice desaceleró en los últimos años (9,5 % en 2011; 7,9 % en 2012; 7,8 % en 2013; 7,3 % en 2014; 6,9 % en 2015 y 6,7 % en 2016),⁶ la tasa de crecimiento sigue siendo de las más altas del mundo, como se observa en el gráfico 1.

Esta expansión, ininterrumpida desde 1978, se explica en gran medida en la estrategia de apertura externa: exportaciones, acceso a recursos primarios y desarrollo tecnológico industrial que transformaron a China en la segunda economía del mundo en términos del PIB (medida de paridad de poder adquisitivo); y es más, según proyecciones del FMI, sobrepasaría a Estados Unidos hacia mediados del siglo XXI (Riestra, 2012). El ritmo de crecimiento va asociado a intensos procesos de urbanización, avances en innovación y productividad, a lo que se suma la capacidad competitiva, las ventajas comparativas de comercio de bienes y servicios, y la captación de inversión extranjera directa.

Gráfico 1
China: Crecimiento económico (1993-2016)
(En porcentaje)



Fuente: Banco Mundial. Estadísticas, 2017.

En términos de comercio internacional, China se ha convertido en el mayor exportador e importador del planeta: exporta un 10,5 % de bienes y servicios al mundo,⁷ en consecuencia goza de un superávit significativo (ver gráfico 2). Por la enorme entrada de divisas, China es además el país con mayor reserva de moneda o divisas (3,5 billones

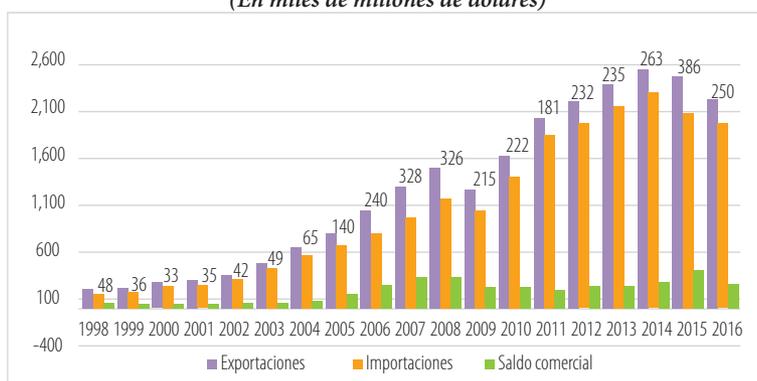
5 Datos del Banco Mundial, 2017.

6 World Bank, Estadísticas, 2017. Disponible en: <http://databank.bancomundial.org/data/reports.aspx?source=2&country>

7 Para mayor detalle, revisar: "China datos comerciales básicos, valor más reciente", disponible en: <https://wits.worldbank.org/countrysnapshot/es/CHN>

de dólares, a fines de febrero de 2017),⁸ además de ser el mayor comprador de bonos de Estados Unidos y el país con mayor inversión extranjera directa colocada en el mundo, llegando a invertir 183,1 mil millones de dólares (UNCTAD, 2017: 223).⁹ Asimismo, por su rápido desarrollo industrial, el gigante asiático es el primer consumidor mundial de energía, productos minerales y productos agrícolas.

Gráfico 2
China: Comercio exterior (1998-2016)
(En miles de millones de dólares)



Fuente: Banco Mundial. Estadísticas, 2017.

De la misma manera, la presencia e influencia de China es contundente no solo en Asia sino en los demás continentes; tanto en el ámbito diplomático, como en el militar, así como en la ONU y a nivel de gobernanza global. Desde 2013, el gobierno chino comenzó a proponer una serie de iniciativas para fortalecer las relaciones y la cooperación en diferentes áreas con los países latinoamericanos.¹⁰ En el ámbito diplomático, implementó una política de vecindad extendida, promoviendo sus intereses en un marco cooperativo y no conflictivo. El involucramiento militar en América Latina, además de sus legítimos intereses de seguridad nacional, tiene la finalidad de proteger sus intereses comerciales en la región. Para ello ha formado empresas privadas de seguridad que apoyan las actividades comerciales, en especial a las cadenas de valor agregado; un ejemplo de esto son las ventas de mercancías militares: uniformes y equipo personal. Este involucramiento se manifiesta en tres ámbitos: reuniones entre oficiales militares

8 Según el gobernador del Banco Central de China, mantiene las reservas de divisas más elevadas del mundo, disponible en: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2017/03/15/mantiene-china-las-reservas-de-divisas-mas-elevadas-del-mundo/#.WWfwC1GQzIU>

9 UNCTAD, World Investment Report, 2017, United Nations. Disponible en: https://www.unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2017_en.pdf

10 CECHIMEX, “documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe”. Gobierno de la República Popular China, 24 de noviembre de 2016. UNAM, CECHIMEX, Numero 1, 2017. México.

superiores, interacciones entre militares de bajo rango y ventas militares,¹¹ lo cual tiene repercusiones en la seguridad nacional de Estados Unidos, siempre alerta a este tipo de actividades. En cuanto a su participación en el marco de las Naciones Unidas, China tiene preponderancia al disponer, desde octubre de 1971, de una de las cinco vocalías permanentes del Consejo de Seguridad, con derecho a veto.

Para los países latinoamericanos este escenario plantea nuevos retos y desafíos. Las cifras actuales muestran claramente que China se está convirtiendo en uno de los mercados más atractivos para la exportación de productos y servicios, escenario en el cual Bolivia podría tener una gran oportunidad. Este, desde ya, es un desafío para sectores directamente involucrados en diversas actividades productivas y comerciales.

2. Establecimiento de las relaciones diplomáticas y comerciales entre Bolivia y China: ¿relación de dependencia o cooperación sur-sur?

La relación diplomática entre Bolivia y China es de suma importancia para América Latina, debido a la posición geográfica de nuestro país en el subcontinente. Aunque a nivel de política internacional el peso de Bolivia es escaso, es considerado un país estratégico para las relaciones de la región con China, debido a que por razones ideológicas el actual gobierno boliviano es muy afín al chino. La reorientación de las relaciones de la mayoría de los países sudamericanos con la región Asia-Pacífico, en busca de hallar nuevos socios estratégicos para mejorar las chances de desarrollo, traen como consecuencia la erosión no solo de su participación en organizaciones multilaterales como la ONU, OEA, UNASUR y CELAC, sino también de la interacción con los países occidentales: EEUU y la Unión Europea.¹² De hecho, la cooperación más profunda de China con los gobiernos de izquierda nacionalista parece atractiva esencialmente por razones ideológicas; así, los nuevos proyectos chinos de infraestructura en Bolivia tienen que ver con consolidar al país como eje central de una carretera bioceánica.

América Latina empezó a establecer relaciones con China en la década del 60, pero Bolivia lo hizo recién en 1985, cuando el gobierno saliente de Hernán Siles Zuazo reconoció diplomáticamente a la RPC.¹³ Los vínculos no se desarrollaron rápidamente, y más bien se mantuvieron por más de 20 años en *statu quo*, debido a que hasta la llegada de Evo Morales a la presidencia ningún mandatario chino visitó de manera oficial Bolivia, y solo en dos ocasiones presidentes bolivianos visitaron ese país.¹⁴ Precisamente con la elección de Morales (2005), se crearon las condiciones para intensificar

11 Ellis, Evan: "China: El involucramiento militar en América Latina. Buena voluntad, buen negocio y posición estratégica". AIR & SPACE POWER JOURNAL. Estados Unidos, 2012.

12 Grabendorff Wolf, "América Latina en la era Trump ¿Una región en disputa entre Estados Unidos y China?". Nueva Sociedad No 275, Buenos Aires, mayo-junio 2018. PP, 56.

13 "China, una relación de más de 30 años con Bolivia". Los Tiempos, Cochabamba, 22 de marzo de 2016.

14 El primero fue Jaime Paz Zamora en 1992 y luego Gonzalo Sánchez de Lozada, en marzo de 1997.

los lazos; y esto empezó poco antes de que el líder del MAS asuma la presidencia, en enero de 2006, cuando viajó a Pekín para entrevistarse con el presidente chino Hu Jintao y con el primer ministro Wen Jiabao. Entonces, Morales calificó a Pekín como “aliado político, ideológico y programático del pueblo boliviano”.¹⁵ Morales regresó a China tres veces: en agosto de 2011, en diciembre de 2013 y en junio de 2018; este último viaje sirvió para consolidar el mercado para productos bolivianos y concretar proyectos de inversión para el desarrollo económico.¹⁶

Durante los 13 años del gobierno de Evo Morales hubo una constante captación de créditos e inversiones considerables de China para sectores estratégicos como hidrocarburos, minería y comunicaciones espaciales, pero también para iniciativas de desarrollo como la implementación de una factoría de computadoras e incluso la adquisición de aviones y helicópteros.¹⁷ Sin duda alguna la afinidad política e ideológica entre gobiernos es importante, pero el componente económico es a todas luces el prioritario. Queda claro que China privilegia la economía de mercado, lo que de por sí deja al margen o en segundo nivel las políticas nacionalistas. Es dentro de esta lógica que analizamos, en los siguientes párrafos, la relación bilateral.

2.1. Rasgos principales del comercio

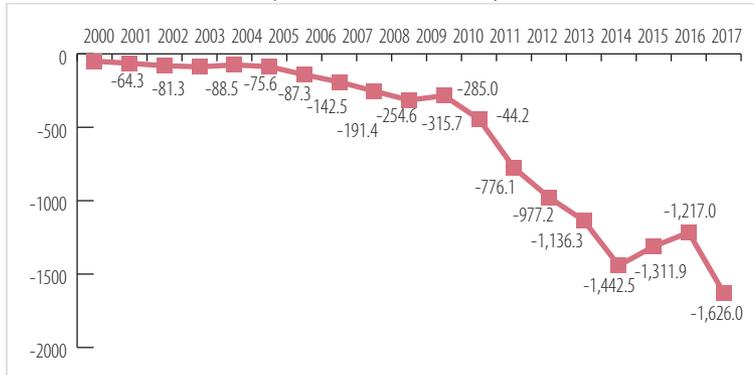
El panorama del comercio entre ambos países ha estado siempre condicionado por el significativo superávit a favor del gigante asiático. El saldo comercial para el país fue históricamente negativo, pero la brecha se amplió exponencialmente a partir de 2005 hasta llegar en 2017 a \$us 1.626 millones (ver gráfico 3). Aunque China tiene una amplia demanda de materias primas –sobre todo recursos minerales y agrícolas– para el desarrollo de su industria, Bolivia invierte 5,1 dólares en productos de ese país por cada dólar que gana por mercancía exportada.

15 “Evo Morales se reunió con el presidente chino”. *La Nación*, 9 de enero de 2006.

16 “Bolivia consolida mercado chino solo para 2 de 4 productos previstos”. *Los tiempos*, Cochabamba, 20 de junio de 2018.

17 Churata, Rogelio. *Política exterior de Bolivia. Cambio político y relaciones internacionales*. CIDES/UMSA. La Paz, 2018. PP. 117-120.

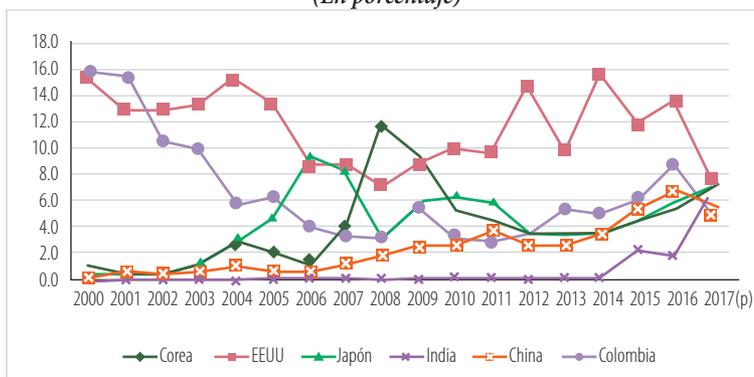
Grafico 3
Balanza comercial entre Bolivia y China (2000-2017)
(En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a base a datos del INE, 2018.

Los principales mercados (en términos de valor) de nuestras exportaciones son Brasil y Argentina –fundamentalmente por el gas–; no menos importantes destinos son Europa, EEUU y recientemente Asia, a raíz de la significativa presencia China, cuya participación en las exportaciones bolivianas pasó de poco más del 0,4 % en 2000 al 5,1 % en 2017 –alcanzando su pico en 2016, con el 6,7 %–, convirtiéndose en nuestro séptimo mercado principal. Mientras tanto, el índice de importaciones bolivianas de China pasó de 3,5 % en 2000 al 21,8 % en 2017 (ver gráfico 4). Si bien EEUU continúa siendo el segundo principal mercado para las exportaciones bolivianas –detrás de Corea del Sur– desde 2014, China lo desplazó como el cuarto principal origen de las importaciones bolivianas.

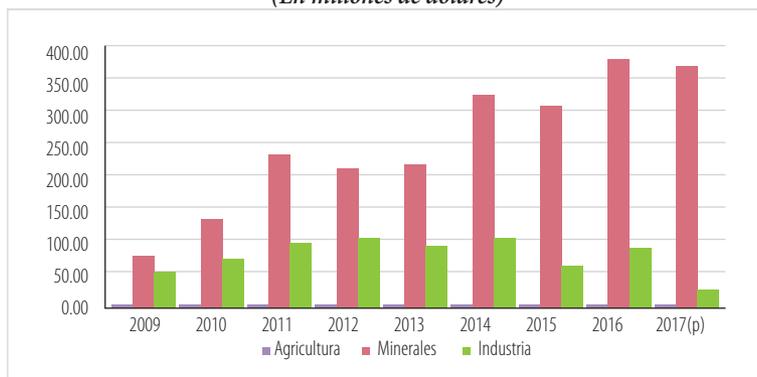
Gráfico 4
Bolivia: Participación de socios seleccionados en el comercio de bienes (2000-2017)
(En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia a base de datos del INE, 2018.

Las exportaciones de Bolivia a la RPC estuvieron históricamente dominadas por el sector extractivo, fundamentalmente por la minería. Los datos dan cuenta de que en la última década “la competencia” por nuestros minerales la gana China en detrimento de Europa y EEUU, pues durante el periodo 2007-2017 las exportaciones tradicionales crecieron en 1.409 %, siendo el sector de la minería el más dinámico (94 %), lo que se traduce en \$us 390 millones. Contrariamente, las exportaciones del sector manufacturero han decrecido (ver gráfico 5). En general, las ventas de productos elaborados –incluidos algunos productos agrícolas como quinua, habas, soya y vino– decrecieron en un 29 % en ese mismo periodo.¹⁸ Entre los principales productos no tradicionales exportados se encuentran las manufacturas de madera, productos textiles, ácido orto bórico y productos de cuero.

Gráfico 5
Bolivia: Exportaciones a China según actividad económica (2000-2017)
(En millones de dólares)

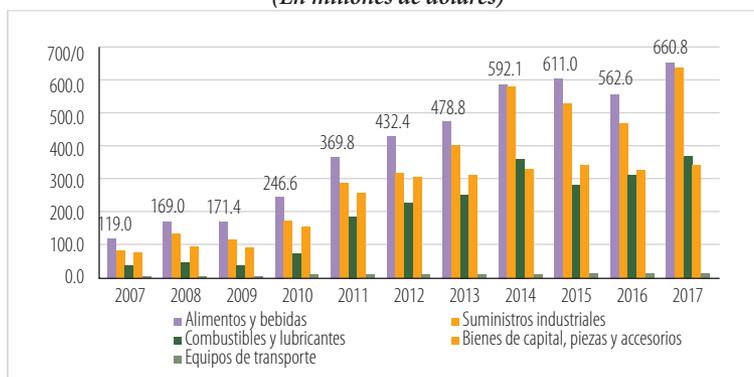


Fuente: Elaboración propia a base de datos del INE, 2018.

En la última década (2007-2017) las importaciones desde China se expandieron en 549 %, concentradas sobre todo en productos alimenticios y bienes de capital (64 % del total), llegando a \$us 2.027 millones. En contraste, Bolivia importa una amplia gama de productos chinos, entre los que destacan artículos de consumo, equipo de transporte, combustibles y lubricantes, alimentos y bebidas y bienes de capital. En el periodo 2007-2017 las importaciones de alimentos, bebidas y suministros industriales crecieron 455 % y 703 %, respectivamente, alcanzando los \$us 1.302 millones, como se muestra en gráfico 6.

¹⁸ Instituto Nacional de Estadística. Estadísticas de comercio exterior, 2018, La Paz.

Gráfico 6
Bolivia: Importaciones de China según categorías económicas (2000-2017)
 (En millones de dólares)



Fuente: Elaboración con base a datos del INE, 2018.

Además de dichas mercancías, otros productos frecuentemente importados desde China son motocicletas y motonetas (4,5 %), teléfonos celulares (3,9 %), dispositivos inalámbricos de comunicación (3 %), tejidos de fibras sintéticas (1,6 %), llantas neumáticas (1,6 %) y equipos de perforación (1,3 %).¹⁹ Al igual que en muchos países de Latinoamérica, China vende varias marcas de automóviles a Bolivia, generalmente a través de distribuidoras locales. Entre 2013 y 2017 la importación de vehículos de origen chino se incrementó en 51 %, con lo que el gigante asiático se posicionó en primer lugar en este rubro, dejando a Japón en el segundo. En términos de valor, la importación de automóviles se incrementó de \$us 174,5 millones en 2013 a \$us 262,3 millones en 2017.²⁰ Asimismo, los gobiernos central, departamentales y locales también son compradores de productos de fabricación China; como ejemplo, en 2012 el municipio de La Paz adquirió 61 autobuses de línea de la compañía King Long²¹.

2.2 Diversificación de productos comercializados

El número de subpartidas arancelarias NANDINA²² exportadas a China ha crecido sucesivamente hasta 2010, llegando a 12 en 2000; 55 en 2005; 87 en 2010, con una baja a 57 en 2017; todas se concentran principalmente en el rubro de los minerales. Con respecto a las importaciones, el número de subpartidas muestra también un aumento

19 INE, *Op. Cit.*, 2018, La Paz.

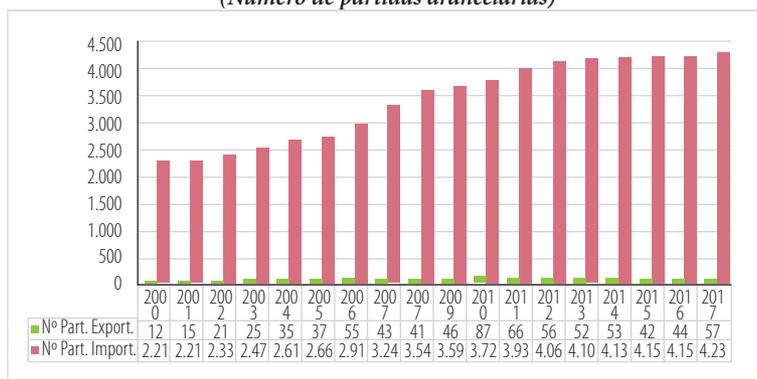
20 Flores Luis, "En cinco años el ingreso de autos chinos subió un 51 %", *La Razón*, 4 de marzo de 2018, La Paz. Disponible en: http://www.la-razon.com/economia/importacion-autos-china-bolivia-crecida_0_2885711404.html

21 "El inicio de la transformación del transporte en La Paz". LaPaz Bus, Dirección General La Paz Bus, SETRAM, s/f, La Paz.

22 NANDINA es la Nomenclatura Común de la Comunidad Andina, uno de los instrumentos consensuados de comercio exterior más importantes con que cuenta la Comunidad Andina (CAN) para analizar el comercio intra e interregional.

significativo, pasando de 2.217 en 2000 a 4.233 en 2017, lo que implicó una inversión de \$us 2.027 millones, frente a los \$us 452 millones que recibimos por vender 57 partidas (más de 4.000 productos) a ese país, como se observa en el gráfico 7. La importancia del mercado chino con respecto a las exportaciones totales de productos bolivianos, representa una mínima proporción (1,3 %); no obstante, como mercado proveedor China experimentó un dinámico crecimiento en los últimos años.

Gráfico 7
Diversificación de productos comercializados con China (2000-2017)
(Número de partidas arancelarias)



Fuente: Elaboración propia con base a datos del INE, 2018.

3. Análisis de las inversiones y créditos chinos en Bolivia

Las inversiones directas y los préstamos de origen chino hacia la región también han crecido significativamente en los últimos años. Según un estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en los años posteriores a 2010 la inversión extranjera directa (IED) china hacia la región fluctuó en torno a los \$us 9.000 y \$us 14.000 millones anuales.²³ China participa de manera activa en la economía boliviana mediante créditos e inversiones en áreas como el sector extractivo (hidrocarburos y minería), construcción de carreteras e implementación de factorías.²⁴ De manera general, con respecto a la IED, en 2017 Suecia fue el primer socio de Bolivia, seguido de Francia, país con el cual la IED aumentó más de 132 % (34 % del total) en comparación con 2012.²⁵

Según la información de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la IED de China en Bolivia entre 2007 y 2015 ascendería a \$us

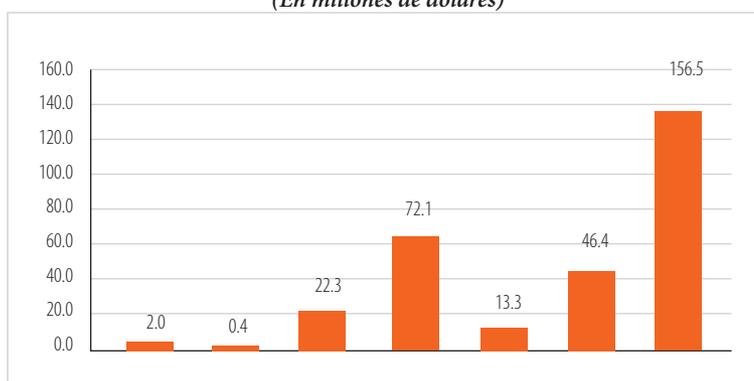
23 Rosales, Osvaldo: América Latina y el Caribe y China. Hacia una nueva era de cooperación económica. CEPAL. Santiago, 2015. PP. 61.

24 Campanini, Jorge: Dependencia de los capitales chinos en América Latina y Bolivia. CEDIB. Cochabamba, 2017.

25 Banco Central de Bolivia. Asesoría de Política Económica, Sector Externo, 2018.

963 millones, con un notable incremento paulatino, pues pasó de \$us 23 millones en 2007, a \$us 317 millones en 2015.²⁶ Esta versión no coincide con publicaciones oficiales de la autoridad monetaria (Banco Central de Bolivia), desde donde se informó que la IED China es menor (ver gráfico 8). Según estos indicadores, recién desde 2014 las cifras fueron incrementando y entre 2012 y 2017, China invirtió \$us 156,5 millones²⁷.

Gráfico 8
IED bruta de China en Bolivia (2012-2017)
(En millones de dólares)



Fuente: Elaboración a base de datos del BCB. Asesoría de Política Económica, 2018

Respecto a la entrada de créditos chinos, desde el Banco Central se informó que el saldo de la deuda, al 31 de diciembre de 2017, alcanza a \$us 712,6 millones (7,6 % del total del saldo), y representa el 80 % del total de deuda externa bilateral.²⁸ Sumado a ello, la deuda aún no desembolsada totaliza \$us 896,9 millones (16,8 % del total) con lo que China se constituye en el tercer acreedor de Bolivia (10,9 % del total), por un monto de \$us 1.609,5 millones, después de la CAF (23,3 %) y el BID (26,3 %) y por encima del BM (10,8 %), como se observa en el cuadro 1.

26 [www.unctad.org](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2017_en.pdf); Disponible en: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2017_en.pdf

27 BCB, *Op. Cit.*, 2017.

28 Banco Central de Bolivia. Gerencia de Operaciones Internacionales, 2018.

Cuadro 1
BOLIVIA: Saldo de la deuda externa con China (al 31-12-2017)
 (En millones de dólares)

	Saldo de deuda externa desembolsada	Part. (%)	Saldo por desembolsar (deuda contratada)	Part. (%)	TOTAL	Part. (%)
BID	2.567,1	27,23	1.312,0	24,52	3.879,1	26,25
CAF	2.359,6	25,03	1.078,9	20,16	3.438,5	23,27
China	712,6	7,56	896,9	16,76	1.609,5	10,89
BM	830,3	8,81	761,2	14,23	1.591,5	10,77
Otros	2.958,4	31,38	1.301,5	24,32	4.259,9	28,82
Total Deuda	9.428,0	100,00	5.350,5	100,00	14.778,5	100,00

Fuente: Elaboración con base a datos del Banco Central de Bolivia. Gerencia de Operaciones Internacionales, 2018.

4. Oportunidades y problemas para la producción nacional: la “amenaza China”

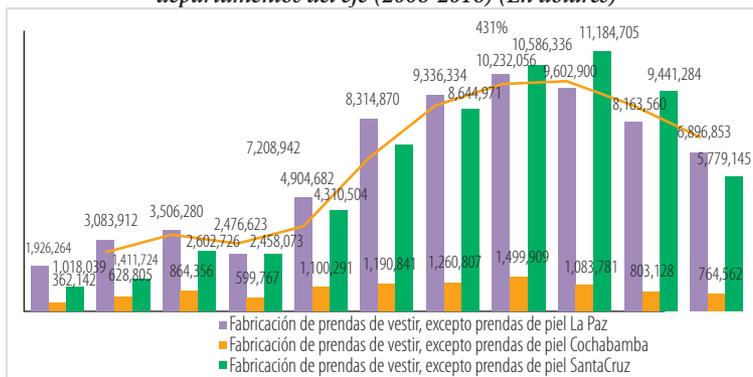
En las dos últimas décadas, mientras China se consolidó como una gran potencia mundial, adquirió a la vez una importante dinámica en términos de competitividad frente a otras de las economías más grandes del mundo como EEUU y los grandes de Europa. Este escenario plantea una serie de nuevos retos y desafíos para América Latina, en general, y para Bolivia, en específico. Las cifras actuales revelan claramente que China se está convirtiendo en uno de los mercados más atractivos para la exportación de bienes y servicios latinoamericanos, contexto en el que Bolivia tiene una gran oportunidad, fundamentalmente para productos del sector agrícola que el país asiático requiere para satisfacer a sus casi 1.400 millones de habitantes. En contrapartida, China podría desplazar a la producción nacional como proveedor del mercado interno, debido a que la mano de obra barata²⁹ y la producción a gran escala le permiten fijar precios altamente competitivos. Un ejemplo de esto es que China empezó a desplazar a México como socio principal de EEUU en la producción y venta de artículos como juguetes, electrodomésticos y textiles.

China compite en el mercado nacional de productos intensivos de mano de obra, cuya competencia está basada fundamentalmente en el diferencial de precios y diseño. Esta situación toca en especial a los productores textiles, severamente afectados por el cre-

29 China es más competitiva en los salarios y en el costo laboral de producción que en Bolivia, donde los salarios equivalen a 3,7 veces los de los chinos. CEPAL, Reporte “Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2003-2004”, agosto de 2004.

cimiento de las importaciones de ropa: según la prensa, la mitad de las importaciones de prendas de vestir se realizan de China³⁰. (Ver gráfico 9).

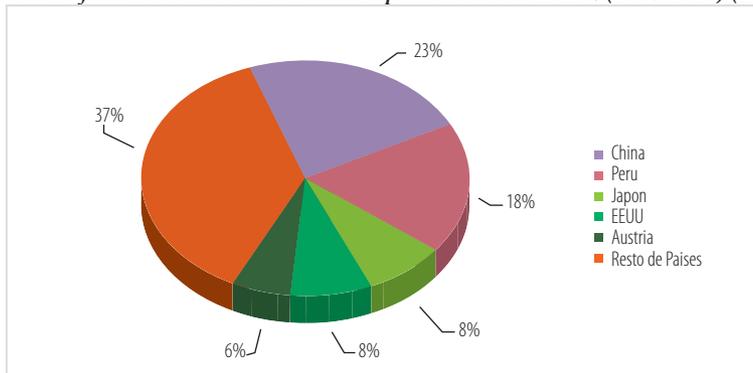
Gráfico 9
Bolivia: Importación de confecciones textiles chinas en los departamentos del eje (2006-2016) (En dólares)



Fuente: Elaboración propia con base a datos del INE, 2017

Asimismo, China se ha convertido en el primer proveedor de textiles del departamento de La Paz. Representa el 23 % del total importado, superando a Perú (18 %), Japón y Estados Unidos (ambos 8 %), como se muestra en el gráfico 10.

Gráfico 10
Importación de confecciones textiles chinas en el departamento de La Paz (2006-2016) (En porcentaje)



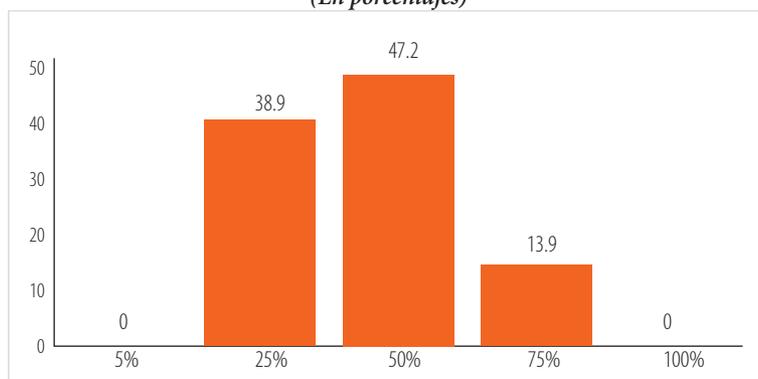
Fuente: Elaboración con base de datos del INE, 2017

Esta situación genera grandes pérdidas económicas a los productores nacionales de prendas de vestir. Según algunos de los fabricantes de textiles de la ciudad de La Paz

30 Quispe, Aline: “La importación de ropa crece 25 % y la mitad proviene de China”, La Razón, 20 de septiembre de 2015, La Paz. Disponible en: http://www.la-razon.com/economia/importacion-crece-mitad-proviene-China_0_2347565307.html

afirman que en el periodo 2006-2016, sus ingresos se redujeron considerablemente: el 47 % de los encuestados asegura que sus dividendos mermaron hasta en un 50 %, como se observa en el gráfico 11.

Gráfico 11
La Paz: Pérdidas económicas de los productores textiles (2006-2016)
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de encuestas a fabricantes de la industria liviana textil en La Paz, 2017.

Para evitar los efectos negativos de una creciente competencia del mercado chino, algunos fabricantes optaron por realizar alianzas estratégicas: las inversiones cruzadas, que conllevan una serie de fuertes limitaciones para las micro y pequeñas empresas (MyPEs). Al respecto, un estudio de Unidad de Políticas Económicas y Sociales, en el país existen alrededor de 36.252 micro y pequeñas empresas (MYPEs), dedicadas precisamente a la actividad de producción de artículos y prendas de vestir.³¹ Esta aseveración es corroborada por estadísticas del Registro de Comercio de Bolivia, en su apartado sobre la industria manufacturera; sin embargo, muchas de estas micro y pequeñas empresas se cerraron como consecuencia de los excesivos requisitos que el Estado impone para establecerse formalmente, lo que se suma a la alta competencia de productos chinos.

Según el reporte semestral de Fundempresa, al primer semestre de 2018, 4.440 empresas cancelaron su matrícula de comercio en el país, el 92 % de las cuales son unipersonales.³² En La Paz se cerraron 1.383 empresas, que representan el 31 %; luego vienen Santa Cruz y Cochabamba con 24 % y 21 %, respectivamente. Esto no necesariamente significa que las factorías o pequeñas industrias hayan desaparecido, sino que muchas pasaron a la informalidad.

31 Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, 2010.

32 "El 21 % de las empresas que cierran en Bolivia están en Cochabamba". *Los Tiempos*, Cochabamba, 30/08/2018.

La presencia activa de China en la economía boliviana se percibe con claridad y de manera ascendente,³³ y a pesar de ello, el gobierno ha mostrado reacciones defensivas en varios temas vinculados a la política migratoria, comercio y la amenaza a la producción nacional. Hasta ahora, las negociaciones bilaterales se caracterizan por acuerdos *ad hoc* y por el otorgamiento de ventajas comerciales y de inversión,³⁴ lo que frecuentemente lleva a confusiones e incluso desencantos en algunos sectores de actividad económica.

Sin duda, la cuestión de la importación masiva de productos chinos y la entrada de capitales de ese país es un buen ejemplo a partir del cual se puede examinar cómo funciona la política bilateral del Estado Plurinacional de Bolivia con el gigante asiático. En este escenario, surge una pregunta fundamental directamente relacionada a la demostrada dependencia financiera con China: ¿cuenta Bolivia con autonomía económica plena?

5. La relación bilateral desde la concepción teórica de las relaciones internacionales

Según el enfoque realista de las relaciones internacionales, los Estados se relacionan entre sí promoviendo sus objetivos nacionales y en función del poder; es decir, priman los intereses individuales, lo que reproduce una relación vertical y de dependencia entre Estados. Pero a medida que las naciones afrontan los cambios de distribución de poder en el sistema internacional –que van del modelo unipolar al bipolar y multipolar–, son más propensas a recurrir a la cooperación de manera momentánea, o a adoptar políticas más pragmáticas (Waltz, 2000; Grieco, 1996; Stein, 1990; Morgenthau, 1986).

En este complejo marco conceptual –pragmático y concreto, pero no por ello más eficiente– se debe analizar la relación bilateral entre Bolivia y China. A juicio del gobierno del MAS, no se deben reproducir las tradicionales relaciones de verticalidad y dependencia entre naciones, y más bien postulan la instauración de relaciones de horizontalidad y complementariedad en procura de un desarrollo integral de la sociedad, y no solo de la competitividad industrial. Es en esta lógica que se da un acercamiento con ciertos países del sur que se orientan por el mismo razonamiento y abanderan los principios de la no intervención, la soberanía y el respeto a los intereses mutuos. Sin embargo, en los hechos, no pocas veces esto queda solo en discurso, y más bien parece continuar la relación de dependencia y desigualdad –como evidencian ejemplos antes desarrollados–, ya que la soberanía económica enmarcada en los lineamientos de la Constitución, queda en entredicho en casos específicos como la relación con China que ahora nos ocupa.

33 Tan solo en los últimos seis años, el gigante asiático firmó amplios acuerdos estratégicos con Bolivia. “Plataforma energética No 15”, en *Cuadernos de coyuntura*. CÉDLA. La Paz, junio de 2016. PP. 13-14.

34 Campanini, J. *Op. Cit.*, 2017.

En este contexto, diversos sectores económicos y organizaciones sociales hicieron conocer su preocupación debido a que la diplomacia boliviana no habría actuado con eficiencia no solo para resguardar los intereses y el bienestar del pueblo boliviano, tampoco para mejorar las profundas asimetrías internas y en la participación del país en la economía global.

6. Conclusiones y propuesta de desarrollo y afianzamiento de las relaciones comerciales

6.1. Conclusiones

China en poco tiempo se transformó en la segunda economía más grande del mundo y en la primera potencia comercial que produce y comercia la mayor cantidad de productos, gracias a que implementó con éxito dinámicas de innovación económica para conseguir mayor competencia, cambio tecnológico, inversión y alianzas comerciales. En América Latina, China ha pasado de desempeñar un papel económico marginal, a inicios del nuevo siglo, a ser el socio principal en términos de comercio, inversión y créditos en la mayoría de los países de la región.

En Bolivia, la importancia de China en las políticas económicas ha sido significativa, aunque marcada por el excesivo déficit comercial. Es evidente que el interés chino se centra en los recursos naturales y energéticos; no por nada es el mayor consumidor e importador de petróleo del mundo. En ese sentido, más allá de cierta afinidad política ideológica entre gobiernos, la relación con este país es especialmente importante en el componente económico. Una vez más, Bolivia se vale de sus recursos naturales para atraer la atención de países con alto potencial financiero, que no siempre están en la órbita de relacionamiento diplomático horizontal.

Las relaciones entre Bolivia y China se desarrollan en un marco de grandes asimetrías y diferencias en lo económico, y están mediadas por un alto contenido político e ideológico que empezó a gestarse en 2006 y cobró fuerza a partir de 2011. En términos comerciales, si bien China puede ser una gran oportunidad para las exportaciones bolivianas de bienes y servicios por ser un mercado con 1.380 millones de potenciales consumidores, también puede convertirse en una amenaza para la producción nacional porque los precios relativos de sus productos son altamente competitivos. Los riesgos se acentúan para los sectores que concentran la mayor parte de la fuerza de trabajo, como son los de las industrias maderera y textil.

Asimismo, la deuda externa de Bolivia con China representa el 80 % del total de la deuda externa bilateral, y sumando a ello la deuda aún no desembolsada, este país se constituye en nuestro tercer mayor acreedor, lo cual puede implicar eventuales ajustes en la política económica del gobierno en el mediano y largo plazo. Otro punto a considerar son los millonarios contratos que se conceden a empresas chinas a cambio de inversiones en el sector extractivo, lo cual más allá de los beneficios económicos,

profundiza la explotación de recursos no renovables, en franca contradicción al programa de cambio de matriz productiva y de exportación; la llamada industrialización.

Sin duda que a medida que se consolida la presencia china en Bolivia también se consolida el rol de dependencia. Para dar el impulso al nuevo relacionamiento económico y comercial, como pretende el gobierno, se necesita aumentar y diversificar la producción con alto valor agregado y desarrollar una adecuada diplomacia económica. Paul Krugman, premio nobel de economía, afirma que “la productividad es fundamental porque aunque en el corto plazo no lo es todo, en el largo plazo lo es casi todo”;³⁵ es decir: mejorar el estándar de vida en el tiempo depende exclusivamente de la habilidad para incrementar la producción por trabajador. En esta lectura radicaría el aprovechamiento de las oportunidades en el relacionamiento del país con China.

6.2. Propuesta para desarrollar y afianzar las relaciones comerciales con China

Desde inicios de la segunda década del siglo XXI, el mercado chino es protagonista central del comercio internacional. Muchos países –empresarios y Estado– ponen los ojos sobre China buscando algún modo de beneficiarse del enorme potencial de su mercado. Bolivia dio un paso importante en este sentido en 2016, cuando el gobierno empezó a contratar empresas de capital mayoritario de origen chino³⁶, y un crédito de \$us 7.000 millones, en el marco de un acuerdo de financiamiento definido en octubre de 2015, con la visita a Pekín del vicepresidente Álvaro García Linera. Recientemente, en junio de 2018, a fin de profundizar la relación bilateral el presidente Evo Morales y su homólogo Xi Jinping acordaron una asociación estratégica en varios campos políticos, económicos y culturales.³⁷

De cara al nuevo relacionamiento económico-comercial, es necesario que Bolivia desarrolle antes una adecuada diplomacia económica³⁸ a fin de impulsar una política de internacionalización de las empresas. Para tal propósito, el servicio exterior debe promover la imagen económica en el exterior y fomentar la marca Bolivia mediante la instalación de oficinas dedicadas exclusivamente a este propósito; se trata, entonces,

35 Plata Cepeda, Ricardo, “La productividad, ¿es todo?”, *El heraldo*, Colombia, 19 de Julio de 2017. Disponible en: <https://www.elheraldo.co/columnas-de-opinion/la-productividad-es-todo-373875>

36 Según el embajador de China en Bolivia, Liang Yu, alrededor de 60 empresas chinas operan en Bolivia, las que trabajan en seis áreas como la minería, energía eléctrica, infraestructura de transporte, comunicaciones electrónicas, importación y exportación e hidrocarburos. Conferencia magistral ofrecida en la UCB, La Paz, 14 de marzo de 2018.

37 “Declaración conjunta de la República Popular China y el Estado Plurinacional de Bolivia sobre el establecimiento de la Asociación Estratégica”, Ministerio de Relaciones Exteriores, Beijing, 19 de junio de 2018. Disponible en: <http://www.cancilleria.gob.bo/webmre/noticia/2564>

38 Entendiendo a la diplomacia económica, como la combinación entre político, económica y diplomática para negociar mercados de exportación y de inversión más allá de las fronteras nacionales.

de estructurar una red estratégica entre las embajadas y consulados, para agilizar y organizar la captación de inversión extranjera.

Profundizar un nuevo relacionamiento con China implica, además, definir nuevos mecanismos para la diplomacia económica en alianza con diferentes actores nacionales –públicos y privados– que deberán crear nuevas metodologías de trabajo, lo que implica una revolución en los métodos diplomáticos tradicionales. Desde el punto de vista del desarrollo productivo, la promoción de exportaciones con alto valor agregado y la producción ecológica con miras a la inserción de micro, pequeños y medianos productores al proceso exportador, resulta importante destacar la “Declaración conjunta” emitida en junio de 2018, en la que ambos países enfatizan en “la necesidad de impulsar el desarrollo equilibrado y estable del comercio bilateral” para superar el déficit comercial crónico con China; por eso es crucial el trabajo técnico o de gabinete de la Cancillería, bajo el concepto de una integración colaborativa y responsable en correspondencia con los actores directamente involucrados en la estructura productiva.

Las oportunidades que ofrece China –consumo interno, masiva población urbana, alto índice de ingresos– deben ser aprovechadas por la industria de productos con valor agregado manufacturas, insumos y materias primas) y de producción ecológica (agrícola). Para ello es importante potenciar la imagen internacional de productos bandera³⁹ y apoyar a las empresas que se encuentran en proceso de internacionalización, con la aprobación de instrumentos eficaces y defendiendo sus intereses en el exterior; los consecuentes beneficios no solo se darán en materia económica (cooperación e inversiones) sino también en materia social (erradicación de la pobreza, erradicación de la violencia y la expansión de las migraciones laborales). Al respecto, China se ha comprometido a brindar facilidades para el ingreso, en condiciones favorables, de productos bolivianos a su mercado. Ampliar los horizontes comerciales para las pequeñas y medianas empresas siempre es una tarea difícil, por lo que es necesario un plan integral que prevea:

i) Evaluación de la oferta exportable (no excedente) y de las estructuras productivas

- Capacidad física: capacidad de producción planificada a largo, mediano y corto plazo. Iniciativas a nivel estratégico, táctico y operativo. Búsqueda de proyectos tecnológicos que mejoren no solo la producción, sino además los procesos productivos de cara a una futura industrialización o semi industrialización.

39 El gobierno ha conseguido el megamercado asiático para algunos productos con alta demanda y con una potencial alta producción: café, quinua, sésamo, castaña, carne de res, soya y derivados.

- Capacidad económica: prever costos de producción y cadenas de distribución y comercialización en los mercados externos, a fin de evitar riesgos (internos y externos).
- Capacidad financiera: tomar en cuenta la situación financiera actual y las proyecciones a futuro.
- Identificar las características de cada uno de los productos de la canasta exportable para estar preparados ante cualquier requerimiento.

ii) Evaluación del mercado objetivo: análisis de la demanda

- Estimación del mercado potencial tomando en cuenta el tamaño y los segmentos, las características del producto, la competencia, la logística de transporte, las prácticas generales de distribución y comercialización e incluso la determinación del precio.
- Barreras de entrada al mercado: considerar las barreras arancelarias, las medidas no arancelarias y las barreras paraarancelarias. Prever la implementación de normas de calidad o etiquetas sustentables.
- Considerar las diferentes condiciones técnicas de exportación que muchas veces impiden la circulación de los productos.

iii) Aspectos de promoción

- Fortalecimiento de la “cultura exportadora” de Bolivia, en función a los principios de complementariedad y bienestar.
- Promoción internacional: participación activa en ferias, ruedas de negocios, misiones comerciales sectoriales y exhibiciones comerciales, lo cual implica mayor inversión en logística.

Para concretar estas políticas se requiere articular aspectos variados, como la estabilidad del entorno productivo, políticas horizontales y políticas selectivas. Quiérase o no, las empresas exportadoras dependen mucho del entorno macroeconómico, de la demanda externa y de los precios relativos que impone la economía internacional, por lo que resulta indispensable contar con un sistema de monitoreo –trabajo de gabinete– en torno a las perspectivas que ofrece el gigante asiático.

Bibliografía

Campanini, Jorge

2017 “Dependencia de los capitales chinos en América Latina y Bolivia”. CEDIB, Cochabamba.

CECHIMEX

2017 “Documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe”. Gobierno de la República Popular China, 24 de noviembre de 2016, UNAM- CECHIMEX, Nro. 1, 2017. México.

CEDLA

2016 “Plataforma energética”. Cuadernos de Coyuntura Nro. 15, junio de 2016. La Paz.

CEPAL

2004 Reporte “Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2003-2004”, Santiago, agosto de 2004.

Churata Tola, Rogelio

2018 *Política exterior de Bolivia. Cambio político y relaciones internacionales*. CIDES/UMSA, La Paz.

Banco Central de Bolivia

2018 “Inversión extranjera directa bruta por país”. Asesoría de Política Económica, sector externo. La Paz.

Ellis, Evan

2012 “China: El involucramiento militar en América Latina. Buena voluntad, buen negocio y posición estratégica”, *Air & Space Power Journal* Estados Unidos.

Grabendorff, Wolf

2018 “América Latina en la era Trump ¿Una región en disputa entre Estados Unidos y China?. Nueva Sociedad Nro. 275. Mayo-junio 2018. Buenos Aires.

Grieco, Joseph

1996 “Institucionalización económica regional: la experiencia de América en una experiencia comparativa”, en Borja, Arturo: *Regionalismo y poder en América: los límites del neorrealismo*. CIDE. México.

Morgenthau, Hans

1986 *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la Paz*. GEL, Buenos Aires.

Plata C., Ricardo

2017 “La productividad, ¿es todo?”. *El heraldo*, Colombia. Disponible en: <https://www.elheraldo.co/columnas-de-opinion/la-productividad-es-todo-373875>

Rosales, Osvaldo

2015 América Latina y el Caribe y China. Hacia una nueva era de cooperación económica. CEPAL, Santiago.

SETRAM

s/f “El inicio de la transformación del transporte en La Paz”, LaPazBus. Dirección General La Paz Bus. SETRAM, La Paz.

Stein, Arthur

1990 Why Nations Cooperate: Circumstance and Choice in International Relations. Cornell University Press. Ithaca, New York.

UNCTAD

2017 World Investment Report, United Nations. Disponible en: https://www.unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2017_en.pdf

Periódicos internacionales:

La Nación, Buenos Aires, 9 de enero de 2006.

Periódicos nacionales:

Los Tiempos, Cochabamba, 22 de marzo de 2016.

Los Tiempos, Cochabamba, 20 de junio de 2018.

Los Tiempos, Cochabamba, 30 de agosto de 2018.

La Razón, La Paz, 20 de septiembre de 2015.

La Razón, La Paz, 4 de marzo de 2018.

Las políticas bolivianas de comercio exterior

Juan Antonio Morales

Introducción

El propósito de este artículo es examinar las modalidades de inserción de Bolivia en la economía internacional, considerando de inicio que la contribución de las exportaciones bolivianas a las exportaciones tanto de América Latina y el Caribe (ALC), como a las mundiales, continúa siendo muy modesta: en las primeras pasó de 0,5 % en 2005 a 1,29 % en 2014; y en las segundas, de 0,02 % en 2005 a 0,06 % en 2014. Esta escasa significación en el contexto internacional no impide que la economía boliviana sea una de las más abiertas al comercio exterior, por lo que el acontecer del contexto externo es sumamente importante para sus intereses, aunque no siempre así se lo reconoce.

A mediados de los años 80, Bolivia llevó a cabo una liberalización unilateral de su comercio exterior, pero no abandonó los mecanismos de comercio preferente, manteniendo su participación en el acuerdo de integración de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) e interesándose posteriormente en el Mercado Común del Sur (Mercosur). Con la reducción de la influencia de la CAN, Bolivia insiste desde hace varios años en lograr una membresía plena en Mercosur y participa además en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA), un acuerdo más político que económico, que se convirtió en un foro para los países de izquierda de la región.¹

Se esperaba que además de promover el comercio interregional, los acuerdos de integración contribuirían de manera significativa a la industrialización de los países miembros y a su alejamiento del patrón histórico de ser exportadores de materias primas. Pero no fue así. Es de hacer notar que la especialización en la exportación de materias primas está en correspondencia con las ventajas comparativas y, por ende, es un criterio de eficiencia. Si bien la eficiencia estática aumentó con esa especialización,

1 Es también miembro de la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), que tiene entre sus varios objetivos la integración económica; su mandato es más amplio que el de la integración económica, con énfasis más bien político y de contrapeso a las potencias extra regionales. Bolivia se adhirió también a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), que engloba a 33 países. Al igual que Unasur la CELAC tiene un conjunto de objetivos amplio y aspira a convertirse en un interlocutor de la región con otros países o grupos de países de afuera de la región.

no hubo lugar para las ventajas comparativas dinámicas, además de crear muchas vulnerabilidades. Los acuerdos de integración apuntaban a subsanar esos efectos, aun si alejaban a los países de sus ventajas comparativas.

Con la llegada del Movimiento al Socialismo (MAS) al gobierno y el consiguiente cambio de modelo de desarrollo, en los últimos años Bolivia le dio más importancia a su mercado interno que al externo, pese a lo cual la economía continuó con su apertura, pero bajo formas perversas: aumentando la dependencia de las exportaciones a la de commodities. Con el auge de precios de las commodities, las políticas comerciales entraron en lo que se llama “desatención benévola” y el interés por estrechar vínculos comerciales con los países vecinos pasó a un segundo plano. Con todo, Bolivia es uno de los países de Unasur con mayor concesión de preferencias arancelarias a los otros miembros.² Cabe señalar también la política sistemática del actual gobierno de negarse a participar en acuerdos de libre comercio con países o bloques regionales externos a la zona latinoamericana.

Con el auge de precios de las materias primas y la desatención benévola de la política de comercio exterior, las exportaciones no tradicionales disminuyeron su participación en el total de las exportaciones y las importaciones se expandieron con los ingresos de las exportaciones que las hacían posibles, desplazando a la producción nacional de su propio mercado, por lo que se generó además un aumento de la informalidad y el contrabando. El auge exportador de materias primas y las políticas internas amparadas en él, no produjeron un aumento de la industrialización, más bien la estancaron, y así la contribución del sector industrial al PIB se quedó en 16,5 %. Si se examina la composición del producto industrial por sus sectores se llega a conclusiones aún más pesimistas.

En el punto 1 de este texto se reseñan las medidas neoliberales de apertura de la economía boliviana, los instrumentos de promoción de las exportaciones no tradicionales y los otros mecanismos ligados al comercio exterior para aumentar el grado de industrialización. Se le presta atención también a los acuerdos de integración en los que participa Bolivia.

En el punto 2 se examina las medidas intervencionistas tomadas a partir de 2006 y el cambio de modelo, con más énfasis en el mercado interno, en las políticas públicas. Se sugieren razones para explicar la política de comercio exterior de desatención benévola que adoptó Bolivia, subrayando la coincidencia de las políticas intervencionistas y el superciclo de precios de las materias primas, debido a las altas tasas de crecimiento de la economía de China y a su apetito por materias primas, que produjo una gran expansión de las exportaciones de esos bienes. Se examina, además, las implicacio-

2 Véase al respecto el documento de Unasur-CEPAL(2014).

nes del auge exportador de productos no tradicionales y de la industria nacional de sustitución de importaciones. Se conjetura que lo que vaya a pasar en China por cambios estructurales, por sus iniciativas en materia de comercio y de inversiones o por la guerra comercial que parece estar desatándose con Estados Unidos, afectará a Bolivia significativamente, aunque su comercio con ese país sea todavía muy pequeño; lo hará al igual que al resto de los países pequeños y dependientes de exportaciones de commodities.

En el punto 3 se analizan los efectos de la informalidad y el contrabando. La falta de datos, por la propia naturaleza de estas actividades impide llegar a resultados precisos y muchas veces solo es posible hacer presunciones. Se sabe que la informalidad y el contrabando desnaturalizan las políticas de comercio exterior, pero no se sabe en cuánto. Finalmente, en el punto 4 se presentan las conclusiones, muchas de ellas todavía provisionales, por los grandes cambios que están teniendo lugar en la economía mundial.

1. Las políticas neoliberales

El programa de estabilización de la inflación aplicado en 1985, se acompañó de liberalizaciones de los mercados de bienes, de crédito y de trabajo. Además de la eliminación de controles de precios en el mercado interno, esta medida implicó una apertura a las importaciones y el desmantelamiento de trabas a las exportaciones.

Poco tiempo después de promulgado el decreto de estabilización *cum* reformas estructurales, se adoptó un arancel uniforme de 10 % y se abrogaron las restricciones cuantitativas al comercio exterior, excepto a aquellas que se justificaban por razones de salud o de seguridad nacional. Con el arancel uniforme, la tasa de protección efectiva (TPE) se uniformó también para todos los productos y se estableció así una protección global, aunque moderada, para la producción nacional, sin perder los referentes que resultaban de la configuración de precios (relativos) internacionales. El arancel uniforme tenía también el mérito de no premiar inadvertidamente a industrias que consistían en el mero fraccionamiento o envase de productos importados semi-terminados y con valor agregado mínimo.³ Se suponía además que el arancel uniforme y bajo disuadiría el contrabando, aunque las bases de esta alegación no eran muy claras. La simplicidad del arancel uniforme le daba transparencia y hacía que su administración por las aduanas se simplificara; no obstante, las dificultades administrativas continuaron bajo varias formas, lo que redujo los méritos del arancel uniforme.

Hay que añadir que la liberalización internacional alcanzó a servicios tales como el transporte terrestre, el turismo y los servicios financieros⁴ y que la apertura a la inversión directa extranjera (IDE) fue también importante. El principio que guió la apertura de servicios y de la inversión fue el de “terreno nivelado”, que quiere decir

3 Algunos productos nacionales tenían valor agregado negativo a precios internacionales.

4 Las compañías aéreas internacionales siguen sujetas a regulaciones nacionales.

que las condiciones de competencia son las mismas para las empresas nacionales que para las extranjeras.⁵

La apertura contribuyó a consolidar el esfuerzo de control de la inflación, pero posiblemente sacrificando en el corto plazo a los sectores productivos; por otro lado, generó pérdidas en las recaudaciones fiscales, pero estas no fueron muy importantes porque la devaluación del peso boliviano –que era un componente importante del programa de estabilización–, aumentó el valor imponible en moneda nacional de las importaciones. Algunos años después, durante el gobierno de Jaime Paz Zamora (1989-1993), se rebajaron los aranceles a 5 % para algunos insumos y bienes de capital, de esta manera las tasas de protección efectiva aumentaron por encima del 10 %, a veces sustancialmente.

La rápida apertura causó una conmoción en el pequeño sector industrial nacional, que además ya estaba muy deteriorado por los daños producidos por la hiperinflación. Hay que subrayar que la apertura fue unilateral y no tomada en el contexto de negociaciones bilaterales o multilaterales, y que si bien provocó el cierre de empresas industriales que, por otra parte, ya estaban deterioradas, produjo a la larga un proceso de “destrucción creativa”.⁶ Comenzaron a aparecer nuevas empresas, con producción esta vez dirigida principalmente a la exportación; así, las ventas al exterior de productos no tradicionales comenzaron a adquirir mayor peso en las exportaciones totales: hacia finales de los 90, representaban ya el 32 % del total. Nótese que nuestra definición de exportaciones no tradicionales difiere del criterio más convencional, que incluye a la soya y derivados; mientras que nosotros las excluimos, considerando a estos productos como tradicionales.

No solo hubo una apertura unilateral, sino que Bolivia también continuó participando activamente en esquemas de comercio preferencial, especialmente en los acuerdos de integración económica.⁷ Es miembro desde 1969 de la Comunidad Andina de Naciones (que en esa época se llamaba Grupo Andino), que tiene los objetivos clásicos de un acuerdo de integración; es decir, la liberación del comercio entre los países miembros, el establecimiento de un arancel externo común y la libre movilidad de factores de producción, comenzando con la del capital. La integración andina tenía además

5 Una excepción importante que apareció más tarde, fue en las compras estatales en las que las empresas nacionales tenían un margen de preferencia.

6 El análisis de las ventajas, en términos de ganancias de eficiencia y crecimiento económico, de la apertura y el libre comercio, tiene una larga tradición. Para una presentación reciente, ver Frankel (2012); para una visión más bien crítica se puede consultar *inter alia* Khor (2012) y Rodrik (2011). El estudio de Rodrik se concentra en los países de economía avanzada y sus críticas son sobre todo a la liberalización financiera.

7 Una revisión de los esquemas de comercio preferencial y de sus contrastes con el principio de nación más favorecida (NMF), que es el pivote de la Organización Mundial de Comercio (OMC), se puede hallar en Lamy (2011).

el objetivo ambicioso de un desarrollo industrial en base a los llamados programas sectoriales de desarrollo industrial (PSDI), que se caracterizaban por una asignación centralizada, pero concertada entre los países miembros, de la producción de bienes industriales de cierta complejidad tecnológica. Con los PSDI se produjo una división del trabajo intraregional. Bolivia y Ecuador tenían un tratamiento preferencial –en tanto que países de menor desarrollo relativo– que implicaba generalmente plazos más largos para la adopción de los instrumentos de integración señalados. Para evitar que los acuerdos de integración beneficiaran sobre todo a las empresas transnacionales “saltando el arancel”, se acordó un tratamiento común a la inversión extranjera.⁸

La CAN y otros acuerdos de integración tuvieron un desempeño muy por debajo de las expectativas que se habían creado. Muchas veces se sustituyó las desgravaciones arancelarias con medidas para-arancelarias. El manejo de normas de origen fue de una marcada complejidad y las largas demoras para desaduanar las mercancías reducía las ventajas de la liberalización comercial. Bolivia no estaba equipada para aprovechar todo el potencial que le ofrecía la integración, debido tanto a barreras naturales resultantes de una insuficiente infraestructura de transporte y a la falta de mano de obra industrial calificada, como a políticas mal diseñadas o mal ejecutadas.⁹ Por otra parte, el empresariado nacional tenía muy poca experiencia de mercados internacionales que no fuesen para materias primas, lo que hacía que subestimara los alcances de los acuerdos de integración y mostrara poco interés. Las empresas transnacionales tampoco mostraban mucho interés para invertir en el país; sus demandas de liberalidades tributarias y de aranceles para protegerlas de la competencia extraregional eran inaceptables. Con todo, es evidente que las exportaciones agrícolas bolivianas se beneficiaron fuertemente con los márgenes de preferencia de la CAN.

Con la crisis de la deuda externa que asoló a la región en los 80, el entusiasmo por la integración declinó en todos los países de Sudamérica. Las reformas neoliberales para contener los efectos de la crisis incidieron significativamente en la estructura del arancel externo común y en el tratamiento de la inversión extranjera¹⁰ y los PSDI fueron abandonados por ser demasiado intervencionistas e irrealistas. En Bolivia cada vez fue más evidente que las desviaciones de comercio que podía producir el arancel externo común serían tal vez mayores que los beneficios de la liberalización comercial.

8 Un análisis temprano de la participación boliviana en el Grupo Andino está dado por Machicado y Morales (1975).

9 No obstante, Bolivia participa en los proyectos regionales de integración a nivel de infraestructura, como ser el de Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y el, más antiguo, Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata), que no financia solo obras de infraestructura pero las privilegia.

10 Parte de la declinación de la CAN se explicaría también por la salida de Chile de este acuerdo en 1976, pocos años antes de la crisis de la deuda externa, motivada por sus objeciones al arancel externo común, a los PSDI y al tratamiento de la inversión extranjera.

La crisis de la deuda externa ocasionó, por otro lado, fuertes devaluaciones de las monedas nacionales de los países afectados, lo que generó problemas de competencia: las devaluaciones competitivas terminaron minando los mecanismos de comercio regional. Asimismo, las medidas de estabilización de la inflación que había producido la deuda externa, eran poco compatibles con la naturaleza más bien intervencionista del acuerdo andino de integración. No fue posible llegar a una armonización comunitaria de las políticas macroeconómicas, más allá de que los intentos fueron más bien tímidos.

A fines del siglo pasado, la CAN perdió casi por completo su influencia en la región. Perdió también impulso como foro de negociación de concesiones arancelarias, porque los países preferían guardar su soberanía en este campo, además de que se habían embarcado en acuerdos de libre comercio con países de economía avanzada. La CAN tenía el potencial para negociar en bloque con esos países, en especial con la Unión Europea, pero la resistencia de algunos Estados miembros, entre ellos Bolivia, impidió que esas negociaciones prosperaran.

Bolivia está a un paso de convertirse en miembro pleno del Mercosur –el otro gran acuerdo de integración regional–, después de haber estado como miembro asociado durante varios años, aunque queda en duda si para una participación plena tendrá que abandonar la CAN¹¹. Hay que considerar que los dos principales socios comerciales de Bolivia –Brasil y Argentina– están en el Mercosur; las exportaciones bolivianas a estos mercados son, empero, de gas natural, por lo que no necesitaron de un acuerdo de integración para llevarse a cabo. Cabe recalcar que si bien Bolivia importa muchos productos manufacturados de esos dos países, la balanza comercial boliviana hasta 2015 fue positiva. En un informe que data ya de 1996, Kreuh y KaÄ alegan que el mayor objetivo de Bolivia es incorporarse al Mercosur pero manteniendo su acceso preferencial a la CAN.

El Mercosur confrontó problemas similares a los de la CAN: la devaluación brasileña de principios de 1999 lo afectó profundamente; la coordinación de políticas macroeconómicas sigue siendo elusiva; la adhesión de Venezuela no hizo sino crear más ruido en un acuerdo que ya se había debilitado con las crisis de fines del siglo pasado y principios de este de los países miembros más grandes: Argentina y Brasil. Por otro lado, Bolivia firmó también varios acuerdos de comercio preferencial en el marco de los acuerdos de complementación económica (ACE) previstos por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).¹² El país tiene ACE con México, Chile, países de Mercosur, Cuba y Venezuela.

11 Kreuh y KaÄ (1996) arguyen que los dos acuerdos de integración no son mutuamente excluyentes en la medida en que adecúan a las reglas de la OMC.

12 De hecho, más bien acuerdos de alcance parcial de complementación económica.

Unasur es el intento más reciente de integración, pero está todavía lejos de constituir una zona de libre comercio entre los países que la componen. Los esquemas de comercio preferente para Bolivia siguen siendo la CAN y el Mercosur y vale hacer notar que el comercio entre los dos bloques está liberalizado, con algunas excepciones.

Bolivia se benefició también con la Ley de Promoción Comercial y Erradicación de la Droga en los Andes (ATPDEA, por sus siglas en inglés), que le abrió el mercado de Estados Unidos para muchas exportaciones no tradicionales, pero por dificultades políticas entre La Paz y Washington el gobierno norteamericano decidió suspender estos beneficios, lo que tuvo efectos negativos importantes en el sector industrial boliviano que se estaba recuperando después de los shocks exógenos negativos de fines del siglo pasado.

Potencialmente, Bolivia podría haberse beneficiado con los sistemas de preferencias generalizados (SGP) en los mercados de los países de economía avanzada: Estados Unidos, Canadá, Japón y la Unión Europea. Una pregunta abierta y pertinente es ¿por qué no lo hizo? O por lo menos, ¿por qué no lo hizo de manera significativa?

Los gobiernos bolivianos mostraron poco interés por los acuerdos de integración financiera, en parte porque si bien la cuenta capital de la balanza de pagos es de jure abierta, por razones ligadas a su escaso desarrollo financiero, es de facto casi cerrada. Por otra parte, como los shocks financieros suelen ser comunes a países de la misma región geográfica, la integración financiera no tendría mayores beneficios.¹³ Bolivia participó en reuniones del Mercosur tendientes a la creación de una moneda común, pero su posición, compartida por otros miembros, fue de que una unión monetaria era prematura habida cuenta de la modestia de los flujos comerciales entre los países de la región.¹⁴

A mediados de los años 80, cuando la crisis de la deuda externa estaba en su punto máximo, Bolivia participó en los intentos de negociación colectiva de los países deudores de la región con los acreedores de economía avanzada; estos intentos no llegaron a concretarse y la solución de los problemas del endeudamiento externo vino por otros caminos.

Bolivia también empleó, de manera intermitente, incentivos fiscales a las exportaciones, especialmente a las no-tradicionales, como el Certificado de Reintegro Tributario (Certex), que era emitido a los exportadores por el Tesoro General de la Nación y podía

13 Sin embargo, se tiene el contraejemplo de lo afirmado con la Iniciativa Chang-mai de los países que conforman la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). En la región, el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) provee una posibilidad similar.

14 Con la pertenencia a la ALBA en el período intervencionista al que nos referiremos más adelante, Bolivia se ha incorporado también al Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE). Ya era desde antes miembro del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

ser usado por los beneficiarios para pagar aranceles de importación e impuestos sobre utilidades. El Certex variaba, de acuerdo con el grado de elaboración del producto exportado, entre 6 % y 25 % de su valor FOB, pero sufrió varias modificaciones en su utilización, lo que creó una gran incertidumbre para los exportadores. Otros incentivos eran el Certificado de Reintegro Arancelario (CRA) que consistía en una compensación ciega de los aranceles pagados, calculada sobre el 10 % del monto neto de las exportaciones no tradicionales y del 5 % de las exportaciones tradicionales, pagadero en bonos del Tesoro negociables; el Drawback, que consistía en una restitución de los aranceles pagados por la importación de materias primas insumidas en los productos de exportación para que los exportadores accedan a insumos importados a precios internacionales; los certificados de notas de crédito negociables (Cenocren), generados por los créditos fiscales al Impuesto al Valor Agregado.¹⁵ Por último, los certificados de devolución de impuestos (Cedeim), establecidos en 1999 y vigentes hasta ahora, bajo la forma de títulos valor negociables utilizables para el pago de cualquier tributo. Los Cedeim compensan los pagos por aranceles de insumos y servicios (incluyendo la depreciación de bienes de capital). La característica común de estos incentivos fiscales era que se desprendían del principio de “no exportar impuestos”.

Con todos los incentivos fiscales mencionados, se tuvo cuidado de no violar las reglas de la OMC (y de su predecesor, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT). Los costos fiscales –sobre todo en épocas de gran astringencia para el Tesoro, pero también en años de mayor holgura– y las largas demoras en los desembolsos de estos instrumentos, limitaron considerablemente su eficacia y les hicieron perder su atractivo para los exportadores.¹⁶

Por último se debe mencionar que el tratamiento a las exportaciones contemplaron dos regímenes especiales: el Régimen de Internación Temporal para la Exportación (Ritex) y el Régimen de Zonas Francas; ambos apuntaban a promover el desarrollo industrial y de las exportaciones no tradicionales. Sus efectos, empero, resultaron muy inferiores a los esperados, no habiendo contribuido mayormente ni a la industrialización ni a la atracción de la inversión extranjera.¹⁷ Todo hace conjeturar que estas facilidades no llegaron a compensar las desventajas naturales arriba mencionadas.

Finalmente, Bolivia es miembro de la Organización Mundial de Comercio (OMC), lo que no le significó mayores ventajas ni restricciones a su comercio exterior. El país

15 Para un análisis crítico de estos instrumentos ver: Antelo et al (1993).

16 Morawetz (1986) examinó críticamente los alcances del Certex y propuso reformas para hacerlo más simple y expedito, pero estas nunca se concretaron. Las críticas de Morawetz siguen teniendo pertinencia para otros incentivos fiscales.

17 Se puede hacer el mismo comentario con relación a los incentivos fiscales a las exportaciones.

se benefició, eso sí, con asistencias técnicas puntuales y con el ordenamiento de sus reglas de comercio exterior.¹⁸

2. Las políticas intervencionistas

Con el cambio de gobierno en 2006, se produjo también un cambio en la filosofía del comercio exterior. Se pasó a considerar, por lo menos en el discurso, que el mercado interno era más importante para el crecimiento económico que promover las exportaciones. Sin embargo, en los primeros años la estructura de aranceles de importación quedó determinada por la estructura heredada de los gobiernos neoliberales.

La política arancelaria fue cambiando progresivamente de curso. En un primer momento se incrementaron modestamente algunos (pocos) aranceles para alinearlos con el arancel externo común de la CAN, con una tasa tope de 20 %. Más tarde se incrementaron fuertemente los aranceles para prendas y accesorios de vestir, de punto y otros; y para calzados y manufacturas de cuero, en una actitud más bien defensiva. Estos bienes están gravados con un arancel de 40 %, que en el contexto actual es considerablemente alto. El número de partidas arancelarias con ese alto arancel es limitado y no pasa del 5,5 % de las partidas arancelarias, como se puede apreciar en el gráfico 1, donde se registra también que el valor modal de los niveles arancelarios es de 5 %. El siguiente valor más frecuente es el de 10 %.

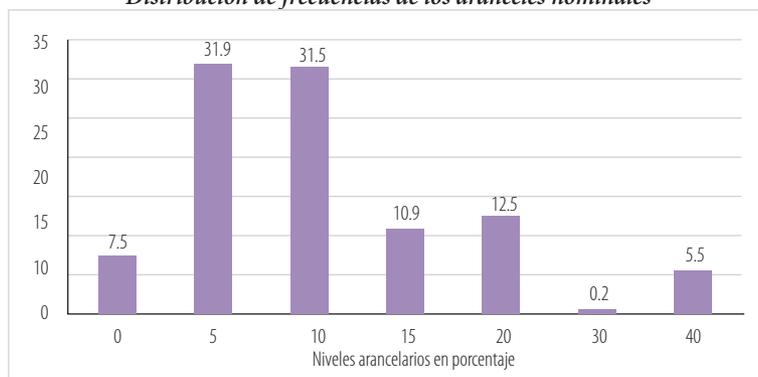
El arancel nominal promedio sigue siendo bajo a pesar de las modificaciones de los últimos años. Según datos de la OMC (2017) el promedio aritmético simple es de 11,1 %, con una desviación típica de 9,0 %. El arancel, medido por lo efectivamente cobrado y recaudado, es todavía más bajo por los numerosos acuerdos de desgravación recíproca que Bolivia tiene con sus socios comerciales y a los que ya se ha hecho mención.

La eliminación de las restricciones cuantitativas a las importaciones se mantuvo vigente, pues vale hacer notar que Bolivia nunca empleó medidas anti-*dumping* ni cláusulas de salvaguardia; en cambio, se impusieron prohibiciones y licencias previas para la exportación de algunos productos agrícolas, luego de la inflación internacional de alimentos de 2008. Y esto para evitar que sus precios internacionales, que estaban de subida, tuviesen repercusiones en el mercado interno;¹⁹ por lo que en los meses recientes, algunas de esas restricciones fueron desmanteladas. Por otro lado, se acompañaron las prohibiciones de exportación con rebajas de los aranceles para algunos alimentos. El promedio para los productos agrícolas sensibles es de 13,3 %.

18 El análisis más reciente de las políticas comerciales de Bolivia por la OMC data de 2017. Ver: OMC, 2017. Esporádicamente Bolivia también se ha beneficiado con la asistencia técnica de la UNCTAD, más en temas de gestión de la deuda externa que de comercio exterior propiamente dicho.

19 Por el lado de las importaciones, se tomaron medidas para facilitarlas, tales como rebajas temporales de aranceles.

Gráfico 1
Distribución de frecuencias de los aranceles nominales



Fuente: OMC (2017).

Donde más modificaciones se observa con relación a las políticas neoliberales es en el tratamiento de las inversiones, pues la política con relación a la inversión extranjera se caracteriza por su gran ambigüedad. La Constitución Política del Estado de 2009 contempla varias limitaciones; es así que el gobierno de Bolivia denunció 22 acuerdos de promoción y protección recíproca por ser contrarios a su mandato. La vigencia de esos acuerdos se mantiene empero por un tiempo.²⁰ En 2014 el gobierno promulgó una nueva Ley de Inversiones que contempla un régimen difuso de incentivos. La efectividad de esa ley, como es el caso de la generalidad de las legislaciones de promoción de inversiones, fue muy baja para atraer nuevos emprendimientos. La inversión directa extranjera, como en el pasado, sigue orientándose a los sectores extractivos pues más importante que las leyes de inversiones parece ser la seguridad jurídica que depende *inter alia* de la calidad del Órgano Judicial y del clima general de negocios que se vio afectado por las nacionalizaciones y las amenazas de nacionalización.

El gobierno del presidente Evo Morales se opuso sistemáticamente a los tratados de libre comercio. No quiso acordar ni con Estados Unidos ni con la Unión Europea a través de la CAN; tampoco con los países asiáticos. Se inclinó más bien por participar en la ALBA por afinidades políticas más que por intereses económicos.²¹ Se mostró también partidario de una membresía plena en el Mercosur, sobre todo a partir de 2013, una vez que Venezuela se asoció y debido a las afinidades políticas con los entonces gobiernos de Argentina (Cristina Fernández) y Brasil (Dilma Rouseff). Por razones ideológicas también, y a pesar de considerarse un país del Pacífico, Bolivia

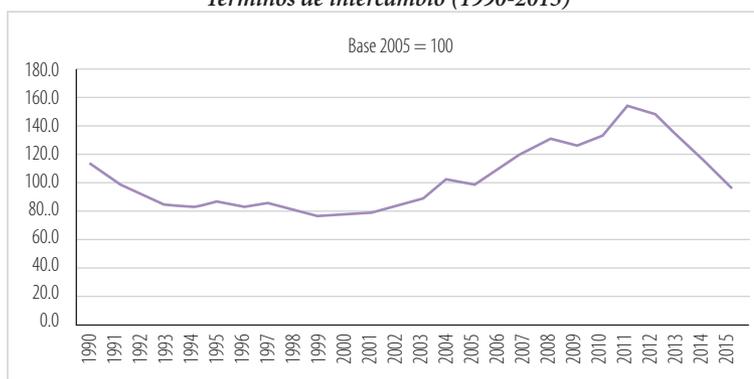
²⁰ Ver la discusión amplia al respecto en OMC (2017).

²¹ La ALBA está integrada por Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua, Venezuela y un conjunto de pequeños países del Caribe. La mayoría de estos países, en el momento de creación del organismo, tenían gobiernos de izquierda.

se mantuvo al margen del Acuerdo del Pacífico y del reciente (y ambicioso) Acuerdo Trans-Pacífico de Cooperación Económica.

La participación boliviana en los esquemas más recientes como Unasur y Celac es muy modesta, y en todo caso queda abierta la interrogante de cuál sería la posición boliviana si la Celac decidiera acordar tratados de libre comercio con países o bloques de países de fuera de la región latinoamericana y del Caribe. Si bien las afinidades políticas fueron importantes en las decisiones de política comercial del gobierno de Morales, el factor determinante fue el auge de los precios de las materias primas. El gráfico 2 muestra la magnitud de la mejora de los términos de intercambio. Así por ejemplo, en 2011 esos términos eran superiores en 40 % a los de 2005.²²

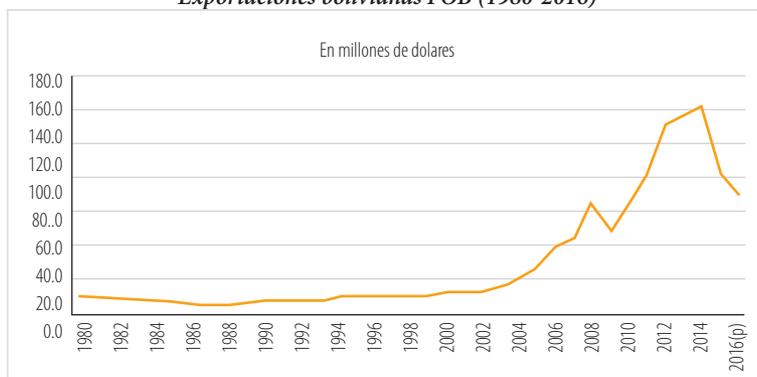
Gráfico 2
Términos de intercambio (1990-2015)



El gráfico 3 ilustra la importancia que tuvo el auge exportador: las exportaciones pasaron de un poco más de \$us 1.000 millones a principios de este siglo, a más de \$us 12.000 millones en 2014. La mayoría de las exportaciones (más del 85 % durante el periodo de bonanza) fue de materias primas.

²² A mediados de 2014 esos términos cayeron precipitadamente, arrastrados por la caída del precio del gas natural, la principal exportación boliviana. Los precios de los metales, las otras exportaciones importantes, después de haberse recuperado en los años 2009-2010, comenzaron a caer, lenta pero sostenidamente desde 2011. La caída se aceleró en 2014.

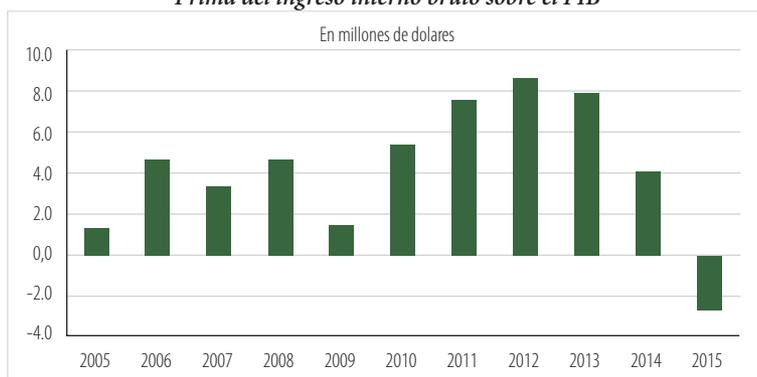
Gráfico 3
Exportaciones bolivianas FOB (1980-2016)



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística de Bolivia.

El superciclo de altos precios para las materias primas de exportación de Bolivia tuvo varias consecuencias: el ingreso interno bruto –es decir el PIB, más el efecto de la relación de términos de intercambio– aumentó muy sustancialmente (gráfico 4), lo que a su vez causó la expansión de la demanda interna en todos sus componentes: consumo de los hogares, consumo del gobierno e inversión, especialmente pública. La expansión de la demanda interna acarreó un incremento muy sustancial de las importaciones.

Gráfico 4
Prima del ingreso interno bruto sobre el PIB



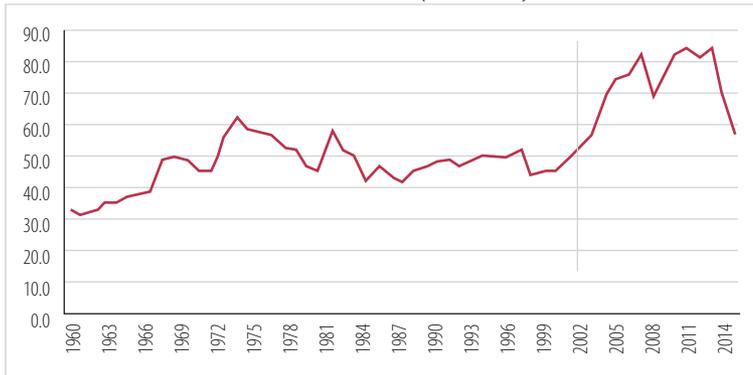
Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística de Bolivia

Con el auge exportador el grado de apertura al comercio exterior de Bolivia, que ya era moderadamente alto, aumentó aún más, como se puede apreciar en el gráfico 5.²³ Este fuerte salto coincide con el alto incremento de las exportaciones bolivianas de

²³ El grado de apertura se calculó mediante la fórmula $\frac{X}{X+IM}$, donde X son las exportaciones e IM las importaciones; todo en valores nominales expresados en dólares.

commodities durante el superciclo de altos precios, que se extiende de 2004 hasta mediados de 2014, cuando el comercio exterior llegó a representar más del 80 % del PIB.

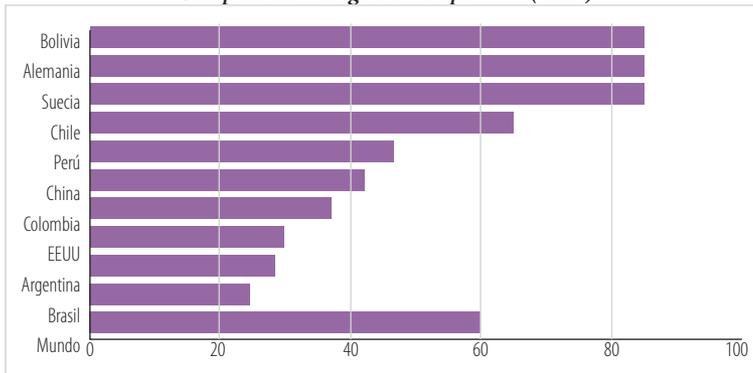
Gráfico 5
Comercio Exterior(% del PIB)



Fuente: Banco Mundial (2018) Data World Development Indicators.

Como se puede apreciar en el gráfico 6, con la métrica empleada para caracterizar el grado de apertura, Bolivia llegó a ser una de las economías más abiertas del mundo, ciertamente más abierta que sus vecinos, que también habían experimentado el auge de las exportaciones de *commodities*.

Gráfico 6
Comparación del grado de apertura (2014)



Fuente: Banco Mundial (2018) Data World Development Indicators.

Nótese que en el gráfico 6 se emplearon los datos de 2014, año en el que las exportaciones bolivianas alcanzaron su máximo valor. Con la caída (y la concomitante reducción de las importaciones) el grado de apertura disminuyó, lo que subraya una vez más la alta dependencia de la economía boliviana de las exportaciones de *commodities*.

Otro efecto importante del auge exportador es que hizo pasar a la economía boliviana de una situación de escasez crónica de divisas a una de amplia holgura. En noviembre

de 2011, las autoridades decidieron congelar el tipo de cambio²⁴ lo que unido a los ingresos extraordinarios de las exportaciones produjo una acumulación inédita de reservas internacionales que llegaron en 2012 y 2013 a representar casi un 50 % del PIB. Con la métrica reservas/PIB, Bolivia estaba casi con niveles de China. En un principio se justificó el congelamiento del tipo de cambio con el argumento de evitar una apreciación nominal y que la “enfermedad holandesa” no afectara nuestra economía; luego se empleó el tipo de cambio como ancla de la inflación.

Valga hacer notar que la acumulación de reservas internacionales tenía por contraparte una gran expansión de los agregados monetarios en moneda nacional. Para mitigar los efectos inflacionarios de esta expansión, el gobierno y el Banco Central de Bolivia (BCB) emplearon esterilizaciones mediante operaciones de mercado abierto y el manejo de depósitos del sector público. Las esterilizaciones, aunque parcialmente exitosas, no llegaron a contener completamente a la inflación. El tipo de cambio fijo más la subida de precios internos, a lo que se sumaron las presiones de subida de costos inducidas por una política salarial muy dinámica, produjeron una apreciación del tipo de cambio real, generando la pérdida de competitividad de las exportaciones que no fueran de materias primas, y de las industrias, cuya producción tenía que competir con las importaciones.

Los países vecinos quedaron fuertemente afectados por la caída del precio de los commodities, a partir de 2011 y especialmente en 2014, y como en general tenían tipos de cambio flotantes, sus monedas comenzaron a depreciarse abruptamente, lo que causó una pérdida adicional de competitividad del boliviano (gráfico 6). El gobierno nacional se rehúsa a modificar el tipo de cambio, lo que bien era posible por las reservas internacionales acumuladas durante el auge. Trata, además, de sostener la demanda agregada con una política fiscal y una política salarial muy expansivas, lo que agrava la sobrevaluación de la moneda nacional. El gráfico 7 muestra la evolución del tipo de cambio real efectivo (TCR) con datos de fin de trimestre; nótese que valores por debajo de 100, denotan apreciación y un TCR de 60, como el observado para el último trimestre de 2015, indica una apreciación considerable.

La pérdida de competitividad cambiaría hubiese podido inducir a que se abandonara la política de desatención benévola del comercio exterior. Empero, el gobierno prefirió colocarse en una posición de espera a que los precios internacionales de los *commodities* mejoren, y apostar a megaproyectos de comunicación y generación de energía eléctrica.

24 Formalmente, la decisión de congelar el tipo de cambio le corresponde al Banco Central de Bolivia, pero todo parece indicar que la decisión fue tomada por el ministro de Economía y Finanzas Públicas. Consideramos que fue una de las decisiones más desacertadas, en vista sobre todo de la dependencia de las exportaciones de commodities. Ver al respecto Van der Ploeg (2018).

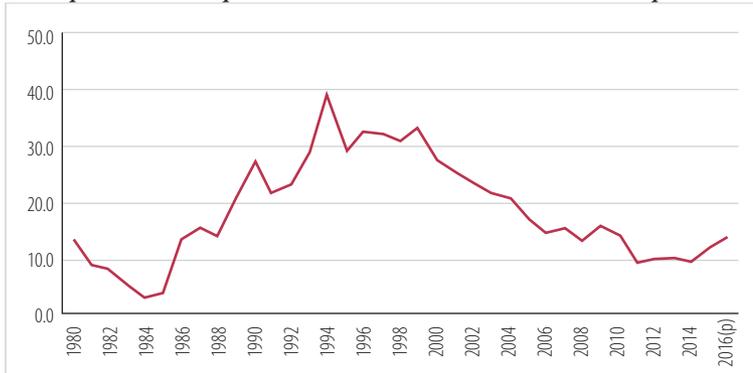
Gráfico 7
Tipo de cambio real (base 2005=100)



Fuente: CEPAL (2017) CEPALSTAT. Estadísticas e indicadores económicos.

Las exportaciones se concentraron aún más en un puñado de *commodities*. Hidrocarburos, metales, soya y derivados llegaron a constituir, durante el auge exportador, el 85 % de las exportaciones, y en algunos años este porcentaje llegó al 90 %. Si bien las exportaciones no tradicionales no cayeron en valor e incluso aumentaron algunos años, disminuyó en cambio su participación en las exportaciones totales, como se aprecia en el gráfico 8.

Gráfico 8
Participación de las exportaciones no tradicionales en el total de exportaciones

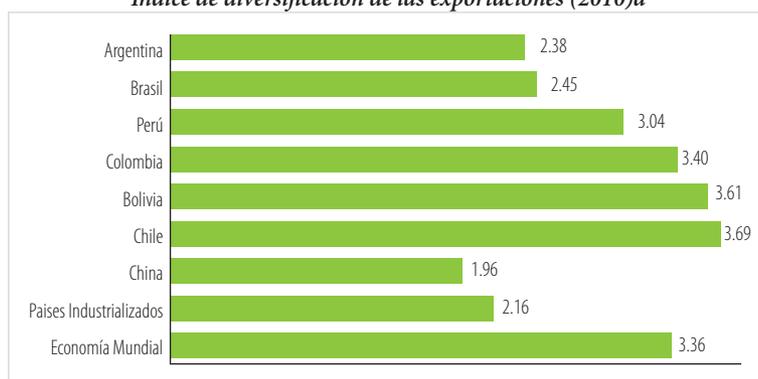


Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística de Bolivia

Es interesante revisar el grado de diversificación de las exportaciones bolivianas con relación a sus socios comerciales de la región (gráfico 9). Se observará que están

menos diversificadas que las de casi todos los países vecinos y que el promedio de la economía mundial.²⁵

Gráfico 9
Índice de diversificación de las exportaciones (2010)^a



Fuente: IMF, Export Diversification and Quality (2014). Nota: ^aEl índice varía entre 9 y 1. Cuanto más cerca de 0, más diversificadas las exportaciones.

Con el auge exportador tampoco cambió la estructura de la producción y la participación del sector manufacturero en el PIB no pasó del umbral de 16,5 %, como se puede apreciar en el cuadro 1.²⁶ Si se desagrega, se notará que la mayor contribución viene de alimentos, bebidas y tabaco. Los productos de refinación de petróleo y las fundiciones de metales aumentaron su participación de 2000 a 2016; en cambio los textiles y confecciones la redujeron, al igual que la madera y sus productos derivados.

Cuadro 1
Participación de las actividades económicas en el PIB^a

	2000	2005	2010	2016
Industrias manufactureras	16,5	16,5	16,9	16,5
- Alimentos	6,1	6,0	6,0	5,7
- Bebidas y tabaco	2,1	2,4	2,9	2,8
- Textiles, prendas de vestir y productos de cuero	1,8	1,6	1,5	1,2
- Madera y productos de madera	1,1	1,1	1,1	0,9
- Productos de refinación de petróleo	1,9	1,9	1,8	2,1
- Productos de minerales no metálicos	1,2	1,3	1,8	2,1
- Otras industrias manufactureras	2,3	2,2	1,8	1,7
PIB (a precios de mercado)	100,0	100,0	100,0	100,0

25 Sorprende que Bolivia tenga exportaciones más diversificadas que Chile. La explicación podría estar en que, si bien las exportaciones de metales tienen un peso importante en Bolivia, la canasta de metales exportados es amplia y posiblemente más amplia que la de Chile. Bolivia tendría también una mayor diversidad de exportaciones agrícolas.

26 La participación de la industria manufacturera en el PIB, a precios corrientes, da porcentajes todavía más bajos.

* En porcentaje.

Nota: ^a Datos a precios constantes (1990)

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística de Bolivia.

Los planes de desarrollo insistieron sistemáticamente en darle más importancia al sector manufacturero, pero el shock externo de altos precios internacionales para los *commodities* hizo que se aflojaran los esfuerzos en este sentido. Bolivia volvió a su patrón primario-exportador, en el que sin duda están sus ventajas comparativas, pero que a la vez le origina varios y severos problemas: crea una alta dependencia de los mercados internacionales sobre los que no tiene control alguno y sí un considerable riesgo. De esta manera, además, hay una participación muy limitada en el progreso técnico mundial y un muy lento crecimiento de la productividad; en síntesis, Bolivia no aprovechó las ventajas comparativas dinámicas que pudieron significar un incremento permanente en la tasa de crecimiento de su PIB.

A mediados de 2014 terminó el superciclo de altos precios para las exportaciones bolivianas (y de la región), lo que dejó a Bolivia en una posición más vulnerable que antes del auge exportador.²⁷ Si las consecuencias de la caída de precios no fueron más graves se debió a que durante el auge se constituyó un muy importante colchón de reservas internacionales. Este stock es sin duda muy importante, pero no es infinito.

Con la incrementada especialización de las exportaciones en materias primas y a pesar del discurso oficial en sentido contrario, Bolivia aumentó su exposición a lo que pasa en la economía internacional. La China es ahora un actor principal, si no el principal. Del desempeño de la economía mundial. Lo que vaya a pasar en la economía china tiene implicaciones importantes, directas e indirectas, para la economía boliviana. Con relación a los efectos directos, las exportaciones bolivianas a China son solamente un 5 % del total mientras que las importaciones, según los registros oficiales, llegaron a un significativo 18,6 % en promedio entre 2014 y 2016, aunque posiblemente sean mucho mayores si se toma en cuenta las importaciones no registradas.²⁸ El comercio exterior boliviano con ese país tiene el mismo patrón general: exportación de materias primas (principalmente minerales y maderas) e importación de productos manufacturados.

Los efectos directos de la relación con China son limitados pero los efectos indirectos, a través de los mercados internacionales, son sustanciales y de lejos los más importantes. El alto y rápido crecimiento de la economía china y la demanda derivada de su dinamismo industrial por materias primas fueron los causantes principales del

27 El precio de los hidrocarburos cayó precipitadamente en el segundo semestre de 2014. Los precios de los metales empezaron a bajar en 2012, y tuvieron un repunte en 2014.

28 Hay quejas recurrentes de los productores bolivianos porque no pueden competir con los productos de origen chino que ingresan masivamente al país.

superciclo de precios espectaculares.²⁹ Simétricamente, con la desaceleración del ritmo de crecimiento de la economía china y, sobre todo, con los cambios en su estrategia de desarrollo, que le da más énfasis al consumo de los hogares y a los servicios, así como menor énfasis a las inversiones y la producción industrial, la demanda por energía y metales disminuyó; se espera que la demanda por alimentos, incluyendo a la soya y derivados, aumente lo que no parece estar sucediendo todavía.³⁰ Estos cambios en la demanda china repercutieron ostensiblemente en los precios internacionales.³¹

Bolivia participa también en los foros China-CELAC y en sus reuniones ministeriales. Si bien los países de la CELAC (con la excepción de Panamá) no participan en la muy ambiciosa iniciativa china de la franja y ruta, esta puede tener implicaciones para la región latinoamericana y caribeña en materia de cooperación de políticas, desarrollo de infraestructura, facilitación del comercio y de las inversiones, integración financiera, e intercambios culturales.³²

3. Informalidad y contrabando

Las políticas de comercio exterior de Bolivia quedaron desnaturalizadas por la importancia de las exportaciones ilegales y el contrabando de importación. En OMC (1999) ya se atribuía a la competencia de las actividades informales el poco progreso de las manufacturas; y estas, incluyendo al contrabando, cobraron más impulso del que ya tenían durante el gobierno del Presidente Morales.

Se supone que las exportaciones de cocaína son significativas pero se carece de datos confiables al respecto; los rangos en los que se mueven las estimaciones son muy amplios, lo que les quita su valor explicativo. Se presume también que gran parte de las importaciones de contrabando se financian con dólares de la droga,³³ aunque se debe subrayar que no hay evidencias confiables al respecto.

El problema del contrabando es esencialmente administrativo, incluso si tiene raíces económicas, entre las que están el tipo de cambio sobrevaluado y una combinación de aranceles e impuestos internos que incentiva esta actividad ilegal. En efecto, el tipo de cambio sobrevaluado abarata los productos extranjeros en comparación con los

29 Hay numerosos estudios que explican el extraordinario crecimiento de China; por ejemplo, Huang (2012). Vale recalcar que a la demanda china por materias primas se le sumó la demanda de los especuladores en los mercados financieros de los países de economía avanzada, que comenzaron a incluirlas en sus carteras de activos.

30 Un análisis resumido de los cambios en la estrategia de desarrollo de China aparece en Sheng y Geng (2012).

31 En la caída de los precios internacionales de los commodities hay también efectos de oferta, especialmente en el caso de la energía; así como efectos de sustitución, por ejemplo de combustibles fósiles por fuentes de energías renovables.

32 Ver, entre otros, Detsch (2018).

33 Las importaciones de contrabando serían una forma de lavado de dólares de la droga, al igual que las inversiones en construcción residencial. No hay, empero, información fidedigna que ratifique estas suposiciones.

producidos nacionalmente y como los aranceles a los que se suman impuestos internos son muy altos, se crea incentivos para las importaciones ilegales. El precio interno (el precio del contrabandista) se encontrará en algún lugar entre el precio internacional costo, seguro y flete (CIF, por su sigla en inglés), expresado en moneda nacional, y ese precio más aranceles e impuestos internos.³⁴ Un argumento que se esgrimió frecuentemente en el periodo neoliberal es que los aranceles tenían que ser bajos para no dar lugar a incentivos perversos; este es, empero, un argumento de recaudación más que de protección a la producción nacional.

Los mecanismos administrativos empleados hasta la fecha mostraron ser ineficientes frente a dificultades tanto naturales como las que provienen de la mano del hombre. El contrabando continúa y prospera, a pesar de todos los controles que se trata de imponer: la extensión de nuestras fronteras es una dificultad natural para su control, la imaginación de los contrabandistas es muy grande y cada día la prensa revela nuevas estrategias. Peor aún, algunos esfuerzos por controlar el contrabando se saldaron con hechos violentos.

Un tema frecuente de discusión es el de la competencia china, que además vendría de contrabando. En efecto, los productos manufacturados provenientes de China, a pesar de los costos de transporte, cuestan una fracción del costo de producirlos en el país; la alta productividad de la mano de obra china y los salarios que perciben los trabajadores, más bajos que los salarios bolivianos, crean esas condiciones desfavorables de competencia. Empero, este puede ser un fenómeno transitorio: los salarios en China están aumentando rápidamente y, de hecho, se observa ya relocalizaciones de la producción desde China hacia otros países del sudeste asiático, que se considera tienen costos laborales menores. Sin embargo, en perspectiva habrá también que tomar en cuenta los efectos de la robotización: los progresos en China en este campo están a la par de los de los países de economía avanzada.

Un aspecto que también produce mucho malestar entre los productores nacionales, especialmente entre las pequeñas y medianas empresas, es el de la ropa usada. Bajo el nombre genérico de “ropa usada”, se comercia también textiles y confecciones de segunda calidad o que tienen una pequeña falla, pero que no son necesariamente usadas; a estos productos se los conoce como seconds y se venden a costo marginal. Es entonces muy difícil para los productores nacionales enfrentar esta competencia. El contrabando y la ropa usada dan lugar a pugnas distributivas significativas. Por un lado, hay un número importante de contrabandistas y comerciantes de ropa usada, así como de consumidores beneficiados con esos productos accesibles y, por el otro, están los productores que sufren una competencia que consideran desleal, que afecta

34 El margen del contrabandista depende también de sus costos, como pueden ser los sobornos, en caso de ser atrapado. A ese costo se le asigna una probabilidad subjetiva.

a los salarios y a la estabilidad laboral de sus trabajadores. El Estado pierde también ingresos con esas actividades.

Posiblemente la solución a estos problemas que desvirtúan las políticas de comercio exterior está en un tipo de cambio más competitivo que corrija la actual sobrevaluación. Esto permitiría una protección general de nuestro mercado interno; no obstante, aplicar esta corrección cambiaria puede ser muy difícil políticamente y, peor, puede no ser duradera. La solución estructural apunta a aumentar la productividad de nuestras empresas, lo que es un desafío de largo aliento.

4. Conclusiones

La continuidad no ha sido una característica sobresaliente de las políticas de comercio exterior bolivianas. Bolivia no pudo aprovechar significativamente los varios acuerdos de comercio preferencial que tiene firmados, aunque una excepción notable son las exportaciones agrícolas y agroindustriales a la CAN. Gran parte del periodo estuvo marcado, más bien, de lo que hemos calificado como desatención benévola que fue en gran parte inducida por cambios en el contexto internacional que produjeron un retorno al modelo primario-exportador en el que aún están las ventajas comparativas del país. Los extraordinarios precios para las exportaciones bolivianas de *commodities* cambiaron casi completamente las orientaciones, tanto de política industrial como de comercio exterior, pero el superciclo de altos precios llegó a su fin a mediados de 2014 y el país tiene que enfrentar un nuevo contexto internacional para el que está menos preparado, justamente por la desatención benévola. Si bien los precios de los *commodities* se recuperaron parcialmente desde su punto más bajo que se dio en 2015, esta recuperación es todavía insuficiente.

Para seguir creciendo sostenidamente, Bolivia necesita diversificar su producción y sus exportaciones y para alcanzar este objetivo, las políticas de comercio exterior son esenciales. Como muchos países de la región confrontan el mismo desafío, habría que considerar la revitalización de los procesos de integración, rescatando lo positivo de los esquemas ya existentes y corrigiendo lo negativo. Esta revitalización es tanto más importante que las políticas del presidente estadounidense Donald Trump y las guerras comerciales en las que su gobierno se embarcó evidentemente están desorganizando significativamente el comercio internacional. Sabemos lo importante que es para nosotros un contexto internacional benigno; si este se desordena, nos corresponde estar preparados, en concertación con nuestros principales socios comerciales de la región.

Finalmente, Bolivia debe tomar en cuenta, en el diseño de sus políticas de comercio exterior, la presencia de nuevos e importantes actores, principalmente China y otros países asiáticos. El comercio, los contratos para obras públicas y las inversiones chinas ofrecen grandes oportunidades, pero para que estas se materialicen, el país tiene que estar preparado.

Bibliografía

- Antelo, E; Candia, G.; Valverde, F, y Zambrana, H.
1992 Determinantes de las exportaciones en Bolivia. La Paz: UDAPE
- Banco Mundial
2018 Data. World Development Indicators.
- Detsch, C.
2018 “China’s Belt and Road Initiative opens to Latin America”. Friedrich Ebert Stiftung. Disponible en: <https://www.fes-connect.org/people/chinas-belt-and-road-initiative-opens-to-latin-america/>
- Frankel, J.A
2008 “The World Trading System and Implications of External Opening”, en Serra, N. y Stiglitz, J.E., *The Washington Consensus Reconsidered*. Oxford: Oxford University Press. 180-214.
- International Monetary Fund
2014 “Export Diversification and Quality” (Spring). IMF. Disponible en: <https://www.imf.org/external/np/res/dfidimf/topic6.htm>.
- Kreuh, N y Liljana KaÄ, L.
1996 “Evaluating Bolivia’s Choices for Trade Integration”. The World Bank. Policy Working Paper 1632.
- Huang, Y.
2012 “How Did China Take Off”, en *Journal of Economic Perspectives*, Vol 26, (Otoño). Washington: American Economic Association. 147-170.
- Khor, M.
2008 “The World Trading System and Development Concerns”, en Serra, N. y Stiglitz, J.E., *The Washington Consensus Reconsidered*. Oxford: Oxford University Press. 215-259.
- Lamy, P.
2011 “Overview of Developments in the International Trade Environment”. Ginebra: World Trade Organization.
- Machicado C. y Morales J.A.
1975 “Problemas y perspectivas del desarrollo económico boliviano y la integración andina”, en *Revista de la Integración BID-INTAL* No 19/20. Mayo-septiembre. 135-188

Morawetz D

1986 “Bolivia’s exports and medium-term economic strategy: Prospects, problems and policy options: Beyond tin and natural gas, what?” The World Bank. Working Paper.

Rodrik, Dani

2011 The Globalization Paradox. Democracy and the Future of the World Economy. Nueva York: Norton & Company.

Organización Mundial del Comercio

2017 “Exámenes de las políticas comerciales, Bolivia”. Disponible en: http://www.sice.oas.org/ctyindex/BOL/WTO/ESPANOL/s363_s.pdf

1999 “Exámenes de las políticas comerciales, Bolivia”. Disponible en: www.wto.org/spanish/tratop-s/tp109_s.htm

Sheng, A. y Geng, X.

2012, 16 de Agosto. “China’s Next Transformation”. Project Syndicate.

UNASUR-CEPAL

2014 Unasur: un espacio de cooperación e integración para el desarrollo. Santiago de Chile: CEPAL.

Van der Ploeg, R

2018 “Managing oil and gas revenue before and after the crash” en Arezki, R. Boucekkine, R. Frankel, J. Mohammed Laksaci, M. y van der Ploeg, R., Rethinking the Macroeconomics of Resource-Rich Countries. CEPR Press. 55-63.

La competencia por el control del triángulo del litio: la disputa China-Estados Unidos y las estrategias de respuesta de las políticas públicas

Manuel Olivera Andrade

El más reciente acuerdo global por el cambio climático en París impulsó una transición tecnológica acompañada de la implementación de un conjunto de políticas públicas. Estas medidas son ampliamente desarrolladas en China, donde está la tasa de crecimiento más alta de consumo de vehículos eléctricos (VE). El litio es uno de los recursos naturales claves para el crecimiento y consolidación del mercado internacional de VE; sin embargo, el costo de las sales de litio empleadas en la fabricación de las baterías constituirá menos del 1 % del valor total de mercado de este producto terminado. El contexto internacional de capitales se desenvuelve empleando las viejas modalidades oligopólicas, pero también a través de mecanismos de cooperación entre las empresas multinacionales (EM) y actores público-gubernamentales.

Mientras los capitales chinos y americanos están en tensión por el control de las reservas de litio, así como del mercado de VE, incluyendo toda la cadena de valor; los países del “triángulo del litio”: Bolivia, Argentina y Chile, aplican distintas estrategias de captura (catching up) de esta ventana de oportunidad, con la idea de acortar la brecha tecnológica para su participación en la cadena de valor del litio. Si bien la industrialización del litio se instaló en el debate de ideas, los regímenes de acceso y uso de los salares, aplicados en los tres países difieren en gran medida y no viabilizan aún el logro de resultados concretos que permitan evadir la dependencia primario-exportadora. La situación es bien aprovechada por las EM a través del logro de contratos con los Estados que permiten asegurar un flujo ininterrumpido de sales de litio desde los salares hasta los centros industriales productores de VE, hasta 2035.

Introducción

El fenómeno del cambio climático a nivel global convocó a más de 190 países a la firma del Acuerdo de París –que entró en vigencia el 4 de noviembre de 2016– que establece una serie de compromisos que permitan asegurar que el aumento de la temperatura del planeta esté muy por debajo de los 2° C. Este acuerdo es una oportunidad para las economías de todo el mundo para insertarse en el cambio tecnológico que deviene del reemplazo paulatino de la economía basada en carbono, es decir en el uso de energías fósiles. El litio será crucial en esta transición hacia una economía con mayor uso de energías alternativas, principalmente en el sector de transporte y de uso doméstico. Capitales y empresas multinacionales de distinta procedencia están construyendo un escenario de competencia entre distintos paquetes tecnológicos, que puedan asegurar que los vehículos eléctricos (VE) lleguen con menores precios a cada vez mayor número de familias de los países de mayor ingreso.

En ese contexto, la región Asia Pacífico (AP), una de las más importantes en la economía mundial, vale decir en el movimiento de capitales, la demanda de materias primas, el avance tecnológico y la producción de bienes y servicios, está actualmente en proceso de construcción de políticas de acompañamiento a la transición hacia un sistema con menor consumo de petróleo. China, Corea del Sur, Japón y Australia lideran este proceso, estableciendo estrategias empresariales para el control de las cadenas de valor, cadenas de suministro y la atención de la demanda de VE; pero también incidiendo con las políticas públicas desde la inversión en programas de investigación hasta la generación de estrategias fiscales acordes a este crecimiento del mercado de VE. El movimiento de capitales, así como la conformación de las cadenas de suministros, obliga a China a asegurar fuentes de recursos naturales vitales para la transición tecnológica, tales como el litio, cobre, cobalto, níquel y zinc, los cuales provienen de Sudamérica y otros puntos del planeta.

En este escenario, el triángulo del litio, conformado por Argentina, Bolivia y Chile (ABC) es una región estratégica para este proceso de construcción, pues alberga el depósito más importante de litio a nivel mundial, contenido en las salmueras de decenas de salares altoandinos, entre los que sobresalen los de Uyuni, Atacama y Hombre Muerto, entre otros. Entre 2012 y 2018 los gobiernos de estos países iniciaron un proceso de definición de políticas acordes a aprovechar esta ventana de oportunidad; es decir, trabajaron en el establecimiento de las reglas del juego para la captura de una parte del mercado de litio, con estrategias diferenciadas, pero apuntando todas al objetivo de obtener los mejores beneficios posibles de cara al momento en el que la tecnología dominante de almacenamiento de energía se base en el litio.

Es necesario, entonces, conocer mejor los roles de los gobiernos y EM para consolidar el mercado de vehículos eléctricos a nivel global, con amplio uso de los recursos naturales de la región ABC, así como de tecnología y capitales de países clave de la región

AP. En este trabajo se pretende establecer un marco referencial para la comprensión rigurosa del rol de ambas zonas, en miras de la construcción de un escenario de transición hacia un cambio de paradigma tecnológico a nivel mundial. Será crucial comprender además cuáles son los principales componentes de análisis del debate de ideas en ABC, pues el periodo 2018-2022 es crucial para la consolidación del mercado de VE a nivel mundial; es decir, para la conformación definitiva de los acuerdos, los roles de los Estados y las EM, el carácter de la participación social y la hegemonía de algunas EM en la puesta en marcha de paquetes tecnológicos acordes a las necesidades del mercado global frente al cambio climático.

Como punto de partida, se propone la pregunta: ¿hasta qué punto las políticas de los países del triángulo del litio convergen, en el sentido de cambio institucional, con los intereses de expansión y hegemonía de las economías de la región AP y otras potencias, en esta ventana de oportunidad? Para ello acudimos al marco de análisis de la gobernanza del litio a nivel global, enfatizando en el carácter de las relaciones comerciales entre China y ABC, que confluyen finalmente en un próximo escenario de especialización primario-exportadora de los países sudamericanos. El análisis se respalda con una comparación de regímenes del litio (acceso, uso y distribución de beneficios) de Argentina, Bolivia y Chile, que ayuda a evidenciar la inexistencia de una geopolítica regional sobre salares, lo que incrementa la vulnerabilidad de estas economías en las cadenas globales de valor del litio, en un horizonte de largo plazo.

En la primera parte se presenta a los actores, exponiendo algunas asimetrías entre los bloques de economías más importantes para la transición tecnológica frente al cambio climático; en segundo lugar, una estructura básica de la cadena de valor del litio frente al desafío de la transición tecnológica, así como los roles de los países líderes: China y Estados Unidos. En la tercera parte se hace una revisión de las estrategias de los principales actores (gobiernos y empresas) para la transición tecnológica y el control de la cadena global de valor; en la cuarta se comparan las políticas de respuesta de los países del triángulo del litio, a través de una primera línea histórica de la gestión de los salares y su relación con los cambios institucionales (regímenes y modelos). Finalmente se plantea una reflexión de algunas contradicciones fundamentales entre las estrategias de los actores, que explican el desacoplamiento entre ABC, AP y otros actores clave.

Un marco analítico

La primera vertiente teórica que proponemos es el concepto de “ventana de oportunidad”, que proviene del análisis neo-schumpeteriano de Carlota Pérez, a partir de los aportes teóricos de Christopher Freeman. La idea es identificar y ubicar los actores clave y las estrategias desplegadas por gobiernos y EM para aprovechar el espacio histórico de la transición tecnológica. Un segundo contexto aborda la relación de cambio tecnológico versus cambio institucional. La gobernanza y los “cambios sociales” que implica la transición tecnológica, son descritos bajo el paraguas de la nueva economía

institucional (NEI); en concreto, considerando la categoría de “diversidad institucional” de Elinor Ostrom. En el análisis de la línea histórica de los arreglos institucionales en el triángulo del litio, se plantea la hipótesis de que los actores aplican estrategias en respuesta a interfaces de conflictividad, que en realidad son cambios bruscos en el ciclo político y/o económico de los países.

El tercer contexto es la descripción de actores y flujos de comercio, con énfasis en un análisis institucional de la situación externa; para este fin se plantea las tres dimensiones recomendadas por Gereffi & Fernández-Stark (2016) para caracterizar una cadena global de valor (CGV) en el ámbito internacional: i) la estructura básica input-output que presenta el proceso de transformación desde las materias primas hasta los productos finales; ii) el ámbito geográfico que describe los actores (países y empresas) y sus roles en la CGV; y iii) la estructura de gobernanza que incluye las estrategias de estos actores para el control de la CGV. Este aspecto se focaliza en las estrategias más importantes para la transición tecnológica¹.

Finalmente, se intenta discernir las principales contradicciones en las instituciones que impulsan las economías ABC, en referencia a sus objetivos de desarrollo global. Las escalas institucionales, es decir, los nichos de existencia para las instituciones son: i) arreglos institucionales de las políticas globales para el cambio climático y su vínculo con los objetivos de desarrollo de los bloques AP y ABC; ii) instituciones nacionales o los modos/ modelos de trabajo de ABC y su consonancia con las estrategias desplegadas por la región AP y las EM; y iii) arreglos institucionales para el acceso, uso y distribución de beneficios, derivados del aprovechamiento del litio.

La ventana de oportunidad del Acuerdo de París frente a los desequilibrios regionales

El paradigma del cambio climático se fundamenta en el incremento de la temperatura global del planeta como efecto de la acumulación histórica de los gases de efecto invernadero, en particular del dióxido de carbono (CO₂). Se conoce que más del 85 % de la emisión de estos gases proviene de la combustión de petróleo, carbón y gas natural que conforman en conjunto el 81 % de la matriz energética mundial; y se conoce, además, que esta distribución no es muy diferente a la de los años 70 (86 %) (Institute for Climate Economics - I4CE, 2016). Hay basta documentación que reflexiona acerca de la mayor responsabilidad de los países industrializados respecto a la emisión de gases de efecto invernadero, así como sobre su excesivo consumo de energía para sostener los niveles de vida de sus poblaciones. Para fines de este estudio se consideró el contexto

1 La concepción de CGV se deriva de la corriente menos crítica del comercio internacional, que asume que la especialización no solo es inevitable sino recomendable. Si bien el mercado global funciona así, esta descripción debe complementarse con un enfoque crítico que reflexione acerca de la brecha tecnológica, el patrón primario exportador y la deslocalización del capital financiero, entre otros rasgos.

y los antecedentes de los actores que conforman las economías involucradas en un cambio de paradigma tecnológico con el fin de superar, en el mediano plazo, la matriz energética de origen fósil y embarcarse en el uso de energías alternativas y renovables.

El cambio de paradigma apunta al hecho de que la matriz energética mundial está sobrecargando la capacidad de resiliencia del planeta. El consumo energético, así como la emisión de CO₂, son dos de las variables más utilizadas para demostrar la validez de la Curva de Kuznets, en el sentido que un mayor consumo energético, que implica un mayor crecimiento económico, tenderá a una mayor degradación ambiental hasta un punto de inflexión en que los ingresos de esa economía crezcan lo suficiente para detener los efectos ambientales negativos para el desarrollo material en dichos países. De esta manera, en el modelo prevaleciente existe una estrecha interdependencia entre ambas variables y además, en la corriente de pensamiento económico principal u ortodoxa, esta condición de desequilibrio sería temporal. Hasta ahora, claramente se ha demostrado que las tasas de crecimiento de estas economías dependen intrínsecamente del mayor consumo energético y la emisión de CO₂ (Wang *et al* 2016; Heidari *et al*, 2015, Rezitis y Ahammad, 2015).

Este crecimiento basado en combustibles fósiles vulnera los límites naturales de la llamada “máquina económica” –en el sentido del factor exógeno-biofísico de Ostrom– quedando solo la posibilidad de migrar las fuerzas productivas hacia mecanismos alternativos de acumulación que superen la utilización masiva de combustibles fósiles en el transporte, la industria y el uso domiciliario. Las políticas de transición no optaron aún por una ruta de postcrecimiento o crecimiento cero, sino que más bien migran hacia una “economía verde”; esto implica que las economías que ostentan las mayores tasas de crecimiento tienen el doble desafío de encontrar vías alternativas para continuar creciendo, disminuyendo a la vez su consumo energético y la emisión de CO₂.

Esta condición de insostenibilidad, ya identificada desde los años 70 con el primer Informe de Roma, denominado “Los límites del crecimiento” llevó, tras innumerables negociaciones entre países, al convencimiento de que se requiere un cambio de enfoque en la forma de consumo energético, que permita disminuir las probabilidades de destrucción del planeta. En 2015 se planteó un nuevo arreglo institucional (más bien, el inicio de su diseño) para enfrentar globalmente el desafío de evitar el aumento de la temperatura del planeta. En concreto, el reciente Acuerdo de París resuelve en su artículo 2b:

Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático (Acuerdo de París, 2016).

Este arreglo institucional implica que los actores asuman roles y estrategias en consideración de sus capacidades, pero también de sus responsabilidades sobre la problemática ambiental. De esta manera tanto los Estados, a través de sus gobiernos, como las empresas, familias y comunidades, deberían desplegar acciones concurrentes para atender este objetivo común; en otras palabras, se requiere de una arquitectura institucional multiescala para llevar al planeta y a las poblaciones hacia una “trayectoria de crecimiento” baja en carbono.

Una selección de economías vinculadas al mercado del litio y VE, permite efectuar una comparación del consumo energético, emisión de dióxido de carbono (por combustibles fósiles e industrias) y el costo del crecimiento (emisiones CO₂/PIB); para ello se consideran cinco bloques de economías: i) bloque de América del Norte, constituido por Estados Unidos y Canadá; ii) bloque de Asia Pacífico que, para fines de este estudio, se focaliza en las economías de China, Corea del Sur, Japón y Australia; iii) bloque europeo, constituido por Alemania, Francia, Noruega, Holanda y Reino Unido; y iv) bloque del triángulo del litio, conformado por las economías de Argentina, Bolivia y Chile. Este ejercicio tiene el objetivo de posicionar a los principales actores enfocados en este estudio en el mapa mundial del desafío del cambio climático desde sus condiciones materiales, es decir, realmente cuánto consumen y producen de manera comparativa y en una línea histórica de los recientes 40 años (1974-2014); esto servirá también para graficar las razones que explican la asimetría tecnológica y de conocimiento científico de la transición, es decir, la real urgencia y viabilidad del catching up.

Tanto el consumo energético, como la emisión de CO₂ y el costo del crecimiento (emisiones CO₂/PIB) presentan un mapa de actores con desequilibrios profundos, los cuales no se modificaron desde 1974. Es decir, los niveles de consumo que responden también a los patrones culturales y económicos de las familias y las tendencias históricas, son distintos en los cuatro bloques de países; pero la emisión total y el costo del crecimiento son también reflejo de las grandes diferencias de estructura económica y tamaño de la población (gráfico 1 y cuadro 1). Algunas de las tendencias más importantes son:

- i) Bloque de EEUU y Canadá: concentra el mayor consumo y mayor emisión per cápita del mundo, condición que no se modificó desde los años 70. El consumo bordea las 8 toneladas equivalentes de petróleo (tep) y una emisión de 20 t de CO₂ por habitante. A pesar que ambas economías disminuyeron estos niveles en una media de 18 % desde 1974, aún son cuatro veces mayores a la media mundial y 10 veces más que los niveles de Bolivia. En 40 años, el costo del crecimiento (kg CO₂/ PIB) en este grupo se redujo en algo más del 50 %, hasta 0,30 kg CO₂/ PIB.
- ii) Bloque de Asia Pacífico: los niveles totales de emisión de CO₂ subieron a nivel mundial desde 1974; pero no tanto como en los países de este grupo. Llama la atención en especial el incremento del consumo energético de Corea del Sur (683

%) y China (360 %). Los países de AP también aumentaron drásticamente sus emisiones; en particular China en más del 900 %; tanto Japón como Australia tienden a reducir sus emisiones y consumo energético, pero solo a partir de los últimos 10 años. El costo del crecimiento en este bloque se redujo entre 38 % y 71% en los últimos 40 años, llegando a una media de 0,55 kg CO₂/PIB. China tiene además el mayor costo ambiental de todos los grupos (1,24 kg CO₂/PIB). Por ende, en 40 años, la región AP tiene los más altos niveles de impacto en el cambio climático global.

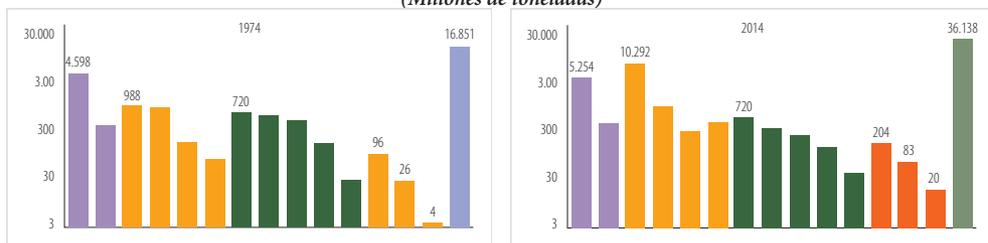
- iii) Bloque de países europeos: en general disminuyó su nivel per cápita de consumo energético y emisión, con distintos grados de éxito, a diferencia de los años 70, cuando tenían niveles intermedios-altos de consumo (solo emulados por Australia o Japón); actualmente fueron superados por el bloque del AP, debido al considerable crecimiento de Corea del Sur y China. El consumo energético de Francia no corresponde con la emisión de CO₂, debido a la importancia de la energía nuclear en su matriz energética. Noruega tuvo un comportamiento oscilante desde 1974, posiblemente producto de la diversificación de la cobertura de demanda energética. El costo del crecimiento se redujo entre 43 % y 71 % desde 1974, hasta una media de 0,15 kg CO₂/PIB.
- iv) Bloque del triángulo del litio: presentan condiciones materiales muy distintas al resto de economías. Aunque en 1974 Chile y Argentina tenían cifras superiores a Corea del Sur y China, 40 años después el triángulo ABC mantiene niveles muy inferiores de consumo energético al resto de economías, a pesar de haberse incrementado en los tres casos. Las emisiones per cápita y totales subieron notoriamente, pero mantienen niveles muy inferiores a los otros países, con ciertas proximidades al bloque europeo. Bolivia tiene los menores niveles de emisiones, aunque su situación sería distinta si se incrementan los efectos del cambio de uso de suelo y deforestación, como marca la tendencia. Las asimetrías son gigantes en relación a China y Estados Unidos, responsables del 28 % y 14 %, respectivamente, de las emisiones mundiales. La tendencia histórica de los costos del crecimiento económico (kg CO₂/ PIB) de los países ABC es distinta en cada caso; el bloque tiende a incrementar sus costos en relación al resto de economías, lo que implica la urgencia de aplicar una real difusión tecnológica para la transición.

Si bien los niveles de emisiones y costos del crecimiento disminuyeron en las economías más avanzadas; en términos del peso específico, particularmente de China y Estados Unidos, se evidencian asimetrías notorias como resultado no solo de las diferencias de estructura económica, sino también como efecto directo de la cantidad de población. Por otro lado, los actuales costos del crecimiento de ABC se acercan bastante a los costos de EEUU y Canadá en los años 70; al parecer, los estilos de desarrollo de estos

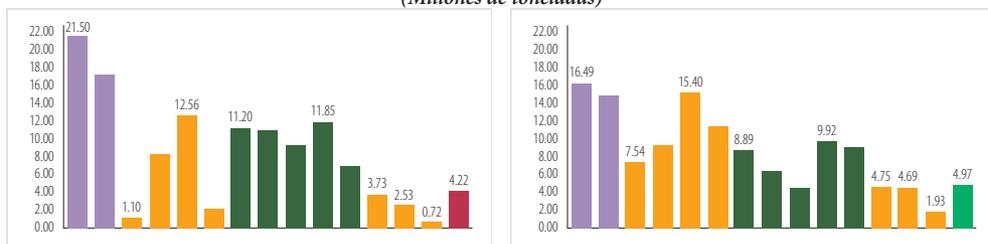
países tienden a emular las formas de progreso de las grandes economías, a pesar de las importantes asimetrías en infraestructura e industrialización.

Esta es, entonces, la posición histórica de los actores de la transición tecnológica frente a los desafíos del cambio climático. Un mayor costo ambiental (kg CO₂/ PIB) implicará la necesidad de aplicar mayores esfuerzos de difusión tecnológica desde economías “líderes” como Estados Unidos, China, Reino Unido y Francia, que tienen las mayores tasas de reducción de costos ambientales en términos de crecimiento económico en los últimos 40 años. El posicionamiento de estos primeros actores (las economías nacionales) muestra una asimetría en las condiciones de producción y consumo, en términos de los indicadores descritos, frente a la necesidad de transitar a una nueva matriz energética.

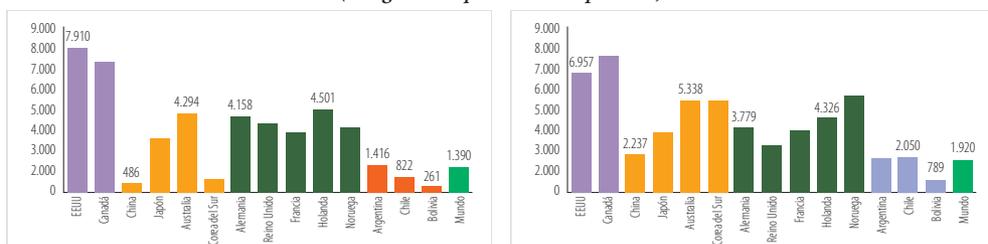
Gráfico 1
Diferencias de consumo energético y emisión de dióxido de carbono
en una selección de economías (1974 y 2014)
Emisiones totales de CO₂ por combustibles fósiles e industrias escala log
(Millones de toneladas)



Emisión per capita de CO₂ por combustibles fósiles e industrias
(Millones de toneladas)



Consumo energético per capita
(Kilogramos equivalentes de petróleo)



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del Banco Mundial, 2018. (*World Bank Development Indicators*).

Detalle	Emisión total de dióxido de carbono (CO ₂) por combustibles fósiles e industrias				Emisión 2014 CO ₂ por unidad del PIB		Emisión per cápita 2014 de CO ₂		Consumo energético per cápita 2014	
	Valor	Variación 1974 - 2014	Incidencia Mundial (porcentaje)		Valor	Variación 1974 - 2014	Valor	Variación 1974 - 2014	Valor	Variación 1974 - 2014
	Millones de t	Tasa (%)	1974	2014	KgCO ₂ /Sus 2010	Tasa (%)	Millones t	Tasa (%)	Kg eq petróleo	Tasa (%)
Mundo	36.138	114.5	100.00	100.00	0.49	(33.5)	4.97	17.8	1.920	38.1
Norte América										
Estados Unidos	5.254	14.3	27.29	14	0.32	(61.5)	16.49	(23.3)	6.957	(12.0)
Canadá	537	37.8	2.31	1.49	0.30	(50.6)	15.11	(11.7)	7.874	10.9
Europa										
Alemania	720	(0.0)	4.27	1.99	0.20	(52.2)	8.89	(20.6)	3.779	(9.1)
Reino Unido	420	(32.0)	3.67	1.16	0.16	(71.2)	6.50	(40.8)	2.777	(25.7)
Francia	303	(39.2)	2.96	0.84	0.11	(71.8)	4.57	(50.6)	3658.0	13
Holanda	167	4.3	0.95	0.46	0.20	(54.2)	9.92	(16.3)	4325.5	(4)
Noruega	48	72.0	0.16	0.13	0.10	(43.3)	9.27	33.4	5.596	56.3
Asia Pacífico										
China	10.292	941.7	5.86	28.48	1.24	(71.4)	7.54	587.5	2.237	360.1
Japón	1.214	32.6	5.44	3.36	0.21	(47.8)	9.54	14.7	3.471	18.7
Corea del Sur	587	675.8	0.45	1.62	0.48	(45.3)	11.57	430.3	5.289	683.3
Australia	361	109.6	1.02	1.00	0.28	(38.3)	15.40	22.6	5338.1	24
Región ABC										
Argentina	204	113.5	0.57	0.56	0.46	(5.2)	4.75	27.4	2.015	42.3
Chile	83	218.1	0.15	0.23	0.32	(42.4)	469	85.4	2.050	149.4
Bolivia	20	480.4	0.02	0.06	0.83	83.7	1.93	169.4	789	202.6

Fuente: Elaboración propia con base en Base de Datos del Banco Mundial, 2018, complementados con Proops et al. (2012), para Alemania y Reino Unido. Notas.- Todas las emisiones de dióxido de carbono de este cuadro provienen de combustible fósiles e industrias; se excluyen cambio en el uso del suelo y deforestación por agricultura. El PIB considerado es a precios constantes de año 2010

La cadena global de valor en construcción: el rol del litio

La transición tecnológica que está en marcha a nivel global es bien aprovechada por la industria automotriz multinacional y por la serie de actores empresariales conectados a la cadena de valor de la industria de almacenamiento de energía en red, que a la vez son productores, demandantes y comercializadores de: i) automóviles, almacenadores y dispositivos electrónicos; ii) baterías ion litio; iii) celdas de baterías ion litio; iv) cátodos, ánodos y electrolitos; v) materiales químicos; y vi) sales y productos de alta gama (gráfico 2).

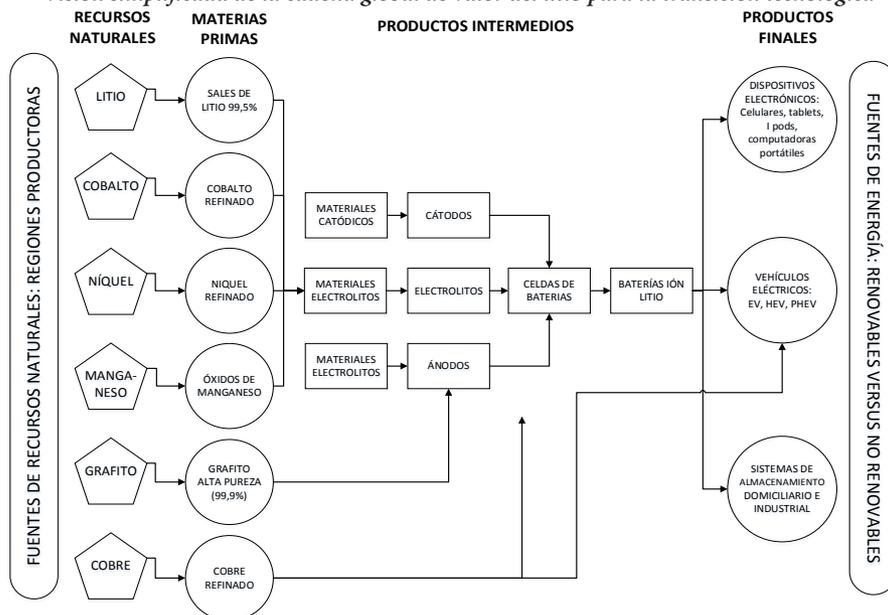
La cadena de valor del litio se articula a través de determinadas estrategias y movimientos de capital a nivel internacional. Este mercado complejo se conforma por mecanismos colaborativos y expansivos que incluyen fusiones, adquisiciones, economías de escala y ascenso en la cadena, entre otros. El rol de los actores empresariales, gobiernos y universidades será crucial para evitar un retorno a las viejas prácticas oligopólicas y de especialización primario exportadora propias de la historia de la minería (Olivera, 2017).

En este juego de actores, los países de la región Asia Pacífico juegan y jugarán un rol fundamental, particularmente China, Japón, Corea del Sur y Australia, economías que vienen desplegando sus intereses de control y articulación de la cadena de valor desde distintos frentes, fundamentalmente en función de: i) los avances en el desarrollo de capacidades de cada economía, en particular en ciencia y técnica; ii) los objetivos de los países frente al desafío de transición que obliga el Acuerdo de París; iii) la capacidad de inversión pública y privada internacional (OFID), así como de captura de nuevas inversiones; iv) el poder de influencia de estos Estados en otros territorios, vitales para la construcción de la cadena, esencialmente poseedores de las materias primas como el litio; v) la capacidad de conformar alianzas empresariales y capturar capital accionario en compañías estratégicas.

Capitales de Estados Unidos y países como Canadá y Alemania tienen un rol esencial en la conformación de la cadena, y la primera hipótesis de este trabajo es que existe una pugna entre ambos frentes de capitales y políticos. No obstante, este hecho se relativiza cuando se revisa a detalle la historia de las fusiones, adquisiciones y nuevos contratos para la construcción de la cadena global. En el mismo sentido metodológico se puede ubicar a China y Estados Unidos en cuanto al rol que cumplen actualmente en esta transición tecnológica, ya en el proceso de construcción de la cadena global. En el siguiente acápite se presentan los objetivos, estrategias y resultados que persiguen los actores clave, tanto gobiernos como empresas multinacionales.

Gráfico 2

Visión simplificada de la cadena global de valor del litio para la transición tecnológica



Fuente: elaboración propia.

China: sostener el crecimiento con amplio uso de energías alternativas

El caso de China es paradigmático, dado que lo que se conoce de esta economía de gobierno central, partido único y política comunista, es que a pesar de esto se moviliza rápidamente en el escenario del mercado globalizado a través de capitales estatales y provinciales. Esto es precisamente lo que ocurre con el caso de la cadena global del litio: China se convirtió en punta de lanza del crecimiento del mercado de la electromovilidad y energías alternativas, con lo que se consolidó la alta demanda de materias primas, en particular de determinados metales. La omnipresencia del capital público (estatal y provincial) en las empresas chinas, fue bien documentada por la Red Académica de América Latina y El Caribe sobre China (ver Dussel, 2018 y 2015).

Según Olivera (2017), hasta 2015 las empresas chinas controlaban ya el 40 % de la oferta de sales de litio a nivel mundial, a través de Sichuan Tianqi, Gangfeng Lithium y otras firmas establecidas en la región del Tibet. Los depósitos chinos más importantes de litio son de salmuera, siendo los más productivos: Zabuye, Dongtai y Xitai. Esto se explica además por una serie de fusiones y adquisiciones, y es que China está trabajando en todos los eslabones de la cadena de valor, desde la producción de sales hasta la fabricación de VE. Como se verá más adelante, estos avances, sea por control vertical del negocio o por subcontratación, se relacionan con las decisiones políticas del gobierno chino. No es posible comprender el movimiento de las empresas de este país sin contemplar el rol de su política pública multinivel.

Estados Unidos: retroceso político en medio ambiente

El largo periodo de Barack Obama (2009-2017) estableció una institucionalidad suficiente para el impulso de nuevos acuerdos en temática del cambio climático, pero también en cuanto a calidad ambiental y las formas de consumo en algunas industrias y segmentos de la sociedad, parte de ello son: i) el fortalecimiento institucional de la Agencia de Protección Ambiental; ii) las regulaciones de control atmosférico para los usuarios privados de vehículos; iii) las medidas de des-carbonización a partir del abandono de la industria de carbón; y iv) el descarte de la exploración petrolera en el norte, entre otras. A diferencia de los años 80 y 90, en el periodo 2004-2014, EEUU presentó tasas de reducción importantes en indicadores de producción como: consumo energético per cápita (11,6 %); emisión de dióxido de carbono per cápita (16,1 %); emisión de CO₂ por combustibles fósiles e industrias (8,7 %) y emisión de CO₂ por unidad del PIB (21,5 %).

A pesar de estos cambios, continúa siendo una de las economías de mayor impacto histórico en el cambio climático y con la mayor huella de carbono por habitante, pese a que esta situación se modificó en el siglo XXI con el vertiginoso crecimiento económico e industrial de China. En 1960 Estados Unidos era responsable del 30,8 % de la emisión total de CO₂ en el mundo y China del 8,3 %. El 2005 se dio un punto de inflexión; desde entonces es China la economía responsable por la mayor emisión de

CO₂, y para 2014 había llegado ya al 28,5 %, mientras que EEUU bajó al 14,5 %. Todo indica que la brecha se seguirá ampliando.

Donald Trump modificó sustancialmente la política interior y exterior en temática ambiental; recortes importantes se proyectan en el presupuesto de gobierno dedicado al tema, generando desempleo en el ámbito científico (Reardon *et al.*, 2017). Estas decisiones truncaron algunos avances institucionales ambientales: i) EEUU se salió del Acuerdo de París; ii) se proyecta recortar el presupuesto para la Agencia de Protección Ambiental (31 %); iii) se piensa eliminar el presupuesto para programas relacionados con el cambio climático y energías alternativas. No obstante, esta reducción del gasto público contrasta con el movimiento de las empresas multinacionales de la industria del litio, que no dejaron de invertir en la producción de sales y en la construcción de megafactorías, tal como se verá más adelante.

Estrategias para el cambio de paradigma tecnológico: ¿existe disputa con países asiáticos?

La ventana de oportunidad que ofrece la consolidación del nuevo paradigma tecnológico, establece un espacio de tiempo histórico crucial para la elaboración, conducción y puesta en marcha de proyectos de distinta índole a nivel mundial. Para Pérez (2010) el cambio de paradigma tecnológico viene condicionado a la presencia de un recurso natural de bajo costo y de amplia disponibilidad, y sobre todo por un periodo suficientemente largo para consolidar una nueva era de industrialización. Además, se debe prever un tiempo de construcción de los cimientos técnicos y científicos hasta el establecimiento de un diseño hegemónico (técnico y empresarial), proceso que podemos denominar como construcción de las condiciones y capacidades para la transición tecnológica. Es así que se entiende la complejidad de la *ventana de oportunidad*, para fines de este ensayo.

Hay algunos puntos de partida importantes para describir y explicar el fenómeno de construcción de condiciones y capacidades para la transición tecnológica, a partir de las estrategias de los actores:

- i) Los procesos de industrialización tardía en países como Corea del Sur, Japón, India, México y Brasil, algunos de los cuales son protagonistas de la actual transición tecnológica, se dieron a partir de economías esencialmente agrarias, por apropiación y aprendizaje tecnológico. Esto es muy distinto a lo ocurrido con la primera revolución industrial, estructurada en las invenciones; y la segunda revolución, impulsada por el fenómeno de la innovación en Alemania y Estados Unidos (Freeman, 2004; Amsden, 1989 y Freeman, 1987 cit. Pérez, 2001).
- ii) Después de la primera revolución industrial se dio un proceso acumulativo de capacidades tecnológicas y sociales; es decir, la transición tecnológica es dependiente de la trayectoria histórica de las economías. No se trató de un juego

espontáneo ni aislado, pues se dio en el contexto de un circuito altamente globalizado, en el que el juego colaborativo tuvo un rol preponderante (Freeman, 2004; Pérez, 2001).

- iii) La ventana de oportunidad se materializa como un espacio para “identificar los cambios en las estructuras de poder de las industrias y los intereses de las empresas del mundo desarrollado, a fin de negociar estrategias complementarias y establecer juegos de suma positiva” (Pérez, 2001). Es decir que el cambio técnico posibilita un mejor entendimiento de la gobernanza y los cambios sociales necesarios para la transición.
- iv) El salto tecnológico es alcanzable solo a partir de la construcción de infraestructura para la tecnología. Esto no quiere decir edificaciones, sino una estructura institucional. La tecnología explica la competitividad de las economías: una economía determinada puede alcanzar una posición de dominio, una vez que haya invertido en una acorde infraestructura institucional. Por eso la competitividad no se explica solo por bajos salarios, tasas de interés o por el flujo de los precios de mercado, sino por las capacidades de los actores (Freeman, 2004).
- v) Existe también una arquitectura institucional propia de las economías que lograron aprovechar estos momentos históricos; consiste en viabilizar (por ejemplo, a través de inversión y políticas públicas y privadas) la existencia de interfaces entre usuarios y productores. En otros términos, las economías deberán tender a establecer conexiones entre los actores de la esfera de producción y a impulsar el proceso de aprendizaje colectivo. Los productores de ciencia y técnica (como las universidades) deberán interactuar y retroalimentarse con las empresas industriales (usuarios). Este entorno de aprendizaje interactivo genera mayores retornos y menores costos de producción, siempre y cuando las instituciones económicas se sintonicen (Lundvall, 1985 cit. Lundvall, 2015).

El espacio de construcción que ofrece la ventana de oportunidad de transición hacia economías bajas en carbono obliga a los actores a desplegar estrategias colaborativas, tanto en la red global como internamente. Está demostrado que solo aquellas economías que logran establecer un trabajo anticipado en estas escalas pueden finalmente competir y consolidar su rol hegemónico en la transición tecnológica; esto implica a su vez que el stock acumulado en capitales, así como la arquitectura institucional acorde, son condiciones necesarias para abordar periodos de cambio técnico.

En los cuadros 2 y 3 se describe las principales estrategias desplegadas por los actores (gobiernos y EM) para el aprovechamiento de esta ventana de oportunidad del cambio de matriz energética, con énfasis en el transporte masivo. Se enfatiza en las capacidades de la UE, EEUU y China, porque conforman actualmente la columna vertebral de esta transición y la impulsan con políticas económicas activas. Posteriormente se analizará

la situación en el triángulo del litio, con una comparación de las políticas públicas de estos países, para conocer hasta qué punto se funcionalizaron a los intereses del bloque asiático en un horizonte histórico.

Cuadro 2 Muestra de políticas públicas e instrumentos para la transición tecnológica de una selección de economías

Actores	Objetivos	Estrategias	Resultados
Estados Unidos Caso California	Reducir hasta 2020 las emisiones de transporte e industria hasta los niveles de 1990. Cinco millones de vehículos cero emisiones (VCE) hasta 2030. 2025: más de 20 % de los vehículos nuevos en venta deben tener certificados de cero emisiones.	Incentivo al productor: mecanismo <i>cap and trade</i> para la regulación de emisiones de plantas de energía y fábricas, incluyendo fabricantes de vehículos. Incentivo al consumidor: reembolso de \$us 2.500 por unidad de VCE. \$us 7.500 de crédito fiscal del Gobierno Federal. Incremento de las estaciones de recarga eléctrica para VCE.	Esfuerzos de eficiencia energética acumulados desde hace 40 años, permiten el ahorro de \$us 74 billones. Reducción de emisiones de transporte en un 50 % para los próximos 20 años. 3 % de las nuevas ventas de vehículos cuentan con certificados de cero emisiones.
China	Cuadruplicar la producción anual de vehículos de nuevas energías (VNE): se prevé llegar a dos millones de unidades para 2020. Hasta 2025: lograr que uno de cada 10 vehículos sea eléctrico. Hasta 2025: 7 millones de VE.	Hasta 2020: subsidios estatales y provinciales de más del 50 % del costo de producción de VNE, con un rango de 300 km o más. Subsidios para productores de baterías ion litio. Sistema <i>cap and trade</i> para regular la fabricación de VNE y el consumo de combustibles.	China es el mayor fabricante de VNE (2016: 517.000; 2017: +700.000 unidades).

Actores	Objetivos	Estrategias	Resultados
Alemania	Incrementar la oferta y demanda domésticas de vehículos eléctricos para lograr un transporte más ecológico: 6 millones de VE hasta el 2030.	Pre inversión (fondos públicos) para proyecto de construcción de megafactoría Terra E (35 GWh). Programa de ayuda a la compra de coches eléctricos. Reducir la carga impositiva de los conductores de vehículos eléctricos. Proporcionar 100.000 puntos adicionales de carga. Subsidiar el uso compartido del automóvil. Eximir del pago de algunos gravámenes energéticos a nuevas empresas.	Acuerdos con gobiernos subnacionales. Acuerdos con empresas de la Cámara de Industrias de Automóviles.

Fuente: elaboración propia a partir de fuentes oficiales de cada país; prensa especializada como Bloomberg, Greentechmedia, EV Volumes y medios de prensa como Reuters.

Cuadro 3
Muestra de acciones estratégicas de algunas multinacionales de electromovilidad para la transición tecnológica

	Firma	Objetivos	Estrategias / Metas	Asociaciones / Redes
China	BYD	Responder a la demanda china de electromovilidad hasta 2030. Mantener en el largo plazo el nivel de ingresos en la etapa de cumplimiento de las metas de China.	Proveer de baterías a otras empresas de la competencia.	Joint venture con Daimler: Shenzhen Denza New Energy Automobile Co, base Stuttgart
EEUU	Tesla	Ser el mayor proveedor de VE en Estados Unidos y a nivel global.	Recortar el costo de baterías para VE en un 30 % hasta 2020. Producir un millón de VE por año desde 2020. Producción en masa de un VE accesible (Model 3, que costará \$us 35.000 con un rango de 320 km). Incrementar el rango hasta 1.000 km.	Contratos anticipados con proveedores de litio (Kidman Resources, Pure Energy Minerals, Bacanora Minerals). Sociedad con Panasonic para la fabricación de celdas de batería.

	Firma	Objetivos	Estrategias / Metas	Asociaciones / Redes
Alemania	Volkswagen	Reducir los niveles de contaminación y evitar una prohibición total de los vehículos diésel. Intensificar el desarrollo de vehículos eléctricos.	Estrategia de electrificación desde 2020: producción y ventas Generación de 500.000 paquetes de baterías para VE. Ampliar producción de VE a 16 fábricas en todo el mundo hasta 2022. 2025: tres millones de VE/año en 12 marcas.	Contratos con proveedores de celdas de baterías por más de € 20.000 millones.
	BMW	Iniciar el desarrollo de vehículos eléctricos. Concluir el desarrollo de una tecnología rentable a escala industrial.	Mil millones de euros de inversión en investigación en baterías 25 modelos eléctricos para el 2025.	Socio en China: Contemporary Ampere Technology Co Ltd (CATL) como su proveedor de celdas de batería. Trabaja con Samsung para la producción de celdas eléctricas, a iniciar en 2019.

Fuente: elaboración propia a partir de fuentes y comunicaciones oficiales de cada empresa; prensa especializada como Bloomberg, Greentechmedia, EV Volumes; y medios de prensa como Reuters.

La respuesta del triángulo del litio: ¿un escenario disperso?

Hasta ahora vimos que la transición tecnológica que está en marcha a nivel global es bien aprovechada por la industria automotriz multinacional, así como por la serie de actores empresariales conectados a la cadena de valor de las automotrices y de la industria de almacenamiento de energía en red (gráfico 2). Este escenario plantearía al triángulo del litio el desafío de construir las condiciones y capacidades en tres frentes: i) disminuir las probabilidades de retorno a la especialización primario exportadora; ii) impulsar la investigación y desarrollo a través del aprovechamiento de las capacidades de los actores más avanzados; iii) establecer las bases para la construcción de un espacio de integración ambiental, energética y económica.

En este contexto, la región Asia Pacífico puede tener un rol preponderante para la dirección de estos desafíos; la participación de estos países en la construcción de la cadena global de valor del litio para el crecimiento y consolidación de la transición tecnológica hacia el uso de transporte eléctrico se centraliza fundamentalmente en el rol de las economías de China, Japón, Corea del Sur y Australia, que son las que invierten en la cadena.

El triángulo del litio conformado por Argentina, Bolivia y Chile (región ABC), controla el 55,1 % de los recursos mundiales de litio, tomando en cuenta el total de depósitos de

salmuera y roca; el 84,5 % de las reservas mundiales considerando solo salmueras; y el 45,8 % de la producción global de compuestos de litio, principalmente de carbonato de litio (Olivera, 2017). Es esencial la descripción y comprensión del mapa de actores de este grupo que además refleja el movimiento de capitales, los intereses extranjeros y las señales de dirección de los gobiernos por el control estatal de los salares. Los modelos de trabajo de los tres países son disímiles; aquí una primera presentación de los actores:

- a) Chile propone un espacio de gobernanza propicio para la expansión de la producción de sales de litio con directa operación de las corporaciones más representativas del mercado mundial. En 2015, SQM y Albemarle controlaban ya el 45 % de la producción de sales de litio, incluyendo las fuentes de minerales de Australia, y 34 % si se considera solamente el Salar de Atacama (Olivera, 2017). En tal sentido, y como se presenta a continuación, Chile estableció ya un sistema de gobernanza acorde al crecimiento de la producción proveniente de las multinacionales del oligopolio tradicional, con capitales principalmente de origen norteamericano. En mayo de 2018 la china Tianqi logró ingresar a Chile a través de la compra de acciones en SQM.
- b) Argentina recibió a una compañía importante del litio y, principalmente, a nuevos actores: i) la norteamericana FMC, antes conocida como Lithium Corporation, opera desde 1994 en el Salar Hombre Muerto de la provincia Catamarca, bajo la denominación de Minera del Altiplano; ii) desde 2008 hay nuevos actores, fuera del oligopolio tradicional, empezando por la compañía australiana Orocobre que produce sales desde 2015 en el Salar Olaroz, provincia de Jujuy, con su socia la japonesa Toyota (bajo el nombre de Sales de Jujuy); iii) la canadiense Lithium Americas (LAC) conformó la Minera Exar para operar en los salares Caucharí-Olaroz, en sociedad con SQM, y empezará a funcionar desde 2020; y iv) en el gobierno de Mauricio Macri se profundizó este espacio de apertura de mercado, estableciéndose un escenario propicio para la inversión de empresas extranjeras de distinto rango (inversiones junior), dirigidas a la producción de sales de litio. Estas inversiones son gestionadas directamente por cada provincia: aproximadamente 40 proyectos en distintas etapas de desarrollo en Catamarca, Jujuy, Salta, Mendoza y otras provincias.
- c) Bolivia estableció desde 2008 un proyecto estatal en el Salar de Uyuni con participación y control exclusivos del nivel central de gobierno. Tiene avances en infraestructura e investigación, pero con pobres resultados en producción de sales y riesgos importantes en la gobernanza del proyecto (Olivera, 2017). En abril de 2017 el gobierno creó la Empresa Nacional Estratégica Yacimientos de Litio Bolivianos (YLB); a través de esta gestión: i) eligió a la constructora china Beijing Maison Engineering Co Ltd. para implementar una planta de carbonato de litio; ii) seleccionó a la alemana ACI Systems GmbH para la conformación

de un joint venture con 51 % de control boliviano, para construir una nueva serie de plantas para la generación de valor agregado.

En este escenario, la participación de capitales asiáticos con experiencia en el mercado del litio en los países ABC, se percibe en cuatro casos:

- i) La empresa china Tianqi (Sichuan Tianqi Lithium) controla el 24 % de SQM, que opera en Chile (salar de Atacama) y empezará a producir en los salares Caucharí-Olaroz de Argentina, con su socio canadiense LAC en Minera Exar.
- ii) La china Ganfeng (Jiangxi Ganfeng Lithium Co. Ltd.) controla el 20 % de las acciones de LAC, que a su vez es socia de SQM (50 y 50). Además, es la principal accionista en el proyecto Mariana del Salar de LLullailaco, Argentina, con la International Lithium (Canadá).
- iii) La empresa japonesa Toyota Tsusho es socia de Orocobre con un 27,3 % de Sales de Jujuy, el holding que controla el 91,5 % de la empresa en el Salar de Olaroz, (Argentina).
- iv) La japonesa Mitsubishi Corporation es socia, con un 8,5 %, de LAC y Magna International (fabricante canadiense de partes de automóviles) en Minera Exar.

Chile: la larga convivencia con las multinacionales

El principal centro de producción mundial de litio es el Salar de Atacama, que por sus características biofísicas representó históricamente una de las mejores opciones de producción de sales de litio para las empresas multinacionales (EM). Atacama inició su explotación con dos empresas: la Sociedad Chilena de Litio (SCL) y la Sociedad Química y Minera de Chile (SQM), (gráfico 3).

La Sociedad Chilena de Litio fue la primera asociación público-privada (APP) para el litio, con un paquete accionario mayoritario extranjero:

- En 1975 la empresa Foote Minerals Company obtuvo un convenio de trabajo en exploración del salar de Atacama. A partir de los conocimientos previos y la información que le facilitó el Estado (investigaciones previas) pudo efectivizar un proyecto.
- En 1980 se conformó la sociedad entre la agencia estatal chilena Corporación de Fomento a la Producción CORFO (fundada en 1939), con un 45 % de las acciones y Foote con un 55 %.
- Entre 1988 y 1989, CORFO vendió todas sus acciones a Foote que para entonces ya era Cyprus Foote Minerals. Entonces la capacidad de producción de la planta de Atacama era superior a 8.000 t/año, es decir 8 ktpa.
- En 1998 Foote fue adquirida por Chemetall Group (capitales alemanes).

- En 2004 la división de química fina de Chemetall, responsable de Atacama, se convirtió en subsidiaria de Rockwood Holdings Inc. (capitales americanos), firma que maneja también el depósito de Silver Peak en Estados Unidos. De hecho la primera empresa Foote trabajó en este depósito en Nevada.
- El 2015 Rockwood Lithium pasó definitivamente a manos de la empresa Albemarle (capitales americanos). El gobierno de Chile aseguró ya en 2017 un contrato de largo plazo con Albemarle. (En el gráfico 3 se presenta una línea histórica que combina las inversiones del triángulo del litio y el movimiento de capitales de China y Estados Unidos).

La Chemical & Mining Co. of Chile Inc. (SQM) es una multinacional conocida por el nombre de Soquimich:

- La empresa fue creada en 1968 como sociedad minera mixta para la explotación de salitre, lo que le permitió al Estado controlar el 37,5 % de las acciones mediante CORFO.
- Luego esta sociedad fue nacionalizada en 1971 y CORFO adquirió así el 100 % del control de SQM.
- En los 80 la empresa se privatizó y se adjudicó concesiones exploratorias de litio en Atacama.
- En 1986 se constituyó la Sociedad Minera Salar de Atacama SA, Minsal, integrada por Amax Inc., 63,75 %, Corfo 25%, y Molybmet 11,25 %.
- En 1994 se conformó Minsal S.A., estableciendo una participación accionaria: SQM Potasio S.A. (81,82 %) y CORFO (18,18 %).
- En 1995 empezó la producción de cloruro de potasio y en 1997 de carbonato de litio.
- Desde diciembre de 2012 Sociedad de Inversiones Pampa Calichera s.a., Inversiones Global Mining (Chile) Ltda., y Potasios de Chile S.A. (colectivamente, Grupo Pampa) controla el 31,97 % del total de acciones. El mayor accionista de esta porción es el yerno del exdictador Augusto Pinochet, el empresario Julio Ponce Lerou, hecho que atrajo la atención colectiva e incendió aún más un reciente debate respecto al litio en Chile, la presencia de SQM y las ideas de nacionalización. Esto sucedió tras el inicio de una fase de crisis desde 2013, como se describe más adelante.

Respecto al régimen de acceso, uso y aprovechamiento del litio en Chile, es posible advertir que este, al parecer, se adaptó más al ciclo político que al económico o de mercado. En este sentido, casi como en el resto de la región, no sorprende la intercalación de fases nacionalizadoras-estatistas (ver gobierno de Allende), con fases privatizado-

ras (etapa Pinochet) y de economía mixta (era democrática post Pinochet). En esta reciente etapa el tratamiento del régimen del litio sigue respetando algunos preceptos constituidos ya en la etapa militar; pero establece un régimen mixto que posibilita: i) la continuidad de las operaciones de las tradicionales empresas privadas extranjeras; ii) el establecimiento de un espacio de acceso a nuevas inversiones exploratorias, privadas y extranjeras; y iii) el impulso de un proyecto estatal en el Salar de Maricunga, en etapa de conformación.

Bajo este escenario, dicho proyecto estatal debe competir con el sector privado extranjero no siempre bajo condiciones óptimas, pues las firmas externas están monopolizando los mejores sitios de exploración y “pertenencias”. Según Lagos (2012), las disputas sobre la concesión de pertenencias en Atacama fueron tratadas en la negociación con Foote, mediante la que CORFO cedió cada vez mayor control sobre el salar, principalmente por falta de recursos frescos para la inversión. En el cuadro 4 se presentan las principales características de los arreglos institucionales establecidos para el funcionamiento de las operaciones en el salar de Atacama.

En 1965 se creó la Comisión Chilena de Energía Nuclear (CCHEN) y en 1979 se declaró al litio como recurso “reservado al Estado”, ambos pasos esenciales para la consideración estratégica de este recurso, pues entonces se especulaba con el posible uso del litio en reactores de fusión nuclear (Lagos, 2012). La condición estratégica y privativa del Estado fue reconocida en la Constitución chilena de 1980.

En la primera etapa de producción de sales de litio en Chile, es decir en los años 80 y 90 (etapa I), la tecnología de cristalización fraccionada –que implicó piscinas de evaporación y una planta química (en La Negra – era de punta y a bajo costo. Esta fue un arma de negociación consistente que le permitió a Foote Minerals obtener cada vez mayores ventajas del Estado chileno, principalmente con las actualizaciones de contrato con Rockwood y Albemarle (cuadro 4). Esta condición de desventaja fue abordada en la negociación del contrato de arrendamiento con SQM (en la sociedad Minsal), donde se estableció que un porcentaje del 0,8 % sobre el valor bruto de venta se destine a la investigación sobre el litio y su posible industrialización, en un proceso a ser dirigido por CORFO. Según Lagos (2012) esta condición fue luego negociada por SQM para que se descuenta de la regalía (6,8 % del royalty); este aspecto era desconocido para CORFO hasta 2012, lo que evidencia que en realidad no existía voluntad política de desarrollar una industria chilena del litio y estaban abiertas las puertas para que se consolide la hegemonía de las empresas extranjeras y privadas en Atacama.

El régimen actual establece una renta correspondiente al pago por el arrendamiento, es decir el derecho de explotación del recurso. Adicionalmente se prevé el pago de un royalty que consiste en un porcentaje de la producción comercializada; es el equivalente a la regalía minera en Bolivia, excepto que en el caso boliviano se cobra sobre el valor bruto de producción (VBP). Entre enero y mayo de 2018 se superó un conflicto de casi

cinco años con la compañía SQM, a raíz de irregularidades de gestión que pusieron en discusión el destino accionario de la firma. Los componentes de la crisis fueron: i) el escándalo de los nexos irregulares de la empresa con funcionarios públicos; ii) gestión ambiental deficiente y engañosa; y iii) la controversia por el control del 32 % de las acciones de SQM, bajo el control de la empresa canadiense Nutrien. Este tercer escenario de crisis se dio en el reciente gobierno de Piñera, debido a que capitales chinos pugnaban por el control accionario de esa parte de la torta, provocando polémica, dudas y temores respecto a la creciente presencia china en el eslabón de producción de sales.

La reciente modificación al contrato entre el gobierno chileno, a través de CORFO, y la empresa SQM resolvió los primeros dos componentes del conflicto al otorgar el derecho de extraer hasta 350.000 t de litio metálico hasta 2030 y establecer un margen de beneficios de hasta \$us 8.000 millones, en el mismo plazo, para el Estado chileno, la región de Atacama y las comunidades. Este margen de beneficios fue calculado con un precio de \$us 10.000/t de carbonato de litio (CORFO, 2018). El incremento de la cuota no implicará mayores volúmenes de salmuera, pues SQM habría mejorado la eficiencia de la tecnología.

Respecto al tercer componente –la participación china en SQM– el gobierno de Bachelet definió que Atacama debía ser explotada por empresas totalmente independientes lo que, de acuerdo a CORFO, era parte del último contrato, en el que además se prohibía la incorporación de capitales de empresas competidoras de SQM, como Albemarle (EEUU) y Tianqi (China)². Es decir, se prohibía acordar con los demás explotadores de las pertenencias del salar de Atacama algún acuerdo que signifique una operación conjunta o integrada de ambas operaciones³. No obstante, ya en el gobierno de Piñera, Tianqi finalmente logró comprar el 24 % de SQM por medio de una transacción con Nutrien. Además, Tianqi informó que adquirió, ya en 2016, el 2,5 % de las acciones de SQM, a través de la compra de las acciones de Sailing Stone Capital Partners LLC (SCP).

2 Albemarle y Tianqi ya son socias: controlan los capitales de Talison Lithium en Australia y son las empresas con mayor crecimiento en el mercado global de compuestos de litio en los últimos cinco años. Albemarle, Tianqi y SQM tenían ya en 2015 el control sobre el 62 % de la producción mundial de litio (ver Olivera, 2017).

3 La necesidad de venta del 32 % de SQM (acciones de Potash Corp., hoy Nutrien) deriva de la obligación impuesta por entidades de control antitrust, pues conformó una fusión con la empresa Agrium, denominada Nutrien, para el control del mercado de fertilizantes de potasio a nivel global, incrementando el riesgo de que la canadiense venda sus acciones a alguna competidora de SQM como Albemarle o a su socia Tianqi.

Cuadro 4
Chile: arreglos institucionales para la extracción de litio en el Salar de Atacama (sucesión histórica)

Fase	Actores	Instrumento	Cuota de producción	Tiempo	Inversión	Condiciones
Etapa I 1980- 1990	Sociedad Chilena de Litio (CORFO + Foote)	Convenio de creación de SCL (1980)	Derecho: 200 k LCE	8 años	Primera planta: \$us 54 millones	Exclusividad y en propiedad
	Minsal S.A. (Ammax, CORFO y Molybmet)	Primer contrato de arrendamiento (1986)	Derecho: 180 k LME	Vigencia de 33 años	Sin datos suficientes	Canon de arrendamiento: 6 %
Etapa II 1990- 2012	Rockwood Lithium	Convenio ratificado con Rockwood Lithium	Derecho: 200 k LCE Uso: 70 k ya extraído (2011)	Extensión hasta 2021	\$us 450 millones en La Negra 2	Exclusividad Sin comisiones por venta de litio Sin aportes I+D
	Minsal S.A. (CORFO 25% + SQM 75%)	Segundo contrato de arrendamiento (12.11.93)	Derecho: 180 k LME	Extensión hasta 2030	Hasta 2015: \$us 1.750 millones acumulados	En arrendamiento. Renta: 5,8 % 6,8 % de regalías en investigación
Fase	Actores	Instrumento	Cuota de producción	Tiempo	Inversión	Condiciones
Etapa III 2013- 2018	Albermarle	Contrato ratificado con Albermarle (Nota 1)	Derecho: 262 k LME 129 k LCE / año	Extensión: Hasta 2043 (27 años)	\$us 600 millones para expansión	Renta: 6,8 % del precio hasta 40 % para precios \$us 10.000/t
	SQM	Contrato ratificado con SQM (Nota 2)	Derecho: 350 k LME; 216 k LCE / año	Mantiene el plazo en 2030	\$us 360 millones para expansión	Renta: 6,8 % del precio hasta 40 % para precios \$us 10.000/t

Elaboración propia con información de CORFO (2018), Lagos (2012) y comunicaciones oficiales de las empresas. Notas: (1) incluye pago de \$us 12 millones/año para I+D; 3,5 % de ventas para comunidades; (2) incluye pago de \$us 18 millones/año para I+D y 1,7% de ventas para obras locales. Tanto (1) como (2) incluyen venta de 25 % de productos de litio a precio preferente a empresas establecidas en Chile.

Así, se consolidó el avance chino en Atacama, en sociedad con capitales americanos, y no obstante los riesgos señalados. En tal sentido, en 2018 Chile modificó los arreglos institucionales con nuevos actores en Atacama: i) Tianqi ya es parte de SQM, pero no la controla aún ya que no logra comprar la totalidad de las acciones de Nutrien; ii) no se pudo imponer límites a la participación en la gobernanza corporativa, es decir en los directorios (interlocking) de funcionarios de esas empresas; iii) se descartó la participación de Ponce Lerou y cualquier vínculo familiar en el directorio de SQM⁴.

Con el ingreso de la china Tianqi, Piñera no logró disminuir del todo los grados de libertad de las EM en Atacama. Si bien SQM, Tianqi o Albemarle no están integradas verticalmente –con presión de reducción de costos en las materias primas–, la historia del negocio muestra que las EM conducen el mercado, modificando de manera conjunta los precios de litio.

Esta situación afectará la renta para Chile, una vez que se haya concluido esta etapa final de construcción del mercado. La demanda mundial de litio podría superar ya las 800 ktpa en 2020 y CORFO estima que en 2025 la producción desde el Salar de Atacama llegue a las 400 ktpa, entre las operaciones de SQM y Albemarle. Por tanto, Chile será un actor clave de la transición tecnológica como proveedor de sales de litio a nivel global, lo que viabilizó a través de un “modelo de operación directa por empresas multinacionales”, con firmas tradicionales del oligopolio histórico en litio.

Argentina: apertura de libre mercado y participación subnacional

La compañía FMC llegó a Argentina en 1970 para establecer una fábrica de bombas pulverizadoras para fumigación. En 1982 empezó a interesarse en explotar litio y entre 1988 y 1993 intentó ingresar a Bolivia para explotar el Salar de Uyuni, lo que finalmente no prosperó, tras largas negociaciones y conflictos con sectores sociales. No obstante sí logró un contrato en Argentina para explotar el Salar Hombre Muerto y al parecer los gobiernos nacionales y provinciales de ese país vienen desde entonces creando condiciones para el saqueo de los recursos del salar, a través de determinadas ventajas⁵.

4 Julio Ponce Lerou funge como uno de los principales accionistas de SQM. El reciente contrato con CORFO, daría “una sanción moral” suficiente a la familia Ponce Lerou, garantizando que no forme parte del directorio, para recuperar la “reputación” de la empresa en Chile.

5 Estas ventajas consisten básicamente en un régimen fiscal flexible con escasa participación del Estado en la distribución de la renta, facilidades arancelarias y un régimen de subsidiariedad en el dominio de los recursos naturales, por lo que la empresa negocia las condiciones directamente con la provincia Catamarca. Según Nacif (2017a): “La gobernadora de Catamarca, a pesar de la existencia de severos problemas ambientales y del nulo desarrollo socioeconómico local producido por la empresa (FMC) tras 20 años de explotación ininterrumpida, envió al Senado provincial un proyecto de ley para reducirle las ya minúsculas regalías mineras (del 3 % al 2 %) y liberarla de la única regulación que hasta hoy le impide poder especular con las acciones y los derechos mineros de su subsidiaria local, Minera del Altiplano SA (...). A la Ley de Inversiones Mineras de 1993 (que garantiza enormes beneficios impositivos, 30 años de estabilidad fiscal y regalías limitadas al 3 %), se suma la incorporación del artículo 124 a la Constitución Nacional que transfirió los recursos naturales a las provincias y (...) un régimen de reintegro adicional para las exportaciones mineras de la puna”.

En 1997 FMC ya tenía la capacidad de vender carbonato de litio, una vez que las condiciones para el establecimiento de la empresa y las ventajas concedidas se consolidaron (cuadro 5). El gobierno de la provincia de Catamarca definió a fines de 2017 ajustes al contrato con la FMC, a través de su subsidiaria Minera del Altiplano, mejorando los beneficios para la región productora –según se indica en las comunicaciones oficiales–, en términos de regalías y otros ingresos. Aun así, este contrato posterga y limita la intervención del sector público en el desarrollo de la industria.

A diferencia de Chile y Bolivia, y con la excepción de Jujuy y Catamarca, Argentina no reconoce aún al litio como recurso estratégico ni privativo del Estado; de hecho, constitucionalmente el derecho sobre la explotación de los recursos naturales es tuitión de los niveles subnacionales (las provincias), lo que fue interpretado como una flexibilización. Una vez que se designan los sitios de explotación, estos quedan como propiedad de las empresas inversoras, que a su vez pueden negociarlos para captar inversores o traspasar derechos propietarios a terceros. Un ejemplo de ello es la reciente venta por \$us 250 millones de la parte norte del Salar Hombre Muerto de la australiana Galaxy Resources a la coreana Posco (2018). Estas condiciones de apertura de mercado y acceso a los recursos naturales, profundizadas por la política de autonomía provincial en la gestión de los negocios, parecen ser una constante histórica en el caso argentino. De esta manera en la etapa III (durante el gobierno de Macri), en 2017 se registró movimientos por más de \$us 300 millones en exploración minera y en 2018 se contabilizó al menos 47 proyectos de empresas extranjeras en el norte argentino, en distintas etapas de desarrollo, todos dirigidos a la extracción de sales de litio. La participación del Estado, sea en el control, propiedad o producción de sales, es aún marginal. Paradójicamente, a pesar de esta “vocación de libre mercado”, algunas provincias tuvieron dificultades para capturar inversión minera. Las EM perciben “falta de claridad regulatoria” en las reglas del juego: i) solapamiento de disposiciones en materia fiscal entre los niveles federal y provincial; ii) falta de claridad en materia ambiental, que también es percibida como necesidad de “flexibilizar la normativa ambiental”⁶; iii) dispersión de disposiciones y políticas, pues cada provincia se maneja de manera diferente. Esta ambigüedad también es reflejada por el irregular y reducido desempeño en el Índice de Atracción de Inversiones Mineras del Instituto Fraser. Este desorden institucional (regulatorio), con ciertas ventajas como el acceso y propiedad de los salares, resulta también contradictorio, pues no habría claridad total para arriesgar una inversión de largo plazo. El nuevo Acuerdo Federal Minero del actual presidente Mauricio Macri busca homogeneizar las regulaciones provinciales para facilitar la inversión, aspecto que no fue consensuado aún en el escenario político.

6 Por ejemplo, la Ley de Preservación de los Glaciares de Argentina (Ley 26.639) prohíbe la exploración y explotación minera en glaciares y en zona preglaciar, una conquista en la defensa de derechos ambientales.

Por otro lado, esta apertura liberal de Argentina en materia de minería, se contrapone con propuestas de estatización o nacionalización planteadas con el argumento de falta de control y escaso beneficio del negocio del litio para el norte argentino. Otro aspecto del debate de ideas es el de la industrialización del litio con empresas estatales, como una manera de capturar mayor margen de beneficio del recurso natural expoliado, es decir “avanzar en la cadena de valor del litio” superando la condición primario exportadora (ver Fornillo y Zicari, 2017; Nacif, 2017b).

Si bien al parecer la nacionalización no tiene aún peso político, sí existe interés en la propuesta de industrialización. En 2018 la provincia de Jujuy impulsó un proyecto para la conformación de plantas piloto de cátodos de litio, bajo la figura de Asociación Público Privada (APP), modelo que ya fue empleado por esta provincia para la producción de sales de litio, en el caso del Salar de Olaroz, donde la empresa pública subnacional JEMSE participa con un 8,5 % en la empresa Sales de Jujuy S.A. y el holding Orocobre-Toyota con un 91,5 %.

Cuadro 5
Argentina: políticas institucionales para la extracción de litio en el
Salár Hombre Muerto (sucesión histórica)

Fase	Actores	Instrumento	Cuota de producción	Tiempo	Inversión	Condiciones
Etapa I 1980-2006	FMC 95 %; provincia de Catamarca 2,5%; Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM) 2,5 %	Primer contrato (1991) de exploración y desarrollo de yacimiento. Ley de Inversiones Miteras	Sin datos suficientes	Sin datos suficientes	Sin datos suficientes	Regalías: 3 % Estabilidad fiscal: 30 años Devolución de hasta el 5 % del valor exportado
	FMC (Minera del Atiplano S.A.) 97 % Provincia de Catamarca (3 %)	Contrato modificado (1994), por ley provincial del gobernador Arnoldo Castillo	Sin datos suficientes	Vida del proyecto: 40 años	Instalaciones (1995-1997): \$us 137 millones	Se incluye deslinde del pago de canon por agua. Reducción de la participación accionaria del 5 % al 3 %
Etapa II 2007- 2014	FMC (Minera del Atiplano S.A.) 97 % Provincia de Catamarca (3 %)	Contrato modificado (1994), por ley provincial del gobernador Arnoldo Castillo	Sin datos suficientes	Se mantiene vida del proyecto: 40 años	Sin datos suficientes	Impuesto a las exportaciones mineras (5 %). Prohíbe envío de utilidades al exterior. Regalías: 3 % del VBP (precio bocamina).
	FMC (Minera del Atiplano S.A.), Nuevos proyectos: Sal de Vida, de Galaxy Resources, Proyecto POSCO.	Contrato con FMC modificado en 2017*, por ley provincial de la gobernadora Lucía Corpacci	Ampliación de 15 k LCE a 40 k LCE por año en proyecto Fénix de FMC	Se mantiene vida del proyecto: 40 años	Inversión futura: \$us 300 millones (expansión de la planta)	Eliminación de retenciones de utilidades. Regalías: 2 % sobre el valor de venta (facturación). Libertad de venta de acciones, o transferencia del contrato.
Etapa III 2015-2018						

Elaboración propia con información de boletines del gobierno de la provincia de Catamarca y Nacif (2017a). Notas: (*): el contrato incrementa el fondo de responsabilidad social empresarial a un 0,3 % del valor de venta; el aporte al fideicomiso asciende a 1,2 % del valor de venta.

El balance general del caso argentino se resume en que la ola privatizadora de los salares, intensificada con el reciente periodo de Mauricio Macri, tuvo tres efectos interdependientes: i) el incremento sostenido de la inversión minera extranjera, que aún no cubre las expectativas del gobierno ni de los inversores; ii) la búsqueda de condiciones institucionales ventajosas para inversores extranjeros, en término de los regímenes de acceso, propiedad y distribución de beneficios (renta, impuestos); iii) la dura crítica del modelo desde las universidades públicas y científicos sociales, que reclaman la recuperación del control de los salares y el ejercicio de la industrialización con recursos públicos.

Bolivia: 10 años de un primer ensayo de control 100 % estatal

El gobierno boliviano aprobó en 2008 el proyecto “Desarrollo integral de las salmueras del Salar de Uyuni”⁷, a partir del cual planificó invertir \$us 911 millones para la construcción de plantas de producción de sales (cloruro de potasio y carbonato de litio) y materiales catódicos para baterías ion litio. Hasta diciembre de 2017 se habría invertido al menos \$us 450 millones⁸, provenientes principalmente de créditos del Banco Central de Bolivia (BCB).

En el periodo I (2008-2015), antes de las primeras inversiones de tercera etapa, se definió que la fase piloto contemple la construcción de infraestructura (planta piloto), piscinas experimentales de evaporación, el desarrollo de una tecnología boliviana propia de extracción de sales y las metas de producción de 12.000 t / año de cloruro de potasio (KCl) y 480 t / año de carbonato de litio (Li_2CO_3). De acuerdo a las autoridades bolivianas, la fase piloto concluyó y actualmente se encara la construcción y operación de las plantas de producción industrial. Sin embargo, a pesar de haberse ejecutado la inversión prevista para la fase piloto (\$us 18,9 millones), hay indicios de que las metas no se cumplieron. Los mecanismos de rendición de cuentas y control social del proyecto no fueron del todo claros, considerando que es un emprendimiento estatal y tiene carácter público, lo que llevó a un sinnúmero de conjeturas desde las universidades y centros de investigación no gubernamentales (ver, por ejemplo, el ejercicio de la fase piloto y la dispersión de ideas de los actores respecto al litio en Olivera, 2017).

De acuerdo a los resultados de este periodo (cuadro 6), el inicio de la fase industrial es cuestionable por tres razones: i) la producción piloto se trataría más bien de una producción experimental basada en tecnología de uso convencional, con una reducida tasa de extracción, de un promedio de 52 kg / día, en cinco años de producción; ii) sea

7 El gobierno definió como objetivo la industrialización del litio a partir de la producción de dos sales: carbonato de litio (Li_2CO_3) y cloruro de potasio (KCl). La ejecución del proyecto comprende tres fases: i) una fase piloto experimental, ii) la fase de producción industrial de las sales; iii) la fabricación de materiales catódicos y baterías ion litio. Para las primeras dos fases, en virtud del Art. 73, IV de la Ley 535, el proyecto es enteramente estatal, a cargo de Yacimientos de Litio Bolivianos. En cambio, la tercera fase incluye la participación de socios extranjeros.

8 Declaraciones del Viceministro de Altas Tecnologías de Bolivia.

tecnología convencional o sea 100 % boliviana, no se demostró que pueda ser aplicada a los niveles de extracción de carbonato de litio que requiere la fase industrial; es decir que no se trabajó en el escalamiento de la producción en el Salar de Uyuni; iii) a pesar de no existir claridad sobre el logro de una tecnología propia de extracción ni sobre el logro de las metas de producción piloto, se decidió continuar con la siguiente fase.

Cuadro 6
Ingresos por venta de sales de litio y potasio del salar de Uyuni (2013 - 2017)
(en toneladas y miles de dólares)

Detalle	Año					
	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Producción (toneladas)						
Cloruro de potasio (95% de pureza)	250.0	809.4	325.0	1.550.0	2.119.0	5.053.4
Carbonato de litio (99.5% de pureza)	0.0	0.0	0.0	24.3	60.0	84.3
Cloruro de magnesio (bischofita)	0.0	100.0	1.405.8	1.310.0	1.603.0	4.418.8
Ingreso (miles de dólares americanos)						
Cloruro de potasio (95% de pureza)	120.00	589.88	181.75	263.13	322.32	1.477.09
Cloruro de litio (99.5% de pureza)	0.00	0.00	0.00	201.04	750.16	951.19
Cloruro de magnesio (bischofita)	0.00	4.99	70.19	70.76	90.11	236.04
Total de Ingreso	120.0	594.9	251.9	534.9	1.162.6	2.664.3

El periodo II (2017-2018), que se inicia con la conformación de Yacimientos de Litio Bolivianos, establece una estrategia de trabajo distinta a la primera propuesta de 2008. La principal diferencia es que se define el objetivo de implementar la cadena de valor completa a través de una APP con un socio extranjero que asuma la dirección técnica del proyecto. Esta etapa inicia en la producción de sales de litio que, a diferencia del proyecto 2008, propone una planta de hidróxido de litio a partir de la salmuera residual que proporcione la operación 100 % estatal. Se supone entonces que este nuevo proyecto funcione con una tecnología distinta y a una tasa de producción diferente a la del proyecto 100 % estatal; por tanto el modelo boliviano vira del 100 % estatal al modelo de APP. En este escenario conviven ambas líneas de operación en el Salar de Uyuni, con la diferencia de que la APP depende del suministro de salmuera bombeada y procesada por el proyecto estatal.

Respecto al régimen de acceso y uso del litio, ya durante el periodo I Bolivia estableció límites claros a la participación extranjera y subnacional en la Constitución Política del Estado y la Ley Minera: i) el litio es un recurso estratégico, por ende es de tuición exclusiva del gobierno central; ii) los niveles subnacionales no tienen tuición sobre ninguna de las etapas de aprovechamiento del litio; iii) el acceso al recurso del subsuelo (salmuera bombeada) está restringido al Estado y es propiedad de “todos los bolivianos”; iv) la jurisdicción de la costra salina de Uyuni está restringida al uso y control del nivel central, sin participación de los niveles locales en la toma de decisiones; v) la distribución de la renta consiste en un 3 % de alícuota en regalías mineras; y vi) se

prohíbe la puesta de reservas en bolsas financieras. De modo que el régimen del litio es esencialmente estatal-centralista.

Respecto al modelo de trabajo boliviano en temática del litio, es posible diferenciarlo de los otros países ABC, principalmente por: i) la participación estatal a través de políticas públicas activas, con altas inversiones con recursos propios; ii) tiene como fin el desarrollo de toda la cadena de valor en Uyuni, a pesar de encontrarse muy lejos de los centros de consumo; iii) utiliza el mecanismo de contratación y de proyectos llave en mano, especialmente de empresas chinas; iv) concentra sus esfuerzos de entrenamiento en recursos humanos contratados por la empresa pública con escasos vínculos con el resto de actores en Bolivia y sin generar ecosistemas de innovación en la temática; v) capta socios extranjeros, por invitación directa, para el acompañamiento de la etapa de industrialización, pero sin contemplar actores con experiencia reconocida en la cadena de valor del litio.

En este contexto, el contrato con una empresa alemana para conformar una APP, tiene el objetivo de llevar a delante la generación de valor agregado en territorio boliviano. El gobierno avanzó en la construcción de plantas demostrativas de producción de sales, materiales catódicos y baterías y a pesar de que no existe aún un nivel de producción industrial en Uyuni, los funcionarios que dirigen el proyecto consideran que con estos avances más el aporte del socio alemán será suficiente para garantizar la real participación de Bolivia en el mercado del litio, posiblemente a partir de 2020. Por el momento se trataría de un nuevo proyecto en construcción, algunos de cuyos resultados saldrían a la luz después de 2019.

Si Bolivia logró o no blindarse del avance asiático, está aún en cuestión. Una de las estrategias de acceso a los recursos de los salares son los contratos de construcción e ingeniería, ejecutados por empresas chinas. Este hecho fue poco mencionado en las escasas publicaciones sobre instituciones, extractivismo y desarrollo en los salares, pues la presencia china se mimetiza a través de contratos de ingeniería y construcción. Este sería un mecanismo de acceso directo a la salmuera para la posible ejecución de procesos de investigación paraestatal, aspecto poco documentado y muy difícil de monitorear desde la sociedad civil.

El reclamo, principalmente de investigadores argentinos, de que se retome el control estatal de los salares y del litio se sustenta también en el ejemplo de Bolivia⁹. Algunos defensores de la intervención activa del Estado en el negocio del litio ven con muy buenos ojos la experiencia boliviana; la idea general es “Bolivia no solo es propietaria de sus salares sino que está logrando industrializar el litio”, por ende ese sería “el cami-

9 El debate de ideas sobre la nacionalización del litio chileno se concentra en facultades y profesores de ciencias puras y políticos de corriente izquierdista, que impulsan la interpelación de las actuales políticas.

no a seguir”. Sin embargo, los resultados del modelo boliviano, después de 10 años de experimentación, llevan a ciertas dudas. Es posible que los amigos de la privatización señalen que Bolivia demuestra que no hay espacio para empresas estatales en este negocio, al menos en Sudamérica.

Balance final: el triángulo del litio frente al despliegue Asia Pacífico

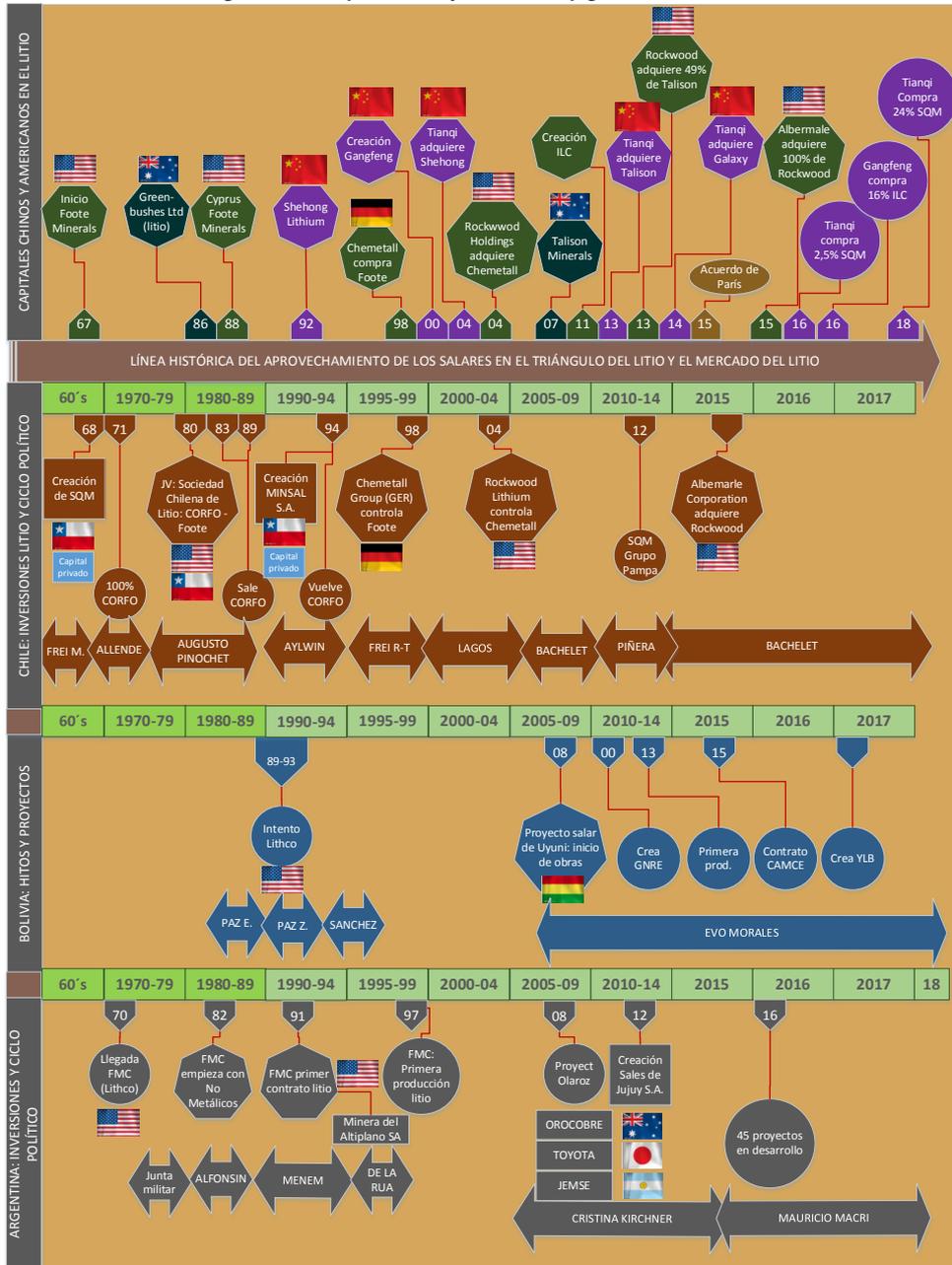
Este pequeño ensayo intenta recopilar algunos elementos de información clave para mostrar el escenario en el cual los países del triángulo del litio fueron posicionando sus estrategias de respuesta ante el crecimiento del mercado del litio y el avance de los países de Asia Pacífico, en particular China, Japón, Australia y Corea del Sur. En ese afán se identificó y describió a los actores, sus estrategias desplegadas y la relación de fuerzas para el control de la cadena de valor; en particular, del eslabón del recurso natural litio en los países ABC.

Como se pudo verificar en cada caso, los actores responden a una dinámica histórica acumulativa caracterizada por la inconstancia en las políticas e instituciones frente a los recursos naturales y la inversión extranjera directa. Al parecer, los arreglos institucionales, que son la manera en que se resuelven los objetivos de explotación de recursos naturales, son también reflejo del ciclo político y los intereses de grupo en cada parte del ciclo; pero también del comportamiento ascendente del mercado mundial (gráfico 3).

Nacif (2017b) realizó una revisión de las “dinámicas sociotécnicas” desplegadas en Argentina, Bolivia y Chile para el caso del litio, en el entendido de que responden a una organización interna científico-tecnológica y por la relación de fuerzas de “bloques sociales hegemónicos”. El autor caracteriza “modelos productivos del litio” para cada uno de los tres países, y focaliza su atención en los antecedentes históricos y el régimen legal. A diferencia de la interpretación de Nacif, consideramos que las políticas de los gobiernos no solo fueron sujeto de los intereses de bloques hegemónicos, sino fundamentalmente de la incompatibilidad entre las oportunidades de mercado, las estrategias y los intereses de grupo en el ciclo político. Como consecuencia de ello se verifica la inconstancia en los arreglos institucionales frente a la dinámica de crecimiento irregular de las multinacionales que aprovecharon espacios de “des-gobierno” para establecerse.

Particularmente relevante es el des-alineamiento entre las políticas, los arreglos institucionales y los modelos de trabajo (en el sentido de estrategias de respuesta) de los tres países frente a la dinámica del mercado mundial del litio, especialmente en el periodo post Acuerdo de París, en el que explosiona la producción y consumo de la electromovilidad, la demanda de materias primas sujetas a esta cadena global de valor y el impulso de China en el control del negocio tanto en su economía interna como a través de la OFID.

Gráfico 3
Triángulo del litio y Asia Pacifico: actores y gobiernos (1960-2017)



Fuente: elaboración propia.

El despliegue de Asia Pacífico en el triángulo del litio se evidencia a través de: i) la cada vez mayor participación accionaria de los países del AP en empresas clave como SQM, Albemarle, Orocobre, LAC, e ILC; ii) el acceso a los salares bolivianos (Uyuni y Coipasa) a través del modelo llave en mano, con la contratación de empresas chinas desde el gobierno central; y iii) las políticas públicas del gobierno chino que acompañan este despliegue, en términos de la relación de competencia comercial con otros gobiernos como Corea del Sur y Japón, para el control de los segmentos intermedios de la cadena de valor. En tal sentido, no hay una relación armónica entre los países miembros del AP para el control de la cadena global del litio; pero tampoco existe una relación desarmoniosa entre los capitales de China y Estados Unidos. Tal es así, que los capitales chinos y americanos, pero también canadienses y australianos, comparten intereses en empresas estratégicas del litio que trabajan en la región ABC, tales como SQM, Albemarle, Lithium Americas, International Lithium, para el control del primer eslabón de la cadena global de valor: la producción de sales de litio como materia prima (carbonato de litio e hidróxido de litio). A través de este ensayo se desmitifica entonces esta aparente pugna entre capitales americanos y chinos para el control de la cadena global de valor del litio, en el eslabón de la producción de sales de litio.

Si aceptamos que capitales chinos y americanos trabajan conjuntamente para controlar el mercado de sales de litio –de hecho, tan solo la producción sumada de SQM y Albemarle representan cerca del 50 % del litio del mundo– parece inevitable una reconfiguración oligopólica que en el mediano plazo pueda reducir los precios de sales, una vez que se terminen de establecer mecanismos de integración vertical del negocio, como proponen ya en el triángulo del litio las firmas Toyota y Mitsubishi; por otro lado, la expansión de la capacidad de producción de los grandes productores de sales facilitaría contratos de venta de largo plazo para las firmas que controlan el mercado de baterías y VE, como requiere Panasonic que suministra a Tesla.

Las empresas chinas están interesadas en asegurar un flujo permanente de sales de litio hasta sus factorías; para ello el rol de Australia será crucial, pues le suministra concentrados de roca de litio. El rol del triángulo del litio para China es importante en la medida en que asegura aún bajos costos de producción, a diferencia del litio de roca; en una etapa posterior de reducción de precios, los recursos de salmuera podrían ser más redituables. Pero el escenario de precios bajos no es previsible en corto plazo; los productores de litio marchan a un ritmo lento en comparación con niveles superiores de la cadena. En tanto ello ocurra, hay espacio para todos, siempre y cuando la estrategia de captura de mercado sea factible. La demanda de VE se concentra en los bloques europeo, americano y asiático, por ende, el suministro de productos o procesos deberá asegurar los costos más bajos.

Bibliografía

CORFO

2018 “Perspectivas en la industria del litio”. Presentación de Sebastián Sichel.

Dussel Peters, E.

2018 “Monitor de la OFDI de China en América Latina y El Caribe”. Red ALC China.

2015 “La omnipresencia del sector público de China y su relación con América Latina y el Caribe”, en Nueva Sociedad 259. Buenos Aires: Fundación Foro Nueva Sociedad. 34-44.

Fornillo, B. y J. Zicari

2017 “La energía del litio en Sudamérica”, en: Litio. Serie Debate Público N° 54. La Paz: Fundación Jubileo.

Heidari, H.; Turan, S. y L. Saeidpour

2015 “Economic growth, CO2 emissions, and energy consumption in the five ASEAN countries”, en International Journal of Electrical Power & Energy Systems 64. Amsterdam: Elsevier. 785-791.

I4CE

2016 Cifras clave del clima. Francia y Mundo.

Nacif, F.

2017a “El saqueo de litio en el NOA”, en Página 12, 29 de diciembre de 2017. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/85722-el-saqueo-del-litio-en-el-noa>

2017b “El ABC del litio sudamericano. Un análisis sociotécnico en torno al desarrollo de los yacimientos evaporíticos de Argentina, Bolivia y Chile”, en En: Litio. Serie Debate Público N° 54. La Paz: Fundación Jubileo.

Olivera, M.

2017 La industrialización del litio en Bolivia. Un proyecto estatal y los retos de la gobernanza, el extractivismo histórico y el capital internacional. La Paz: Unesco / CIDES- UMSA.

Ostrom, E.

2005 Understanding institutional diversity. New Jersey: Princeton University Press.

Pérez, C.

2010 “Technological revolutions and techno-economic paradigms”, en Cambridge Journal of Economics 34. Cambridge. 185-202

Pérez

2001 “Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil”. Presentación para el seminario “La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI”. CEPAL.

Proops, J.L.R.; Faber M. y G. Wagenhals

2012) “Reducing CO2 Emissions: A Comparative Input-Output-Study for Germany and the UK”. Springer Science & Business Media.

Reardon, S.; Tollefson, J.; Witze, A. y E. Ross

2017 “Science under fire in Trump spending plan”. News in Focus. Nature 543. Londres: Nature Publishing Group. 471-472.

Rezitis, A. y S. Ahammad

2015 “The Relationship between Energy Consumption and Economic Growth in South and Southeast Asian Countries: A Panel VAR Approach and Causality Analysis”, en International Journal of Energy Economics and Policy (Forthcoming).

Wang, S.; Li, Q.; Fang, C. y C. Zhou

2016 The relationship between economic growth, energy consumption, and CO2 emissions: Empirical evidence from China, en Science of the Total Environment 542. Amsterdam: Elsevier. 360-371.

Un desafío de fondo: la superación de inviables inercias

Cecilia Requena

1. La continuidad de los procesos globales y sus causas ya no es una opción

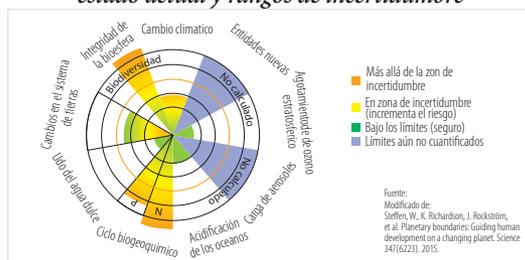
La humanidad afronta actualmente un impasse de fondo, un reto civilizatorio que merece tal calificativo porque está poniendo en cuestión varias premisas fundamentales así como la viabilidad, en el mediano y largo plazo, de la visión hegemónica y del quehacer humano globalizado y contemporáneo.

Esta crisis sistémica, que resulta y se alimenta de la interacción de varias otras, se hace evidente en crecientes y cada vez más graves síntomas de inviabilidad de dinámicas globales determinantes, tan diversas como interdependientes. Es el caso del cambio climático, la contaminación de agua, aire y suelos, o la megaextinción de especies; la sexta desde que el planeta existe¹, la primera desde la presencia del *Homo sapiens*.

1.1. Límites planetarios de ciclos naturales básicos: entre el desconocimiento y la sistemática vulneración

El gráfico 1 ilustra uno de los más completos intentos científicos de estimar los sobregiros en nueve procesos ecológicos fundamentales de la biósfera.

Gráfico 1
Límites planetarios de ciclos naturales básicos:
estado actual y rangos de incertidumbre



Fuente y elaboración: Steffen, Richardson, Rockström et al., 2015.

1 Autores como José A. de Azcárraga (1997) identifican cinco megaextinciones previas a la actual.

Uno de ellos, el cambio climático, es más conocido en parte gracias a los vigorosos procesos internacionales científicos y políticos creados alrededor de la problemática². Y, si bien las amenazas del cambio climático (fenómeno que será desarrollado en acápite aparte en atención a sus consecuencias y dinámicas globales) se encuentran entre las más críticas para el siglo XXI, también es cierto que otros de los procesos abordados en esta ilustración implican graves amenazas convergentes, aunque sean menos conocidas por el público, debido a distintas razones.

Es el caso de “integridad de la biósfera”, que se refiere a la cotidiana y acelerada pérdida de formas únicas de vida que conforman lo que se podría describir como la densidad y por tanto fortaleza del tejido o entramado dinámico de los procesos que son y sostienen la vida. Cada especie que se pierde se lleva consigo irremplazable información sobre una cierta forma de existir en el planeta, implicando además una ausencia que debilita la resiliencia global del sistema.

(...) el planeta Tierra pierde especies a una velocidad sin igual en la experiencia humana. En el mundo contemporáneo, el goteo normal de extinciones se ha transformado en una hemorragia a borbotones en la que desaparecen diariamente 100 o más especies. La oleada actual de extinción solo tiene parangón con las tres grandes extinciones en masa catastróficas del remoto pasado geológico (Broswimmer, 2005:24).³

Los “cambios en el sistema de uso de tierras” dan cuenta de procesos como el de la deforestación de la Amazonia, que es pieza irremplazable del ciclo y la estabilidad hidrológica del subcontinente sudamericano (y del planeta, habida cuenta de la interconexión de los diferentes componentes del sistema climático). La deforestación y la consecuente pérdida de los hábitats más biodiversos del mundo y, por tanto,preciados y críticos, se debe principalmente a la ampliación de la frontera agrícola para monocultivos de exportación como la soja; y a la construcción de infraestructura vial,

2 La Convención marco de la ONU sobre cambio climático (1992), el Protocolo de Kyoto (1997), el Acuerdo de París (2016), los sucesivos informes (AR) del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), entre otros.

3 En su libro *Ecocidio*, Franz Broswimmer (2005) resalta las cuatro megaextinciones de las seis que suelen ser comúnmente identificadas. Su recuento basta para ilustrar el punto de la dimensión, la velocidad y la causa excepcional de la que está en pleno desarrollo. El autor inicia esta historia de extinciones masivas con la que se produjo hace unos 250 millones de años; dio fin con 200 millones de años de evolución y con la era Paleozoica. En ese tiempo ocurrió la convergencia de masas terrestres en un solo y gigantesco continente, que luego se volvió a separar. La segunda crisis se produjo hace unos 200 millones de años, también debido a la convergencia de impactos combinados, como el choque de un asteroide en el actual Quebec, erupciones volcánicas y cambios en el clima entre otros. La más reciente, la que dio fin con los dinosaurios, tuvo lugar hace unos 65 millones de años y fue coronada por el impacto de un segundo asteroide. La forma en que el *Homo sapiens* habita el planeta es la causa de la que está en pleno curso.

que abre zonas previamente protegidas y libres de deforestación y contaminación de origen antropogénico, por resultar inaccesibles.

El “ciclo biogeoquímico” incluye, por ejemplo, la problemática de la crisis derivada de la sobreabundancia de nitrógeno y fósforo en suelos y aguas (por escurrimiento), como consecuencia de su masivo uso en fertilizantes sintéticos como la urea, fuertemente asociada a los monocultivos de exportación, entre otros⁴. Nótese, por último, que hay ciclos naturales sobre los cuales la humanidad carece aún de información.

En suma, aunque en plena fase de construcción, los límites planetarios ofrecen ya una vista panorámica de la inviabilidad de las inercias, mucho más aún si no se pierde de vista que hemos sobrepasado los umbrales de seguridad en cuatro de nueve ciclos naturales; que estamos a punto de sobrepasar un quinto umbral, el de la acidificación de los océanos y que hay procesos que se refuerzan mutuamente. Un ejemplo de esta dinámica de mutuo reforzamiento es el cambio climático que contribuye a la acidificación de los océanos; fenómeno que a su vez genera la desaparición de especies y hábitats tan importantes como los corales, que son el equivalente a las selvas tropicales por la diversidad de formas de vida que allí habitan.

1.2. Cambio climático: interdependencias, inviabilidad inercial, riesgos y desafíos inéditos

Referirse a tiempos geológicos no es muy común en la mayoría de las ciencias sociales y económicas, aunque la tendencia a transformar esta tradición de encierro disciplinar⁵ está en pleno desarrollo, como consecuencia de inéditos retos como los que se abordan en este texto.

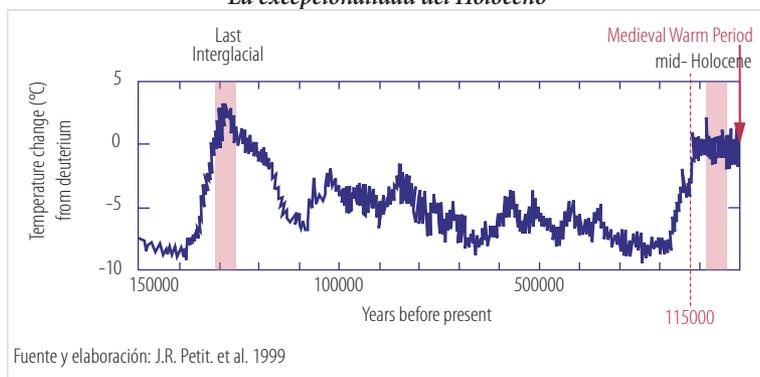
-La excepcionalidad del Holoceno

El Holoceno es una época geológica que inició hace aproximadamente 11.500 años y se caracterizó por una excepcional estabilidad climática, si se compara con épocas y eras previas. El gráfico 2 ilustra la significativa reducción de las oscilaciones de la temperatura promedio global. No es casualidad, entonces, que la revolución agrícola haya sido posible justo en los inicios del Holoceno.

4 Explicaciones adicionales sobre estos procesos se pueden ver en: <http://stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries.html>

5 El interés por la multi, inter y hasta transdisciplinariedad (como horizonte) va en aumento constante en los más avanzados ámbitos académicos y de la toma de decisiones pública, privada, público-privada y social.

Gráfico 2
La excepcionalidad del Holoceno

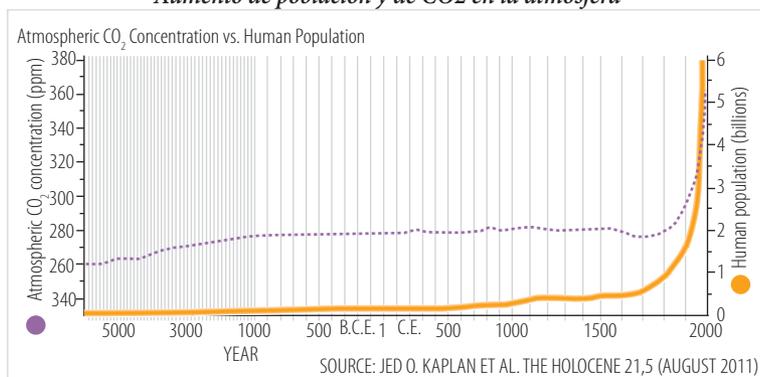


Fuente y elaboración: J.R. Petit, *et al.*, 1999.

Y es justamente este equilibrio climático en el que la humanidad prosperó –y que damos por sentado, dada su milenaria duración y reiteración– el que estamos perdiendo como consecuencia del drástico y veloz aumento de temperaturas promedio en el planeta. ¿La razón?: el aumento de concentración de gases de efecto invernadero (GEI) derivados en la actualidad, principalmente, del excesivo uso de combustibles fósiles para obtener energía para la industria, el transporte y el consumo doméstico. El más determinante de los GEI, por abundante, es el dióxido de carbono (CO_2).

El gráfico 3 muestra el significativo aumento de población y de CO_2 en la atmósfera terrestre a partir de la primera revolución industrial. La tendencia a este aumento proporcional tuvo ininterrumpidamente un comportamiento geométrico, imparable, vertical e insostenible.

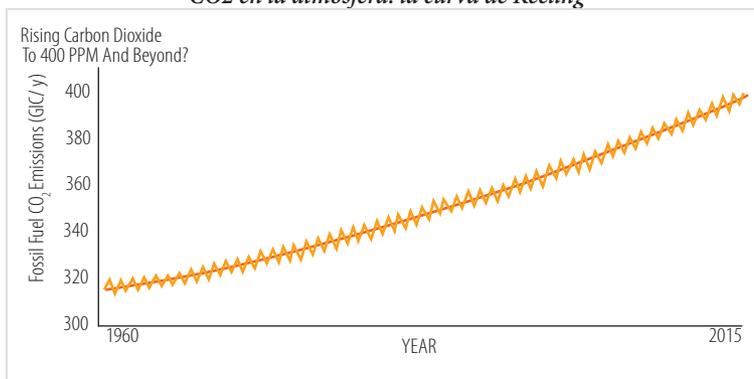
Gráfico 3
Aumento de población y de CO_2 en la atmósfera



Fuente: Jed O. Kaplan.

El siguiente gráfico detalla el aumento sostenido de la concentración de CO₂ en la atmósfera desde mediados del siglo pasado hasta la actualidad. Cabe notar aquí que la concentración deseable de CO₂ en la atmósfera planetaria es de 350 partes por millón (ppm); lamentablemente ya hemos sobrepasado el límite de las 400 ppm y el aumento ocurre cada vez más rápido. Desde el punto de vista geológico, el planeta no experimentaba estos niveles de CO₂ desde hace 800.000 años, cuando las condiciones eran significativamente distintas de las que conocemos hoy, y a las que nos hemos adaptado (Petit, 1999).

Gráfico 4
CO₂ en la atmósfera: la curva de Keeling

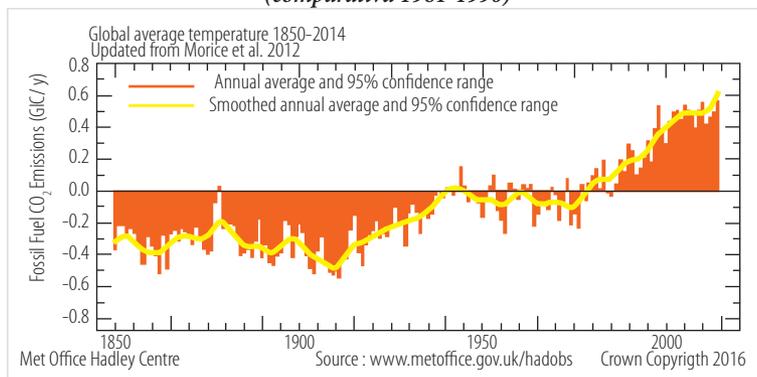


Fuente: Climate Central: <http://www.climatecentral.org/gallery/graphics/carbon-dioxide-on-the-rise>

Las consecuencias negativas se ven en el aumento sostenido y consistente de temperaturas promedio a nivel global, como muestra el gráfico 5. Este marco de desestabilización climática, con sus actuales y previsibles impactos socioeconómicos y ecológicos, tendría que ser tomado en cuenta en la toma de decisiones sobre procesos sociales, económicos y políticos, pero lo que ocurre es lo opuesto: la perspectiva de un aumento del comercio internacional de bienes (y por tanto de emisiones) como horizonte deseable es un ejemplo del estado de peligrosísima negociación colectiva que aún predomina en el mundo.

Es cierto que el desafío es enorme, al punto que puede parecer imposible, pero es igualmente ineludible. Alguien lo ha descrito como un rediseño, en pleno vuelo, del avión en que viajamos (Wahl, 2016: 50). En todo caso, el realismo no puede equivaler al suicida *statu quo*.

Gráfico 5
Temperaturas promedio a nivel global
(comparativa 1961-1990)



Fuente: Met Office Hadley Centre.

Y aunque el crecimiento de la economía global, con todas sus implicaciones, parece indisolublemente ligado a un aumento, aún mayor de emisiones de GEI, derivado de la energía requerida para las industrias, el transporte y el consumo de hogares (ver acápite 3), las ciencias del clima nos informan que esa no es una alternativa viable.

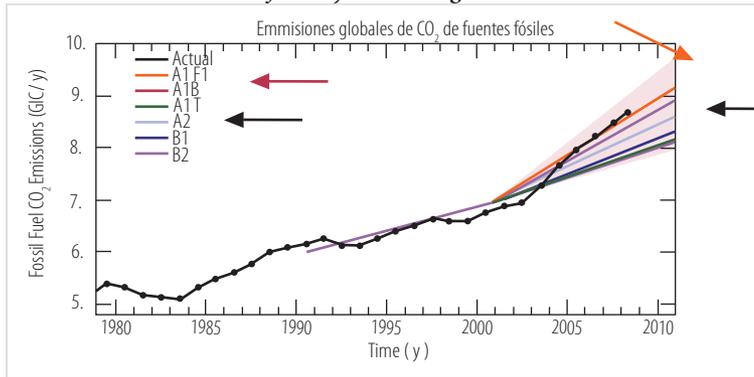
La ciencia –mediante el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) y otros– identificó, no sin debates en pleno desarrollo, un umbral: el aumento promedio global de las temperaturas no debe superar los 2 °C; se estima que una vez superado este umbral los escenarios serían catastróficos. Se manifestarían, por ejemplo, en un aumento del nivel del mar que haría desaparecer ciudades costeras como Nueva York, Miami y Shanghái, así como en su acidificación y consecuente muerte masiva de especies marinas que son parte, o que están ligadas a la compleja cadena alimentaria de los océanos que es clave para la alimentación humana. Previsiblemente, se intensificarían y harían más frecuentes eventos extremos como sequías, olas de calor, incendios, así como inundaciones, ciclones, entre otros. Todo esto generaría pérdidas agrícolas constantes y por tanto hambrunas, desplazamientos forzados y violencia social; las cambiantes condiciones climáticas reforzarían enfermedades y podrían crear nuevas. Este es un recuento incompleto, referencial para ilustrar un eventual mundo 2 °C más caliente; un mundo así, claro está, tampoco podría generar condiciones del crecimiento económico que tanto se procura.

Asomarse al futuro para informar las decisiones del presente: ¿qué dicen los escenarios de futuro del IPCC?

Los escenarios de cara al futuro son muy útiles para situaciones o tiempos de incertidumbre. El IPCC desarrolló seis escenarios de cambio climático y baste mencionar aquí que, por el momento, las actuales emisiones corresponden al peor escenario

posible: el A1F1, desde el punto de la trayectoria de emisiones y sus correspondientes consecuencias. Estamos transitando un camino que solo lleva al desastre.

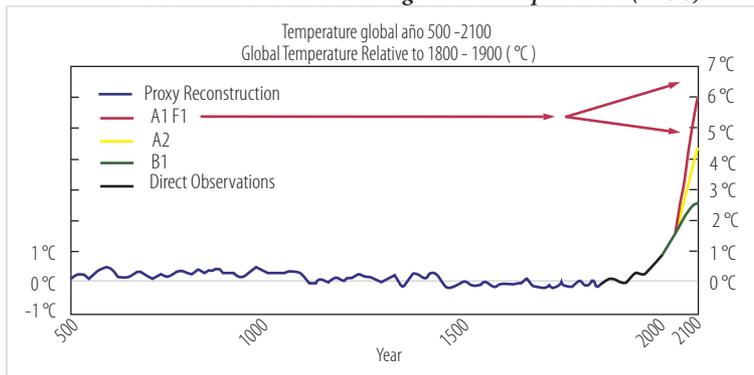
Gráfico 6
Escenarios de futuro y emisiones globales desde 1980



Fuente: elaborado a partir del Copenhagen Syntesis Report, 2009.

Los aumentos de temperatura promedio global correspondientes al escenario A1F1 podrían implicar un incremento en hasta 6,5 °C dentro de 80 años, como se aprecia en el gráfico 7. Es una situación tan extrema como inimaginable.

Gráfico 7
Escenarios históricos del aumento global de temperaturas (IPCC)

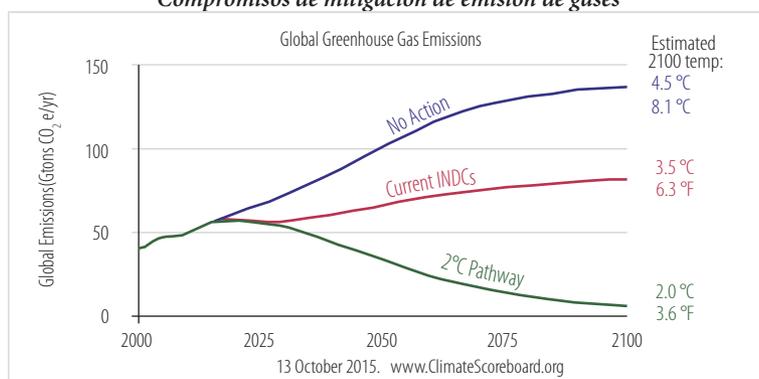


Fuente: IPCC, 2007.

Urge reducir significativamente las emisiones de CO₂ y, como evidencia la línea verde del gráfico 8, es crítico hacerlo cuanto antes, si no queremos llegar a un escenario irreversible en la lucha por evitar un aumento superior a 2 °C. Según amplios consensos científicos, disponemos de una ventana de oportunidad muy estrecha de no más de dos décadas para evitar el descontrol climático y, por tanto, sistémico. Esto exige, por ejemplo, dejar la mayor parte de las reservas probadas de combustibles fósiles bajo tierra, a tiempo de avanzar hacia la transición energética.

Los compromisos voluntarios de reducción presentados por los países ante la Cumbre de París (2016) están aún lejos de lo requerido. Nos conducen hacia un incremento promedio global de 3,5 °C. El acuerdo prevé la posibilidad de ajustar estos compromisos, algo que se antoja imprescindible.

Gráfico 8
Compromisos de mitigación de emisión de gases



Fuente y elaboración: Climate Interactive, 2015.

Por otro lado, se debe tomar en cuenta también la desigualdad geográfica en el aumento de temperaturas en el planeta. Ya es y será mucho mayor en el extremo norte pero también, previsiblemente, en buena parte de Sudamérica, particularmente en las zonas centrales del subcontinente y en las áreas situadas a gran altitud, que suelen depender en cierta medida de los glaciares para la provisión de agua, especialmente en la época seca. Las primeras señales de alarma ya han sonado en Bolivia, como en el caso del reciente desabastecimiento de agua potable que dejó a un tercio de la ciudad de La Paz sin suministro corriente por un par meses, así como la crónica restricción de la oferta en ciudades como Cochabamba y Potosí. Otra dramática e irreversible señal fue la pérdida definitiva de varios glaciares tropicales andinos de menor altitud, como el Chacaltaya⁶, que desapareció más aceleradamente que lo previsto por los científicos que monitorean este caso y otros similares en Perú, Ecuador Colombia y Venezuela (Franquist, McGlone y Vuille, 2011: 15).

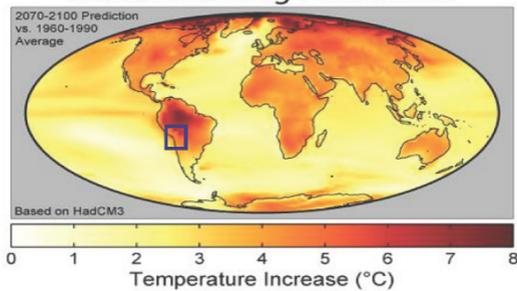
Este fenómeno de reducción progresiva, imparabile y acelerada permite comprender el proceso de la retroalimentación positiva (positive feedbacks) o multiplicadora del efecto inicial, que implica la pérdida progresiva de masa glaciar una vez que se traspasó un umbral y se alcanzó el punto de quiebre, que en este caso sería un promedio de temperatura regional, a partir del cual la regresión del ecosistema es prácticamente

⁶ El nevado Chacaltaya era la pista de esquí, con lift, más alta del mundo. Desapareció por completo en 2009, unos 20 años antes que lo pronosticado.

inevitable. (Hoffmann y Requena, 2012: 28-31). Por tanto, ciudades como La Paz, Quito o Bogotá podrían sufrir en el futuro impactos como brechas crónicas y crecientes entre la demanda y la oferta de agua, por mencionar apenas una de las consecuencias de eventuales temperaturas inéditas.

Todos estos fenómenos, que apenas retratan algunas de las amenazas agregadas del cambio climático, impactan directamente en las condiciones socioeconómicas de las localidades y sus países, erosionando desde las bases las condiciones del “desarrollo”, en su sentido más integral, es decir, el del logro de una buena calidad de vida socialmente compartida.

Gráfico 9
Previsiones del calentamiento global (2070-2100)
Global Warming Predictions



El calentamiento global no es uniforme.

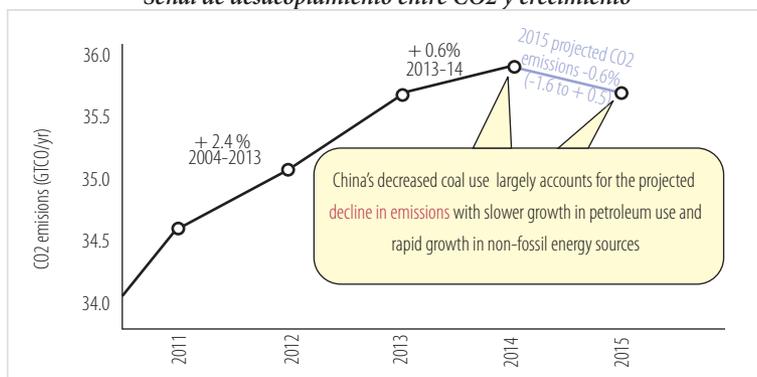
Fuente: The Copenhagen Diagnosis, 2009

Fuente y elaboración: Allison *et al.*, 2009.

El desacoplamiento entre crecimiento económico y aumento de emisiones, ocurrido por primera vez en 2014 (aunque revertido en los siguientes años) permitió apuntalar en su momento la noción de que es posible crecer sin dejar de reducir emisiones. La significativa transición hacia las energías renovables y limpias que emprendió China, que reemplazó y redujo el uso del carbón, fue determinante en este resultado. La transición energética global es, en todo caso, indispensable y beneficiosa de múltiples maneras; las mejoras en la calidad del aire y por tanto la salud de la gente, son un ejemplo.

A diferencia del consenso en torno a la transición energética, está en pleno debate la viabilidad y pertinencia de la pretensión y búsqueda de un crecimiento sostenido del PIB, como condición y medida de la calidad de vida. Está claro que hay países o sectores de países que podrían incentivar las oportunidades de empleo digno mejorando, al mismo tiempo, las condiciones para una sociedad viable. Identificar y promover esos sectores es muy importante. Son ejemplos el aprovechamiento, dentro de los debidos límites, de productos del bosque en pie o de las energías renovables, bajo ciertas condiciones como la desconcentración y democratización energética.

Gráfico 10
Señal de desacoplamiento entre CO₂ y crecimiento



1. 3. Desafíos regionales, nacionales y locales

-Contaminación del aire por uso de combustibles fósiles

De acuerdo al Reporte global anual del estado del aire (*Annual State of Global Air Report*, 2018⁷):

- El aumento de la demanda de energías fósiles y recursos genera degradación ambiental global (CC, acidificación de océanos), así como contaminación local de aire y suelos.
- Más del 95 % de la población respira aire insalubre.
- La exposición de largo plazo contribuyó, en 2016, a un estimado global de 6,1 millones de muertes prematuras por cáncer de pulmón, enfermedades pulmonares crónicas, ataques cardíacos, entre otros. La contaminación del aire es la cuarta causa de muerte y riesgo de enfermedades después de la presión alta, la dieta y el tabaquismo
- Globalmente (salvo excepciones), la calidad del aire empeoró paulatinamente: ocho de las diez ciudades más contaminadas del mundo están en India y China.
- China e India son conjuntamente responsables de más del 50 % de las muertes globales atribuidas a la contaminación (4,1 millones de habitantes en 2016; 1,7 de ellos, niños menores de cinco años).
- India rivaliza con China en la ocurrencia de muertes prematuras por contaminación del aire exterior con 1,1 millones de casos registrados en 2016.
- El costo de enfermarse por respirar es muy alto, especialmente para niños y ancianos.

7 <https://www.stateofglobalair.org/sites/default/files/soga-2018-report.pdf>

- “El reporte llega justo cuando las investigaciones están encontrando más riesgos asociados. Recientemente se descubrió que la contaminación de la ciudad de México aumentaba el riesgo de los jóvenes de padecer Alzheimer”.
 - “Globalmente la contaminación se incrementó en 18 % entre 2010 y 2016. Y aunque China logró una leve baja, los niveles de sus grandes urbes se mantienen por encima de las recomendaciones de la OMS”.
 - Los mayores aumentos de contaminación se produjeron en India, Pakistán y Bangladesh.
 - La brecha entre los países más “ricos” y menos contaminados, y los países en “desarrollo” más contaminados creció de 6 a 11 veces más entre 1990 y 2016.
- u Hay avances importantes en China (abandono del carbón, entre otras medidas) y en India (menos contaminación dentro del hogar por uso de leña para cocinar).
- u De acuerdo a un estudio de The Lancet, en 2015 cerca de una de cada seis muertes –con un estimado de nueve millones en todo el mundo– estuvo relacionada con algún tipo de contaminación: aire, agua, suelo, contaminación química u ocupacional.
- u La gran mayoría de las muertes causadas por la contaminación (92 %) ocurre en países de ingresos bajos y medios.
- u En Bolivia, especialistas del Hospital del Tórax y de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) estimaron que la contaminación del aire por diésel es responsable de varios casos de cáncer de pulmón en La Paz.

-Demanda internacional y estragos locales y nacionales

La explotación de hidrocarburos, minerales, maderas tropicales y fauna silvestre es un importante factor adicional de devastación ambiental local y regional, fuertemente ligado a la demanda y los circuitos del comercio internacional. Es también el caso de los monocultivos de exportación y de otras prácticas agropecuarias insostenibles que tienen entre sus consecuencias más visibles desde la erosión hasta la desertización, pasando por la contaminación de suelos debida a agroquímicos (aunque también a siglos de minería en regiones tradicionales y a la nueva minería del oro aluvial en la cuenca amazónica. Es el caso de la devastación de parte de la cuenca del Madre de Dios en Perú).

El Índice del Planeta Vivo (IPV), producido por el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, por su sigla en inglés) para medir la salud de las poblaciones de más de mil especies, apunta a una dramática y grave reducción planetaria del 56 % de poblaciones de 1.638 especies, entre 1970-2010. A contramarcha del mito de una América Latina con abundante naturaleza en estado natural, la región presenta la disminución más

dramática con una caída del 83 %; es decir, hoy hay apenas dos ejemplares de jaguares donde antes había diez. La pérdida de hábitats y la degradación y explotación debidas a la caza y la pesca, son las principales causas de esta disminución. No en menor medida inciden las megarepresas que prometen energía barata, ya sea para el consumo interno o para la cada vez menos viable, por innecesaria, exportación. Son incalculables los costos sistémicos que inevitablemente implican, en el mediano y largo plazo, derivados de la ruptura de varios ciclos naturales vitales como el hidrológico y todo el resto de las dinámicas biofísicas y socioeconómicas de las cuencas afectadas. El aporte a los GEI, debido a la generación masiva de metano, bastaría para desestimarlas por completo.

La incapacidad de estar al día con los avances tecnológicos, así como de comprender la envergadura y urgencia de los retos contemporáneos es una de las razones importantes para este despropósito, pero las hay más oscuras, como los incentivos de la corrupción que se multiplican ante la dimensión de este tipo de megaproyectos que suelen presentar una serie de problemas técnicos, conflictos sociales y sobrecostos durante los largos años que suele demorar la construcción. El caso de la represa Hidroituango, que se halla en plena construcción en Colombia, ilustra bien al menos parte de lo aquí apuntado.

Este recuento, sin ninguna pretensión de exhaustividad, permite apreciar fuentes adicionales de problemas a ser afrontados desde una perspectiva capaz de comprender y transformar las causas determinantes, y no solo los síntomas, que se encuentran en plena construcción y debate.

2. Apuntes sobre las causas

Si esos son los síntomas, las causas de fondo bien podrían situarse en las visiones, valores, narrativas y estructuras globalmente hegemónicas que subyacen, entre otros, al determinante subsistema de producción, consumo y crecimiento económico. El subsistema económico hegemónico promueve (y depende de) una demanda en constante progresión de bienes materiales y de servicios y funciones vitales provistos por un sistema planetario limitado, no solo en términos de “bienes” de la naturaleza como suelos o bosques, sino de capacidad regenerativa, continuidad y equilibrios de funciones y servicios ecológicos indispensables. Así, la economía convencional alienta, a menudo, la sobreexplotación de recursos en el corto plazo, sin consideración alguna por los efectos a largo plazo de funciones económicas vitales de los ecosistemas de los que depende la vida (Wahl, 2016: 26).

Las principales contradicciones entre las inercias y las necesarias y urgentes transformaciones se expresan con cierta claridad, por ejemplo, en la tensión entre nociones de producción, consumo, crecimiento o comercio que no consiguen integrar adecuadamente, ni en la teoría ni en la práctica, la limitada capacidad regenerativa de los ecosistemas que son y que sostienen el tejido de la vida, del que la humanidad es radicalmente dependiente.

El diálogo global en torno a la economía equipara bienestar o calidad de vida con crecimiento económico y, más concretamente, con el crecimiento del índice del Producto Interno Bruto (PIB). El reinado del PIB como medida de éxito y la búsqueda de su constante crecimiento es una de las expresiones más claras de este sesgo inviable que ignora deliberada y sistemáticamente las restricciones biofísicas de la biósfera, así como de las ya visibles consecuencias sistémicas de insistir en esta omisión (ver gráfico 1).

Aunque complementado por otros instrumentos de medición del desarrollo, más complejos y abarcadores, el PIB rige todavía ampliamente como la medida universal del éxito y progreso, a pesar de resultar ciego con respecto al estado y devenir de la base vital; es decir, la naturaleza, que es la que sostiene los sistemas y procesos relevantes para la humanidad, incluidos los construidos por ella. Es el caso de los sistemas y procesos económicos (Van Hauwermeiren, 1999 y Alier y porfiado es er y r y Schl:upmann 1991; Schlporfiado es er y r y Schl:upmann 1991;üpmann, 1991).

Buena parte del crecimiento del PIB es sostenido por actividades económicas que erosionan las condiciones de reproducción y restauración de la naturaleza, es decir, de la vida. Los cada vez más evidentes costos de esta constante agresión apenas comienzan a ser contabilizados y son aún insuficientemente comprendidos y asumidos en su complejidad. Ocurre que hasta para contabilizar pérdidas, incluso en términos restringidos e insuficientes como los económicos, hacen falta conocimientos de los que carecemos todavía. La biósfera del planeta Tierra, el espacio en que la vida prospera, es un estrato limitado y crecientemente frágil, así como también asombroso en su complejidad y dificultad de comprensión para los seres humanos. La situación queda ilustrada con el conocimiento científico disponible sobre biodiversidad.

Los problemas que surgen de la actual extinción de especies –acelerada y en masa–, y de la destrucción global de los hábitats se consideran de importancia fundamental para la humanidad recién desde hace poco tiempo. Y sin embargo, la importancia de la biodiversidad que queda aún sobre la Tierra sigue infravalorada y poco estudiada. A comienzos del siglo XXI solo se ha identificado una parte de la diversidad biológica existente. Las cifras varían considerablemente: los cálculos más conservadores son de unos cinco millones de especies en todo el mundo, mientras otros más generosos [estiman] entre 30 a 50 millones de especies. De 1.700.000 de especies que se han catalogado en la actualidad, solo un 5 % puede considerarse bien conocido, y las relaciones entre muchas de ellas siguen siendo un misterio (Broszimmer, 2005: 24).

Este déficit de conocimiento y comprensión es entendible: la complejidad de la red de la vida, tal cual la experimentamos hoy, es resultado de un proceso evolutivo de millones de años en los que cada forma de vida y cada proceso se adecuó a incontables interconexiones e interdependencias, conformando un sistema de una complejidad que, por tanto, apenas comenzamos a elucidar.

La ignorancia de los componentes, estructuras y dinámicas de los ecosistemas no solo no impide sino que facilita nuestra acción de destrucción sistemática; de otro modo, la magnitud del desvarío sería más que suficiente para detener y alterar significativamente el comportamiento agregado de la humanidad. Mientras tanto ya transitamos, adentrándonos más, en la sexta megaextinción de especies de la historia del planeta y la primera desde la aparición del *Homo sapiens* sobre la faz de la Tierra. Y, como ninguna previa, esta no se debe a catastróficos choques con meteoritos o a la separación de continentes; se debe al comportamiento y al poder acumulado de esa sola especie, la nuestra, que no consigue todavía controlar los también contraproducentes efectos de su propia inteligencia y del poder de transformación que esta le ha dado. Todavía no logra, el ser humano, habitar la biósfera sin destruirla (como si de una plaga se tratara) provocando así diversas versiones de procesos autodestructivos.

Tanto la agregación de procesos disruptivos de origen antropogénico como la mayor intensidad contemporánea, derivada de tecnologías más intrusivas, típicas de los extractivismos⁸ de cuarta generación, que suelen ser aún más intensos en la demanda de materia y energía para la obtención de recursos naturales (Gudynas, 2015: 26)⁹, implican una creciente e intensificada superación de umbrales de resiliencia ecosistémica locales, regionales y globales.

La superación de los umbrales (a menudo desconocidos en términos de los límites más o menos precisos tras los cuales un umbral es sobrepasado) implica la activación de puntos de quiebre (*tipping points*) a partir de los cuales los ecosistemas cambian cualitativamente. Una vez alcanzado un punto de quiebre, las posibilidades de retorno al estado previo del ecosistema (normalmente más resiliente por complejo y saludable) se tornan entre difíciles a imposibles para nuestras capacidades y marcos temporales. Así, las posibilidades de regeneración de los ecosistemas se alejan¹⁰.

A pesar de su importancia no solo crítica, también vital, los crecientes desequilibrios ecológicos suelen hacerse visibles en el espacio y la agenda pública de modo insuficiente, discontinuo y subsidiario si comparamos esta cobertura mediática con el abordaje de áreas tradicionales como la economía, ciertos temas de la política o los deportes más

8 Por extractivismo se entiende aquí “un tipo de extracción de recursos naturales en gran volumen o alta intensidad, que están orientados esencialmente a ser exportados como materias primas sin procesar o con procesamiento mínimo” (Gudynas, 2015: 13).

9 Ejemplos de tecnologías de extractivismo de cuarta generación, según Gudynas (2015: 26) son: la extracción de gas por medio de fractura hidráulica (fracking); la extracción de hidrocarburos de arenas bituminosas (oil sands o tar sands); “la [posible] explotación minera en el lecho marino a muy alta profundidad, en el pre Sal.

10 Es importante mencionar que el proceso de regeneración de ecosistemas, probado con éxito en ejemplos más bien puntuales y limitados, por el momento, implica una dinámica de alteración de puntos de quiebre en sentido opuesto. Es crucial mantener esta posibilidad en el panorama, porque ofrece pistas para la o las “nuevas economías” (Wahl, 2016: 27) que debemos ser capaces de construir y consolidar.

populares. Por el momento, las referencias suelen limitarse a situaciones de catástrofe, crisis socioambientales, encuentros internacionales referidos a estas temáticas y poco más. Al mismo tiempo, a pesar de lo anotado, corresponde decir también que hay una creciente tendencia global hacia una mayor cobertura y abordaje de las crisis ecosistémicas y de sus múltiples interrelaciones e implicaciones, con la salvedad de países bajo regímenes que limitan la libertad de expresión y prensa, o que cuestionan la ciencia, especialmente la del cambio climático. Urge que la tendencia de una mayor cobertura se corresponda con su cualificación, consolidando la comprensión de las causas y el mejor conocimiento de las alternativas que van siendo propuestas.

La conciencia colectiva en torno a la vulnerabilidad de los componentes, las relaciones, los procesos biológicos y nuestra interdependencia con ellos, está aún en un retrasado inicio de formulación. Lamentablemente, es solo a partir de los visibles impactos generalizados de nuestro modo de habitar el planeta –es decir, de la ya visible destrucción de dimensiones globales– que la humanidad comienza a adquirir conciencia de su capacidad disruptiva de la naturaleza, ese ámbito que aparecía, hasta hace relativamente poco, como amenazante, inmenso, poderoso, indestructible, objeto de conquista y de explotación para fines humanos. Ahora, la situación es inversa e igualmente amenazante, aunque por razones opuestas.

Ahora bien, más que como anuncios de desastres, conviene abordar a este desafío como una urgente e ineludible oportunidad de avance humano cualitativo, civilizacional, que nos conduzca hacia culturas no solo sostenibles sino regenerativas (Wahl, 2016).

3. Economía hegemónica, comercio internacional e impactos ignorados

A partir de la perspectiva expuesta en los dos acápite previos, la ampliación del comercio internacional y de los esquemas de integración en general, es evaluada a continuación con distinto foco en un afán por hacer visibles algunos de los impactos ecológicos y sistémicos del comercio internacional, entendido como una de las expresiones globales de la economía hegemónica; esto como complemento y contrapunto a los análisis que se concentran y limitan al debate en torno a sus ventajas o desventajas económicas, sociales y geopolíticas.

El sesgo economicista del análisis suele concentrarse en datos ciertamente relevantes, como los presentados en el informe: “El mundo en 2050. ¿Continuará el desplazamiento del poder económico?” (The World in 2050 Will the shift in global economic power continue?, 2015) de Price Waterhouse Coopers. Algunos de los principales son:

- La economía mundial podría más que duplicar su tamaño hasta 2050, excediendo por mucho el crecimiento poblacional, debido a mejoras continuadas en la productividad, alimentadas por la tecnología.
- En promedio, las economías emergentes podrían crecer dos veces más rápido que las economías del G7.

- En consecuencia, se estima que en 2050, seis de las siete economías más grandes del mundo serán economías hoy emergentes, con China a la cabeza, India en segundo lugar e Indonesia en cuarto.
- EEUU podría quedar en tercer lugar en el PIB mundial, mientras que la UE podría reducir su participación a menos del 10 %.
- México, Turquía y Vietnam podrían sobrepasar a Francia, que quedaría fuera de la lista de los 10 primeros puestos; mientras que Italia podría quedar afuera del top 20.
- El supuesto en que se asientan estos escenarios (que no predicciones) es el logro de mejoras significativas en instituciones e infraestructura de los países emergentes mencionados, lo que les permitiría aprovechar su potencial de crecimiento de largo plazo.
- El caso del crecimiento económico de América Latina se ve comprometido por factores como el crecimiento volátil y altamente dependiente de los precios internacionales.

Las consecuencias ecosistémicas y, por tanto, habilitantes de estos mismos procesos económicos no suelen ser integradas a este tipo de análisis. Se producen, analizan y anotan en casi completa abstracción de la base material de la que emergen y dependen. Son datos flotando en el vacío por la omisión de las implicaciones que tienen en términos de materia, energía, es decir, de procesos biofísicos y ecosistémicos en última instancia.

De hecho, la referencia más clara y reiterada del enfoque economicista con respecto al ámbito de la naturaleza ocurre en el sector de lo que se conoce como “recursos naturales”. La propia expresión revela el punto de vista: el lugar de enunciación desde el que se percibe a la parte de la naturaleza que ingresa al ciclo económico para ser instrumentalizada y valorada desde una perspectiva restringida: la económica. Pero lamentablemente los precios del mercado, por dar un ejemplo, no son capaces de reflejar aún las críticas “externalidades” derivadas de la extracción e intercambio de un recurso natural. Es el caso del precio de los hidrocarburos o, de modo más general, de las emisiones de CO₂ derivadas del consumo energético que son causantes del cambio climático, por mencionar uno de los desbalances sistémicos derivados.

Los impactos negativos, es decir, los costos de las emisiones de GEI no son aún –o lo son apenas– incorporados en el común de los análisis económicos, en general, y del comercio, en particular. Buena parte de estos costos reales, aunque invisibilizados y difíciles de contabilizar, son verificables a partir de otras ciencias con las que la economía dialoga apenas; es el caso de la ecología o la biología, por mencionar un par. Son ciencias de base empírica capaces de cumplir con las exigencias del método científico en mejores condiciones que la economía. Sus aportes al debate en torno al “desarro-

llo” de la humanidad son inexplicablemente ignorados en demasiadas instancias de decisión, desde locales hasta globales.

Buena parte de los extractivismos se basan en argumentos económicos. Se subrayan especialmente los ingresos por las exportaciones e inversiones, los impuestos y las regalías y desde allí, por efectos derrames sobre las economías nacionales. Por lo tanto, el núcleo de la argumentación exhibe a esos emprendimientos como aportes fundamentales para el crecimiento económico, y que este, a su vez, representa la esencia del desarrollo. [...]

Se cae en la conocida actitud desde la cual los emprendimientos extractivistas son siempre brillantes negocios, tanto para las empresas como para el país y las comunidades. Buena parte de estas posiciones descansa en una contabilidad muy distorsionada, ya que solo se adjudican precios a las materias primas finales (por ejemplo, la tonelada de carbón o el barril de crudo), sin incorporar costos de materiales desechados o de los impactos sociales y ambientales. Bajo los instrumentos más conocidos, particularmente los análisis costo/beneficio, al no restarse los costos y pérdidas por efectos sociales y ambientales, las evaluaciones finales son siempre positivas. Son por tanto, análisis que no reconocen muchas de las externalidades negativas. En cambio, si se incorporaran, por ejemplo, las pérdidas económicas por daños en la salud, contaminación de suelos y aguas o destrucción de ecosistemas, [se vería que] muchos emprendimientos extractivistas son en realidad malos negocios (Gudynas, 2015:81).

Entre los aún escasos intentos de inclusión de esta contabilidad se cuenta el trabajo continuado del IPCC. El reporte sintético o síntesis del reporte AR4 (*Synthesis Report*, 2007) reconoce las actuales dificultades de los intentos de contabilizar “externalidades” a partir de metodologías cuantitativas que, aunque son útiles, son necesariamente parciales, incompletas e insuficientes.

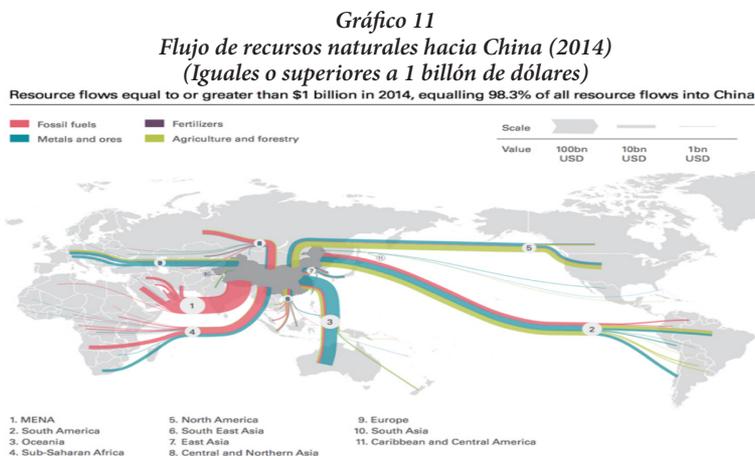
Las estimaciones revisadas por pares del costo social del carbono (costos económicos netos de los daños del cambio climático agregados en todo el mundo y descontados hasta el presente) para 2005 establecen un valor promedio de 12 dólares por tonelada de CO₂, pero el rango de 100 estimaciones es grande (- \$us 3 a \$us 95 / t CO₂). El rango de evidencia publicada indica que los costos de daño neto del cambio climático se proyectan como significativos y aumentarán con el tiempo. {GTII 20.6, SPM} Es muy probable que las cifras globalmente agregadas subestimen los costos de los daños porque no pueden incluir muchos impactos no cuantificables. Es virtualmente cierto que las estimaciones agregadas de los costos esconden diferencias significativas en los impactos entre sectores, regiones, países y poblaciones. En algunos lugares y entre algunos grupos de personas con alta exposición, alta sensibilidad y/o baja capacidad de adaptación, los costos

netos serán significativamente mayores que el promedio mundial. [...] (IPCC-AR4. Synthesis Report, 2007: 69).

En todo caso, un incremento de la producción, comercio y consumo de bienes implica, bajo las actuales condiciones tecnológicas, un aumento en el consumo de gases de efecto invernadero (GEI) justo cuando necesitamos, urgentemente, reducciones significativas y aceleradas. No hay otro modo de cumplir con las metas del Acuerdo de París que pretende detener el aumento promedio global de la temperatura en este siglo (y con respecto a la era preindustrial) por debajo de 1,5 a 2 grados centígrados (ver siguiente acápite).

El caso es que la industria, el transporte, tal cual los conocemos hoy –es decir, con la tecnología mayormente utilizada– son responsables de dos tercios del consumo final de energía y, por tanto, de parte significativa de los GEI. Ambos sectores suman un 66 % del total actual. Se trata de una relación y peso relativo muy estables. De acuerdo al balance energético 2018 de la Agencia Internacional de la Energía (2018: 7), el transporte implica un 29 % del consumo final de energía y la industria un 37 %. Cabe notar que el transporte creció en términos de su participación en este indicador: alcanzaba un 22 % en 1971, mientras que los demás grandes rubros más bien redujeron su participación relativa: el consumo residencial pasó del 24 % en 1971 al 22 % en 2016, mientras que el de la industria pasó de 38 % a 37 % en el mismo periodo.

El gráfico 11 ilustra los flujos de recursos naturales desde el resto del mundo hacia la gran potencia comercial del siglo que inicia: China. Están organizados en las siguientes categorías: en rojo los combustibles fósiles; los minerales en verde; los fertilizantes en púrpura y los productos de agricultura y forestería en verde.



Fuente: ChinaDialogue. 2015. “Resource Flows into China, 2014,” Amazonaws.com. Disponible en https://chinadialogue-production.s3.amazonaws.com/uploads/content_image/content_image/2662/Screen_Shot_2017-05-11_at_12.25.09.png

Estos flujos son una ilustración de la significativa dinámica comercial generada en torno al notable crecimiento continuado de la economía china y –aunque en menor medida– de la de sus proveedores de recursos naturales. En suma, desde la crítica al “desarrollo” basado en el extractivismo, estos flujos son leídos en al menos tres sentidos problemáticos:

a) Las graves consecuencias sociales y ambientales de corto, mediano y largo plazo de estos procesos de intensiva, ampliada y sostenida extracción de recursos naturales.

El avance contemporáneo de un conjunto de procesos englobados bajo el término globalización, es la expresión más llamativa de los límites y posibilidades que implica ese contexto internacional. En el caso específico de los problemas ambientales, muchos de ellos se explican por el comercio exterior, especialmente aquellos que aquejan a las áreas naturales, como la expansión de la frontera agrícola, la intensificación del uso de agroquímicos o la proliferación de actividades minero-petroleras de alto impacto (Gudynas, 2003: 159).

Los efectos del crecimiento económico, motivado por las demandas del capital, están a la vista: basta considerar los impactos del mayor calentamiento de la atmósfera o del deterioro de la capa de ozono, de la pérdida de fuentes de agua dulce, de la erosión de la biodiversidad agrícola y silvestre, la elevada cantidad de nitrógeno en la atmósfera, la degradación de los suelos o los efectos de la acelerada desaparición de los espacios de vida de las comunidades locales (Acosta, 2014: 95).

b) Las consecuencias económicas de un modelo sustentado en una base volátil, dada la excesiva y creciente dependencia de precios internacionales que ha reconcentrado los ingresos en la exportación de materias primas en la región, al tiempo de desincentivar y debilitar condiciones de contexto para gran parte de la manufactura y de la industria nacional. No se trata de un fenómeno nuevo. De hecho, asistimos a una dinámica de viejo patrón reforzado, más allá de las diferencias, que las hay, entre países.

Esos y otros indicadores económicos permiten constatar la tesis de la expansión de las economías extractivas en América Latina, así como dividir las según la tendencia en tres dinámicas regionales. Por una parte, están los países andinos como Ecuador y Venezuela (petróleo), Perú y Chile (minería) y Bolivia (gas) que históricamente se destacan por tener una proporción de rentas derivadas solo de las materias primas especialmente alta¹¹. Por otra parte, en los países sudamericanos que cuentan estructuras internas diversificadas, los sectores extractivos todavía no son tan fuertes; sin embargo, su importancia va en aumento, algo que se ve en

11 Eduardo Gudynas califica como hiperextractivistas a Bolivia, Ecuador y Venezuela, dada su abrumadora dependencia fiscal de la masiva exportación de una o unas pocas materias primas con poca elaboración y grandes impactos ambientales. Entrevista en el periódico Página Siete de La Paz (9,9,2018)

Argentina respecto a las exportaciones agrícolas y la minería y que se prevé en Brasil debido a la localización de nuevos yacimientos petrolíferos. Finalmente, en contraposición a las dos dinámicas anteriores, los países de América Central y México, si bien avanzan en la misma dirección son los que menos han apostado por la extracción hasta el momento. (Burchardt, 2014: 172).

[...] Tal vez el [problema] más severo es la falta de sustentabilidad del crecimiento económico alcanzado. Aunque la economía mundial continúa creciendo a ritmos cercanos al 3 % anual, este crecimiento carece de sustentabilidad, ya que la huella ecológica del planeta superó desde 1978 la capacidad natural de soporte de los ecosistemas frente a la actividad humana, y en varios temas críticos –como cambio climático, pérdida de biodiversidad y eutrofización– los índices actuales superan la capacidad de recuperación del planeta (Rockström *et al*, 2009). En consecuencia, de no tomarse correctivos sustanciales y urgentes a escala mundial, especialmente en relación con el cambio climático y la biodiversidad, la actual civilización se aproxima a una crisis ambiental de gran magnitud que pone en peligro el progreso alcanzado desde la revolución industrial (Larrea, 2014: 27).

c) Las consecuencias sociopolíticas en la democracia de la (re)concentración de poder, público o privado, a partir de la captura de rentas. A su vez, estos procesos generaron más opciones para la corrupción en varias de sus manifestaciones, como la corrupción de cuello blanco muy ligada a la política, el clientelismo, el patrimonialismo o las prebendas. Una grave consecuencia adicional de este tipo de regímenes económicos es la violación ampliada y sistemática de derechos, especialmente de poblaciones locales, defensores y defensoras de derechos humanos y del ambiente (Gudynas, 2018).

América Latina es la región más peligrosa del mundo para los defensores del territorio o de la naturaleza. Según el documento “Abusos de poder contra defensores y defensoras de los derechos humanos, del territorio y del ambiente: informe sobre extractivismo y derechos en la región andina (2016)”, publicado por CEDIB, CEDHU, APRODEH, Colectivo de abogados José Alvear Restrepo y Broederlikj Denle:

(...) los llamados conflictos socioambientales o ecoterritoriales¹² representan hoy en día más de la mitad de los conflictos sociales en el continente, según un estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Calderón Gutiérrez, 2012). (...) Según los informes anuales de Global Witness y Front Line Defenders, América Latina sigue siendo la región más peligrosa del mundo para la labor que realizan las y los defensores de los derechos humanos, territorios y el ambiente (DDHTA).

12 Para mayor desarrollo del concepto ecoterritorial ver Debates Latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo de Svampa M., 2012.

En América Latina se observa un incremento cada vez mayor de las controversias en torno al control y reparto de la naturaleza y el territorio, así como del acceso a ambos. En el marco de actividades industriales de infraestructura, mineras, agroindustriales y de extracción de combustibles fósiles, en los últimos años se ha encendido la llama de numerosos conflictos (Burchardt, 2014: 279).

Si se entiende el “desarrollo” en el sentido planteado por Amartya Sen, como un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfruta la gente, este no puede, evidentemente, excluir la libertad de defender la vida; tampoco la posibilidad de respirar un aire limpio, de beber agua no contaminada o alimentarse sin enfermar. La salud de los seres humanos depende, en lo fundamental, de la salud del planeta.

4. Algunas pistas sobre alternativas y transiciones

A falta de consensos globales sobre el perfil general de las transformaciones de fondo que necesitamos para afrontar las múltiples crisis, corresponde estar atentos a señales y experiencias concretas que parecen estar orientadas en la dirección correcta. Cabe advertir, empero, que la sumatoria de casos aislados no bastará. En algún momento cercano las alternativas a las actuales inercias deberían ser significativas en sus respectivos ámbitos, no meras excepciones.

Desde el punto de vista de los países sumidos en el patrón histórico del extractivismo, las alternativas y las transiciones hacia el post extractivismo y, de modo más general, hacia culturas sistémicamente viables y regenerativas, deberían implicar también la progresiva superación de características diversas pero interconectadas, como la extrema dependencia económica de factores externos con consecuencias adicionales como la volatilidad fiscal, grados extremos de falta de soberanía, síntomas de la “enfermedad holandesa”, devastación de la naturaleza y de culturas (eco y etnocidio), el autoritarismo, el abuso de poder, la violación sistemática de derechos o bien la concentración del poder derivada del control centralizado de la renta, el correspondiente rentismo, clientelismo y otras formas de corrupción, como el soborno y los beneficios indebidos del manejo discrecional de dineros públicos concentrados y sin los debidos controles y contrapesos.

Urge una diversificación productiva orientada hacia la protección y regeneración de los ecosistemas, la creación de empleo digno y de riqueza (en sentido amplio de creación de valor). El reconocimiento de las condiciones naturales como marco orientador de la actividad productiva permitirá la identificación de iniciativas adaptadas a cada bioregión, capaces de sostenerse y fortalecerse en el tiempo gracias al aprovechamiento del conocimiento tradicional apropiado y a la innovación igualmente apropiada.

Esta visión de una cierta economía se rige por principio de precaución. Intenta aprender y recuperar valioso conocimiento de prácticas exitosas de gestión de “los comunes” (Ostrom, 1999); privilegia los ciclos cortos, las articulaciones, la calidad para la larga

duración (lo opuesto a la obsolescencia programada), la facilitación de la reparación autónoma de bienes, los servicios de mantenimiento y mejora, así como la noción de circularidad: hacerse responsable de todo el ciclo productivo, especialmente de los desechos, gestionándolos y, en lo posible, (re)utilizándolos para minimizar o eliminar impactos no deseados (externalidades). Los materiales orgánicos y libres de tóxicos, son, por tanto, el insumo y el resultado de esta ética económica. En términos de diseño, esta visión entonces, procura el biomimetismo: aprender de la naturaleza.

Las culturas regenerativas, correspondientes a esta visión de una economía viable, procuran ser frugales y responsables en el consumo; buscan ser tan colaborativas como sea posible para así facilitar la abundancia en vez de la escasez (Wahl, 2016), optimizando procesos, compartiendo saberes y esfuerzos, tratando de (re)crear sentidos y prácticas de comunidad y solidaridad, también en las urbes. Si bien no están exentas de problemas, hay condiciones tecnológicas, como internet, previamente inexistentes, que facilitan la colaboración ampliada en esferas urbanas y globales, gracias a costos marginales cercanos a cero (Rifkin, 2014).

Las nuevas tecnologías de energías limpias y renovables son un ejemplo de las potencialidades que pueden o no ser debidamente empleadas. Tienen enorme potencial para la desconcentración, el autoabastecimiento y la autonomía, pero también para la colaboración dentro de un amplio panorama de posibilidades que van desde un hogar, a la comunidad, el pueblo, barrio, la ciudad o alguna subregión (democracia energética). A esta ventaja se suman otras como costos de instalación, en notable y constante caída; tiempos de puesta en marcha mucho más cortos (desde un año en adelante); flexibilidad y facilitación del acceso y generación autónoma de energía, incluyendo opciones de compartir o proveer y vender excedentes. En suma, a diferencia de los combustibles fósiles, esta energía permite ser entendida y gestionada como factor de sostenibilidad, calidad de vida y diversificación productiva; es lo contrario de la energía entendida como renta hipercentralizada, promotora de la concentración de poder y de la devastación ambiental. No hay razones para insistir en tecnologías con todos los problemas del gigantismo, de la contribución al cambio climático o de otras formas de destrucción de la naturaleza.

En el plano internacional, nos encontramos con propuestas como la de “regionalismo autónomo” de Eduardo Gudynas, que podría entenderse como una integración que toma en cuenta, en calidad de criterio fundamental, las complementariedades ecosistémicas. Así, contrasta con la propuesta de regionalismo abierto, promovida en su momento por la CEPAL. El punto es que no tenemos más alternativa que aprender a habitar el planeta de un modo distinto, rápida y colectivamente. Necesitamos una nueva ética de la interdependencia entre seres humanos y entre estos y las demás formas de vida. El normal escepticismo con esta posibilidad no cambia, empero, el

dato central: si apostar por un cambio de envergadura no parece realista, mantener el rumbo lo es aún menos.

Bibliografía

Allison, Ian et al

2009 The Copenhagen Diagnosis: Updating the world on the Latest Climate Science. Sydney: The University of New South Wales Climate Change Research Centre (CCRC).

Acosta, A

2014 “Postcrecimiento y postextractivismo: dos caras de la misma transformación cultural”, en Endara, Gustavo (coord.), Postcrecimiento y buen vivir. Propuestas globales para la construcción de sociedades equitativas y sustentables. Quito: FES. 93-122.

Agencia Internacional de Energía

2018 Balance Energético Mundial. Disponible en: <http://www.iea.org/>

Alier, J.M. y Schlüpmann, K.

1991 La ecología y la economía. México: Fondo de Cultura Económica.

Annual State of Global Air Report

2018 Disponible en: <https://www.stateofglobalair.org>

Azcárraga de J.

1997 En torno al conocimiento científico: ciencia y sociedad. Valencia: Universitat de València.

Burchardt, Hans-Jürgen

2014 “Neoextractivismo y desarrollo: fortalezas y límites”, en Endara, Gustavo (coord.), Postcrecimiento y buen vivir. Propuestas globales para la construcción de sociedades equitativas y sustentables. Quito: FES. 163-204.

Castro, M.; Ferrufino, R.; Taucer, E. y Zeballos, H.

2014 El estado del medio ambiente en Bolivia. La Paz: Fundación Milenio/Konrad Adenauer Stiftung.

Climate Interactive

2018 “Climate Scoreboard”. Climate Interactive [web]. Disponible en: <https://www.climateinteractive.org/programs/scoreboard/>. Fecha de consulta: 11 de agosto de 2018.

Estado Plurinacional de Bolivia

2013 Agenda Patriótica del Bicentenario (2025). Disponible en: a) https://issuu.com/agenda2025/docs/agenda_patriotica__separata_min_com/1?e=9800474/5600731 b) <http://comunicacion.presidencia.gob.bo/docprensa/pdf/20130123-11-36-55.pdf>

Fundación Amigos de la Naturaleza

2015 Atlas socioambiental de las tierras bajas y yungas de Bolivia. Santa Cruz de la Sierra: Fundación Amigos de la Naturaleza.

Franquist, E.; Mc Glone, D. y Vuille

2011 Climate change and tropical andean glacier retreat. Albany: Universtity at Albany.

Gonzales Ortega, N.

2017 Bolivia en el siglo XXI. Trayectorias históricas y proyecciones políticas, económicas y socioculturales. La Paz/Madrid: Plural Editores/Universidad de Oslo/Iberoamericana Vervuert.

Gudynas, E.

2015 Extractivismos. Ecología economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza. Cochabamba: CEDIB.

2014 Derechos de la naturaleza y políticas ambientales. La Paz: Plural Editores.

2003 “Ecología, economía y ética del desarrollo sostenible”, en Revista de Ecología Política de Bolivia 02. Academia Nacional de Ciencias de Bolivia. La Paz: Plural / CLAES, MacArthur Foundation.

Harari, Y.

2011 Sapiens. A Brief History of Humankind. London: Penguin Random House UK.

Hartfield, G; Blunden, J. y Arndt, D.S.

2017 A Look at 2017 Takeaway Points from the State of the Climate Supplement.

Health Effects Institute

2018 State of Global Air 2018. Special Report. Boston: MA: Health Effects Institute.

Hoffmann, D.

2015 Navegando futuro. Dos experiencias de adaptación al cambio climático en Bolivia. La Paz: Fundación Friedrich Ebert (FES).

Hoffmann, D. y Requena, C.

2012 Bolivia en un mundo 4 grados más caliente. Escenarios sociopolíticos ante el cambio climático para los años 2030 y 2060 en el altiplano norte de La Paz. La Paz: Instituto Boliviano de la Montaña / PIEB.

IPCC

2007 Synthesis Report/AR4. Disponible en: http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr.pdf

Larrea, C.

“Límites del crecimiento y línea de codicia: un camino hacia la equidad y la sustentabilidad”, en Endara, Gustavo (coord.), *Postcrecimiento y buen vivir. Propuestas globales para la construcción de sociedades equitativas y sustentables*. Quito: FES. 163-204.

Ministerio de Hidrocarburos y Energía

2011 *Política de energías alternativas para el sector eléctrico en el Estado Plurinacional de Bolivia*. La Paz: Ministerio de Hidrocarburos y Energía.

Ostrom, E.

1999 *El gobierno de los comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: Fondo de Cultura Económica (FCE).

Petit, Jean Robert et al

1999 “Climate and atmospheric history of the past 420,000 years from the Vostok ice core, Antartica”, en: *Nature. International Journal of Science* 399. 429-436.

PNUD-Bolivia

2011). *Tras las huellas del cambio climático en Bolivia. Adaptación en agua y seguridad alimentaria*. La Paz: PNUD.

2008 *Informe temático sobre Desarrollo Humano. La economía más allá del gas*. La Paz: PNUD.

2008 *Informe temático sobre Desarrollo Humano La otra frontera. Usos alternativos de recursos naturales en Bolivia*. La Paz: PNUD.

Price Waterhouse Coopers

2015 *The World in 2050 Will the shift in global economic power continue?*. Londres: PWC. Disponible en: www.pwc.com/gx/en/issues/the-economy/assets/world-in-2050-february-2015.pdf

Rifkin, J.

2014 *La sociedad de coste marginal cero. El internet de las cosas, el procomún colaborativo y el eclipse del capitalismo*. Barcelona: Paidós.

Svampa, M.

2016 *Debates latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo*. Cochabamba: CEDIB.

UNEP

2015 *The Emissions Gap Report 2015*. United Nations Environment Programme, Nairobi: UNEP.

Van Hauwermeiren, S.

1999 *Manual de economía ecológica (2da edición)*. Quito: FES-ILDIS.

Wahl, D.

2016 *Designing Regenerative Cultures*. Londres: Triarchy Press, Axminster England.

El reto ambiental de las economías emergentes y de América Latina en el siglo XXI: una reflexión desde la sustentabilidad

Sergio Martínez¹

En este documento se reflexiona sobre la relevancia y urgencia de concretar una discusión y evaluación pormenorizada de los resultados del modelo económico vigente en América Latina (AL) que, más de tres décadas después de haberse puesto en marcha, no superó en ningún sentido al “estado de bienestar” keynesiano. Se siguen enfrentando retos históricos de gran envergadura que incluso se han profundizado, como la persistente pobreza, la inestabilidad política y social, la subordinación industrial y agroalimentaria, así como la explotación intensiva de los ecosistemas, recursos naturales y territorios, entre muchos otros más. Por otra parte, se resalta la relevancia de promover el desarrollo local y regional a partir de las condiciones naturales y sociales, y no a partir de proyectos muchas veces impuestos como una panacea para disminuir la pauperización e impulsar la modernización: minería, explotación forestal y agropecuaria, infraestructura carretera, marítima o energética, por mencionar algunos.

Desde mediados del siglo XX se empezó a desarrollar propuestas de modelos económicos para promover el crecimiento a nivel mundial. Destacan, para el caso latinoamericano, el seguimiento de la línea keynesiana ya prevaleciente desde los años 30 y la aplicación de los postulados de la escuela estructuralista que buscaban atender y superar las condiciones históricas que propiciaban el rezago económico y social a partir del impulso de la industrialización para reducir la dependencia de las exportaciones del sector primario y extractivo. Dicha escuela estableció como elementos fundamentales la participación del Estado para detonar la inversión, el ahorro y el desarrollo de la tecnología entre otros aspectos políticos e institucionales. Los resultados

1 Dr. Sergio E. Martínez Rivera. División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Centro de Estudios China-México. Correo: semariv@unam.mx

de la ejecución de políticas de corte cepalino fueron heterogéneos en América Latina, dadas las características históricas de cada país, siendo Argentina, Brasil y México los que lograron destacar más al consolidar una estructura económica que les permitió mejorar las condiciones sociales entre 1950 y 1980².

Desafortunadamente para América Latina y el Caribe (ALC), la caída de los precios internacionales del petróleo y, posteriormente, la elevación de las tasas de interés de su deuda externa, así como la disminución del crédito externo, derivaron en una serie de hechos que propiciaron severas crisis económicas: incremento de la inflación, disminución del PIB, devaluación de las monedas nacionales, etc. Esta situación fue escenario ideal para el ascenso del modelo de libre mercado –también conocido como neoliberalismo– y con ello el fin de la era del estado de bienestar, el modelo de sustitución de importaciones y la visión de desarrollar proyectos nacionales de crecimiento y desarrollo. En su lugar, tenemos ahora un orden económico mundial que, en el contexto de la globalización, sigue propiciando la subordinación de los países en vías de desarrollo bajo nuevas estrategias, como se describirá posteriormente.

Las economías emergentes en el proceso de acumulación mundial

La llegada del siglo XXI fue escenario para que un selecto grupo de países en vías de desarrollo, también conocidos como economías o mercados emergentes (EE),³ cobre relevancia en el contexto del crecimiento y acumulación mundial. Aunque a nivel internacional no existe consenso académico o institucional sobre el concepto, se denomina así a aquellos países que presentan tasas de crecimiento constante de su PIB –incluso superiores a las de los países desarrollados–, niveles de industrialización crecientes, intenso intercambio comercial con el exterior, así como capacidad de atraer flujos de capital no residentes, entre otros aspectos. El grueso de las EE se encuentra en Asia, que es donde está el epicentro principal de la actividad económica mundial.

En el último tercio del siglo XX se experimentó una caída sistemática y a nivel mundial de la tasa de ganancia, por lo que se diseñaron diversas estrategias para revertir dicha tendencia. Se buscó impulsar una mayor integración de las economías a través de la globalización para consolidar la formación de un mercado mundial sin barreras arancelarias y facilitar así la libre circulación de capitales en lo productivo, comercial y financiero. A ello se sumaron los procesos de deslocalización industrial y la tendencia

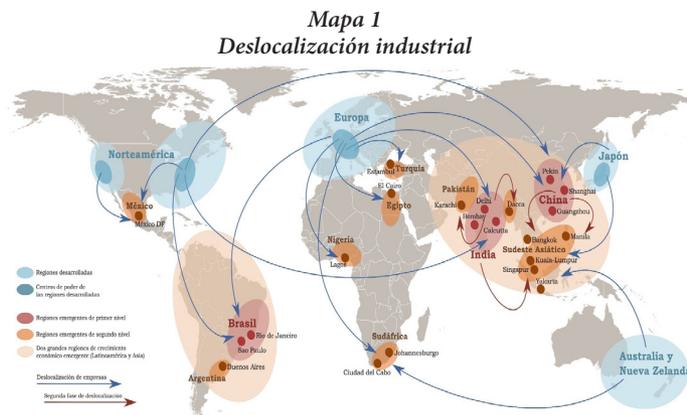
2 Merece una reflexión especial la situación política y social experimentada en todos los países latinoamericanos, más allá del aumento del ingreso per cápita y el acceso a mayores satisfactores (alimentación, vestido, vivienda, salud, etc.). Hablamos de las represiones políticas de gobiernos dictatoriales.

3 De acuerdo con el Banco Mundial (2016), hay 25 países clasificados como economías emergentes, ubicados en su mayoría en Asia y América Latina. Estos son: Argentina, Brasil, Chile, China, Colombia, República Checa, Egipto, Hungría, India, Indonesia, Corea del Sur, Malasia, México, Marruecos, Pakistán, Perú, Filipinas, Polonia, Qatar, Rusia, Arabia Saudita, Sudáfrica, Tailandia, Turquía y Emiratos Árabes Unidos.

a priorizar la especialización productiva y extractiva, principalmente en los países periféricos, para beneficiar a las empresas transnacionales y a los inversionistas no residentes.

Esta es una de las razones por las que las EE se convirtieron en espacios geográficos y sociales ideales para tal cometido. El aparente éxito económico de estos países no radica en iniciativas propias de carácter nacional, sino más bien responde a la subordinación de sus propias políticas públicas en el área agrícola, industrial, laboral, ambiental, etc. A ello hay que sumar que la mayoría acusan condiciones de atraso social e institucional (entre ellos, la corrupción) que favorecen aún más la rentabilidad del capital. En general, hablamos de movilizar distintos segmentos de la producción de países desarrollados a otros menos desarrollados para aprovecharse de los bajos niveles de protección social, legislaciones laborales, ambientales menos estrictas, etc.

Pérez (2003) plantea que “la deslocalización se produjo en dos fases. i): las multinacionales occidentales se movilizaron desde los países centrales (EEUU, Canadá, Europa, Japón y Australia) hacia las principales áreas emergentes (México, Brasil, Argentina, Sudáfrica, Nigeria, Turquía, subcontinente Indio, sudeste asiático, China); ii) las empresas más grandes de las regiones emergentes trasladaron algunas de sus funciones (las más básicas y que menos valor agregado aportaban) a zonas menos desarrolladas”. Ver mapa 1.



Fuente: Pérez, Juan. 2013 *El orden mundial*. World Press.

Devastación e insustentabilidad ecológica en las economías emergentes: el caso de ALC

El ascenso de la era neoliberal reconfiguró la noción e interpretación del financiamiento y promoción del crecimiento y el desarrollo. Se institucionalizó política e ideológicamente la noción de que el capital expresado en la figura de inversión privada nacional y extranjera sea una suerte de panacea para propiciar la salida del atraso y la pobreza. Ante tal discurso, los países en vías de desarrollo permitieron plenamente la inter-

vención de las empresas transnacionales y de la inversión privada para impulsar todo tipo de proyectos en el ámbito urbano-industrial, agroindustrial, energético, minería, infraestructura aérea, terrestre, portuaria, etc. Nada nuevo en los países periféricos, solo se modificó la forma y el método para posicionarse.

Si bien la llegada del capital privado derivó en ciertos beneficios de corto plazo (generación de empleo y relativo bienestar económico y social), no se percibe repercusiones en un desarrollo integral nacional. Es decir, solo aquellas regiones que son rentables para el capital son atendidas primordialmente incluso por los propios gobiernos; las que no, son relegadas. Hoy en día existe un amplio debate sobre la tendencia que muestra ALC a reproducir nuevamente un modelo basado en la explotación de los recursos naturales que antaño se consideraba arcaico. Hay suficiente evidencia que detalla los altos costos económicos, ecológicos y sociales de los proyectos promovidos por las empresas transnacionales o nacionales; un ejemplo de ello es la minería que es considerada como una de las actividades menos sustentables. En el cuadro 1 se resume algunos de ejemplos de conflictos económicos, sociales y ambientales resultantes de la explotación minera en ALC. Es apenas una muestra del amplio espectro de casos que se reproducen a lo largo de la región con resultados negativos (Martínez, 2014).

*Cuadro 1
Conflictos generados por la actividad minera en países de ALC (2017)⁴*

País	Empresa	Conflictos económicos y sociales y afectaciones ambientales
Argentina	Sales de Jujuy (Capitales australianos, japoneses y argentinos). Mineral: litio	Explotación del ecosistema de los salares andinos, consumo de recursos hídricos sin acciones de resiliencia. Las comunidades locales están excluidas de las ganancias y de la toma de decisiones. Ubicación: Salar de Olaroz, provincia de Jujuy ¹ .
Argentina	Barrick Gold (canadiense) Mineral: oro	Derrames de cianuro en cuerpos de agua (incluyendo glaciales); precariedad en las medidas de seguridad ambiental de la mina que pone en riesgo los ecosistemas y la salud de los habitantes locales. El río Jáchal se ha visto especialmente afectado. Ubicación: Veladero, provincia de San Juan ² .
Bolivia	Yunnan Chihong Zn & GE LTD (china) Mineral: tungsteno	Acaparamiento del agua en detrimento del abasto a la población. Bolivia es uno de los países más vulnerables hídricamente. Ubicación: Nevados de Illimani y Mururata, departamento de La Paz.

⁴ OCMAL, (2018).

País	Empresa	Conflictos económicos y sociales y afectaciones ambientales
Bolivia	D-cobre S.A. (70 % china) Mineral: cobre	Falta de información sobre las operaciones, contaminación y escasez de agua. Devastación por minería a cielo abierto. Falta de consulta a los pueblos originarios que habitan la región. Ubicación: municipio de Turco, departamento de Oruro. ³
Bolivia	Glencore (suiza) Minerales: estaño y zinc	Demanda al gobierno boliviano por sumas exorbitantes por la expropiación de la mina de Colquiri, que los mineros de la región reclamaban como propia ⁴ . Glencore exige un pago de 675,7 millones de dólares ⁵ . Ubicación: Departamento de La Paz
Chile y Argentina	Barrick Gold (canadiense) Mineral: cobre	Minería a cielo abierto, al igual que una anterior tentativa de un mega-proyecto binacional minero, Pascua Lama, amenaza con graves afectaciones sociales. Ubicación: provincia de Huasco, región de Atacama. Frontera entre Chile y Argentina ⁶ .
Nicaragua	Cóndor Gold (británica) Mineral: oro	La extracción industrial de oro por parte de la minera, pone en riesgo las formas artesanales de minería que se practican en la región. También hay quejas de amenazas de desalojo contra los habitantes, daños a los pozos comunitarios y al abasto de agua de la comunidad, y contubernio de las autoridades en la represión de la comunidad.
Nicaragua	Nicoz Resources S.A. (canadiense) Mineral: oro	Represión de las comunidades cercanas a la mina y falta de transparencia por parte de la empresa. La comunidad denuncia violaciones a los derechos humanos e irregularidades presuntamente socapadas por las autoridades. Ubicación: Rancho Grande, departamento de Matagalpa.

Fuente: elaboración propia a partir de las fuentes citadas.

De acuerdo con el Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL), desde mediados del siglo XX hasta la fecha, los países latinoamericanos que presentan la mayor cantidad de protestas y denuncias por los daños provocados por actividades mineras a los ecosistemas y a la población son: Argentina, Brasil, Chile, México y Perú (ver cuadro 2). La misma organización documenta las características de estos impactos, la participación de las empresas transnacionales y el posicionamiento de los gobiernos nacionales y locales que, a decir de los afectados, por lo regular suelen actuar a favor de los capitales privados, (OCMAL, 2017). Además de las empresas de origen nacional, la mayoría de las extranjeras que explotan los diversos yacimientos mineros son de

origen chino, japonés, norteamericano, suizo, británico y, sobre todo, canadiense. Por otra parte, parte la Global Witness da seguimiento al número de ataques y asesinatos de activistas y defensores del territorio y de las comunidades afectadas. Los proyectos mineros, de explotación forestal y agroindustrial (en ese orden) son los que generan el mayor número de asesinatos (Global Witness, 2017).

Cuadro 2
Conflictos mineros en Latinoamérica (acumulado histórica siglos XX y XXI)

País	Número de casos
Argentina	29
Bolivia	10
Brasil	26
Chile	43
Colombia	16
Costa Rica	2
Ecuador	8
El Salvador	3
Guatemala	10
Guayana Francesa	1
Honduras	5
México	45
Nicaragua	7
Panamá	7
Paraguay	1
Perú	39
República Dominicana	3
Trinidad y Tobago	1
Uruguay	1
Venezuela	2
Total	259

Fuente: https://mapa.conflictosmineros.net/ocmal_db-v2/

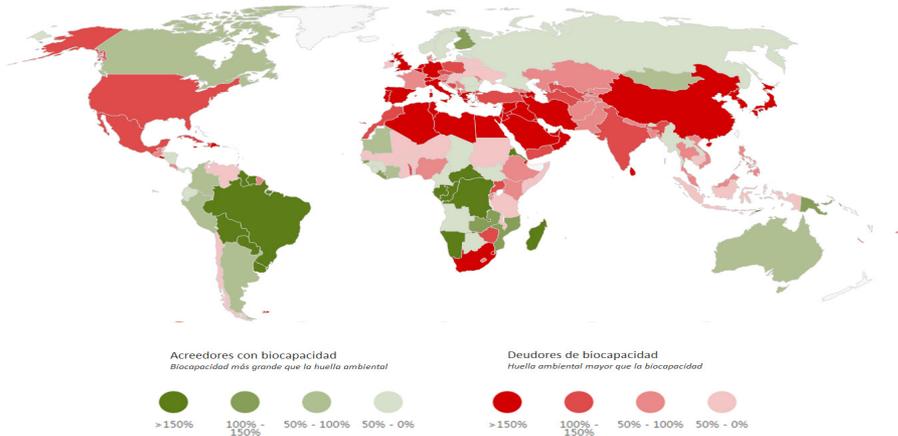
Desde la perspectiva de la economía ecológica, la actividad económica asociada a la reprimarización y explotación sostenida de los recursos naturales en ALC es altamente entrópica ya que 1) transforma sus territorios alterando la resiliencia de los ecosistemas, 2) transfiere biocapacidad hacia los países receptores propiciando con ello que el país emisor incremente su huella ecológica, hídrica y de carbono según el tipo de producto que se exporte. Este tipo de análisis no son menores ya que permiten evaluar, desde un punto de vista biofísico, cómo distintos países o regiones pierden sistemáticamente su biocapacidad; es decir, la capacidad biológica productiva que tiene un área (ecosistema) para abastecer de servicios ambientales y absorber los desechos provenientes de la producción y el consumo.

La pérdida de biocapacidad genera sistemáticamente distintos niveles de vulnerabilidad porque la población deja de recibir productos e insumos esenciales como agua, alimentos, energía, materias primas, etc. Ello se traduce en mayores costos que afectan a la competitividad económica y el bienestar social, ya que para satisfacer la demanda se debe recurrir a la importación, con el consiguiente gasto monetario que ello implica. La situación se agudiza cuando ciertos bienes –como el oxígeno, suelos libres de contaminantes o el confort térmico, que son indispensables para el proceso de reproducción humana– no pueden ser transferidos. De este modo, mientras ALC y las EE incrementan sus niveles de exportaciones de productos primarios, las repercusiones a nivel ecológico son un creciente desorden entrópico.

En el mapa 2 se puede observar la biocapacidad mundial, en la que destacan los siguientes aspectos:

- Los países desarrollados tienen un déficit biológico significativo.
- Dentro de ALC, el grueso de países sudamericanos presenta un superávit ecológico. Merecen una mención especial Bolivia, Paraguay y Uruguay que presentan los niveles de biocapacidad más altos de la región (ver cuadro 3).
- Entre las economías emergentes solo Argentina, Brasil, Colombia y Perú cuentan con superávit ecológico.

Mapa 2
Disponibilidad de biocapacidad mundial (2018)



Fuente: Global Footprint Networks (2018).

Cuadro 3
Niveles de reserva ecológica de los países de América Latina y el Caribe

País	Biocapacidad per cápita (%)	Huella ecológica per cápita (%)	Reserva ecológica per cápita (%)
Argentina	6,7	3,6	3,1
Bolivia	16,5	3,1	13,4
Brasil	8,9	3,1	5,8
Chile	3,5	4,0	-0,5
Colombia	3,7	1,9	1,8
Costa Rica	1,6	2,5	-0,9
Cuba	0,8	1,9	-1,1
República Dominicana	0,6	1,6	-1
Ecuador	2,1	2,0	0,1
El Salvador	0,6	2,0	-1,4
Guatemala	1,1	1,8	-0,7
Haití	0,3	0,7	-0,4
Honduras	1,7	1,6	0,1
Jamaica	0,4	1,8	-1,4
México	1,2	2,6	-1,4
Nicaragua	2,2	1,5	0,7
Panamá	2,9	2,3	0,6
Paraguay	10,4	3,7	6,7
Perú	3,8	2,3	1,5
Uruguay	10,3	3,0	7,3
Venezuela	2,7	3,3	-0,6
Total regional	82	50,3	+31,7

Fuente: Global Footprint Network (2014).

La promoción del crecimiento hacia el exterior, al amparo del libre mercado y, por ende, de la especialización productiva regional y la deslocalización industrial, trae consigo profundas transformaciones territoriales, ambientales y sociales cuyos costos generalmente no son asumidos por las empresas o los gobiernos, sino que son transferidos a la sociedad. Por ello es imperativo que los análisis sean multidimensionales, vislumbrando efectos a mediano y largo plazo; más aún, que la noción ecológica sea elevada a un nivel de seguridad nacional.

México es un claro ejemplo. Desde que comenzó a aplicar en 1982 profundas transformaciones estructurales de corte neoliberal, y aun hasta 2017, cerca del 50 % de su población se encuentra en distintos niveles de pobreza y la concentración del ingreso aumentó significativamente. Más aun, está perdiendo su seguridad alimentaria con la subsecuente pauperización de su población rural y la drástica transformación de su territorio. Casi está demás decir que las grandes empresas nacionales y extranjeras son las ganadoras de este proceso (Martínez, 2015).

El reto de las EE y de ALC en el siglo XXI desde un enfoque de sustentabilidad

El aparente éxito de muchas de las EE está sostenido en una serie de políticas y estrategias económicas condicionadas, en buena medida, por los países desarrollados y las grandes empresas transnacionales. Mientras dichos países emergentes cumplan con los requisitos que imponen estos actores el flujo de capital es constante y, por ende, el impulso al crecimiento local o nacional. Sin embargo, cuando se presentan escenarios adversos para la rentabilidad, el ciclo económico se ve afectado ya que las empresas retiran total o parcialmente sus actividades, afectando la generación de empleos y la captación de ingresos fiscales, entre otros rubros.

En este sentido, el siglo XXI trajo para ALC retos y condiciones que no podrán ser atendidos sin un Estado más activo y participativo. Más allá de lo económico, la inestabilidad política y social, la corrupción y el narcotráfico, la devastación ambiental y los efectos del cambio climático son apenas algunos rubros generales contra los que no se tiene suficiente capacidad institucional. Por otra parte, Latinoamérica depende cada vez más del ritmo de crecimiento mundial y en especial de regiones como Asia, donde se concentra el mayor dinamismo económico. Es contradictorio que al día de hoy gran parte de los gobiernos latinoamericanos y la oligarquía empresarial de la región sigan sin impulsar la promoción de esquemas productivos propios a través de políticas nacionales industriales, agropecuarias y de servicios de largo alcance, tal y como ocurrió en China y, en su momento, en otros países del bloque asiático como los llamados tigres asiáticos de primera y segunda generación, que se han caracterizado precisamente por la alta participación del Estado y por el desarrollo de sectores estratégicos: las industrias de alta tecnología.

A partir del reto que representa la inserción de ALC en el mercado global y, en especial, su desenvolvimiento frente a China, se propone a continuación un marco básico de temas centrales para profundizar el debate. Es necesario encontrar nuevas rutas de transición para rebasar el modelo económico vigente, sin perder de vista en ningún momento la sustentabilidad desde lo ecológico, lo económico y lo social. Es fundamental, entonces, ir más allá del discurso y la propaganda porque en la práctica no se refleja que se cumpla cabalmente el postulado de los gobiernos de satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer el porvenir de las generaciones futuras.

1. El crecimiento hacia el exterior no debe seguir siendo el eje central de las políticas económicas. A casi cuatro décadas de implementación del libre mercado, las evidencias y los resultados son contundentes para concluir que dicho modelo está agotado y no puede seguir siendo considerado como la panacea para salir del atraso económico y social.
2. La relación con el exterior, y particularmente con China, debe ir más allá de solo aspirar a exportar materias primas y recursos naturales. Deben ejecutarse planes y programas de cooperación que realmente ayuden a ALC a superar el

atraso histórico en el que se encuentra. Se ha observado que, en efecto, existen dichos instrumentos políticos sin embargo, los gobiernos latinoamericanos y sus empresarios se concentran en proyectos para obtener ganancias en el corto plazo y no apuestan a suscribir acuerdos en áreas que trasciendan en el tiempo, como la investigación y el desarrollo (I+D).

3. De lo anterior, es improcedente el estatus de subordinación y dependencia al que han llevado a Latinoamérica las élites políticas y empresariales justo por apostar a que las ganancias se obtengan mediante salarios y condiciones laborales paupérrimas. La participación del Estado es central; es fundamental que recupere su papel protagónico y no que se mantenga solo como simple administrador al servicio del capital.
4. Los proyectos e inversiones deben orientarse a propiciar una integración horizontal en lo agrícola e industrial, tanto a escala local como nacional. El desarrollo de infraestructura no es viable social y económicamente mientras no esté diseñado para atender la consolidación del mercado interno nacional, regional y local; no debe estar proyectado a satisfacer la demanda internacional de recursos naturales, materias primas o servicios de logística aérea, marítima o terrestre. No es suficiente el argumento de los defensores de este tipo de proyectos, de que generan empleos temporales y permanentes.
5. Se requieren inversiones que garanticen el desarrollo del sector primario bajo principios diferentes a los de corte extractivista. Como se señaló en el punto 2, es deseable la inversión en investigación y desarrollo e impulsar la agroindustria para transitar hacia la producción de bienes con mayor valor agregado.
6. Deben impulsarse modelos de cooperación entre el gobierno, la empresa y la universidad (triple hélice) para no depender exclusivamente de las grandes inversiones (sobre todo del extranjero), pues como se ha expuesto ampliamente, este esquema es pernicioso para el desarrollo de ALC. Por el contrario, hay suficientes evidencias exitosas de empresas locales y rurales que lograron distintos objetivos (económicos, sociales y ecológicos), demostrando que es posible promover el desarrollo local bajo esta ruta. Los distintos gobiernos cuentan con las instituciones necesarias para ello.
7. Estas reflexiones ponen especial énfasis el sector rural, ya que ALC cuenta aún con una población rural e indígena significativa. Destacan Guatemala, Bolivia, México y Perú como países que tienen la mayor proporción de población indígena respecto de su población total. Ver mapa 3.

Mapa 3
Los pueblos indígenas en América Latina



Fuente: CEPAL 2010.

Los espacios rurales e indígenas deben ser respetados e integrados bajo esquemas productivos ad hoc, para mantener así su capacidad de producción social y económica. Su población no debe ser reducida o limitada a ser fuerza de trabajo barata y temporal para maquiladoras, el sector de servicios o la construcción. Este es un tema complejo si es que no se tiene la suficiente comprensión sobre cómo se desenvuelven estos sectores que son fundamentales para asegurar la soberanía alimentaria. Urge, entonces, mejorar las condiciones de los habitantes rurales para evitar su migración hacia las ciudades, fenómeno que profundiza el desequilibrio de la relación campo-ciudad.

8. En términos ecológicos, un elemento central para guiar toda la actividad económica debería ser la capacidad de carga de los ecosistemas como elemento determinante de viabilidad de los proyectos. Esto va más allá de los estudios de impacto ambiental.
9. Es imperativa la participación de la sociedad como actor activo para impulsar y mantener instituciones públicas sólidas, competitivas y eficientes, y bajar la corrupción al mínimo en pos de reducir los costos sociales y económicos.
10. Toda ALC debe promover con más intensidad la cooperación regional. Si bien cada país busca el máximo beneficio nacional, es fundamental apoyar el desarrollo de las naciones más atrasadas para evitar los movimientos migratorios

y el incremento de la pobreza; elementos resultantes de la desestabilización social, política y de una estructura económica poco competitiva.

En conclusión, si bien no se trata de pronunciarse radicalmente a favor de cerrar fronteras y asumir al proteccionismo, es fundamental dar un giro sustancial al modo en que está guiándose económica y políticamente a Latinoamérica. En este momento, a nivel mundial, se están reconfigurando las distintas posiciones políticas; China va rumbo a convertirse en una potencia mundial; Asia seguirá desarrollándose y por ello urge que ALC marque una distancia de aquellas políticas (Consenso de Washington) que la han apartado de la senda del desarrollo económico.

La pérdida del sentido comunitario en la sociedad neoliberal, y la consiguiente imposición de la noción de que el individuo debe ser competitivo, egoísta y velar por sus intereses económicos, merece un debate profundo. Por lo pronto, finalizamos con una cita textual del informe de OXFAM “Premiar el trabajo, no la riqueza” (2018), que ayuda en la reflexión a partir de una interrogante esencial: ¿acaso el hombre no debe estar al servicio de la humanidad más que de los propios individuos?

“El año pasado (2017), el número de personas cuyas fortunas superaron los mil millones alcanzó su máximo histórico, con un nuevo milmillonario cada dos días. En este momento hay 2.043 milmillonarios en todo el mundo, de los que nueve de cada 10 son hombres. La riqueza de estos milmillonarios también experimentó un enorme crecimiento, lo suficiente como para poder terminar con la extrema pobreza en el mundo hasta siete veces. El 82 % del crecimiento de la riqueza mundial durante el último año fue a parar a manos del 1 % más rico, mientras que la riqueza del 50 % más pobre de la población mundial no aumentó en lo más mínimo”.

Bibliografía

Banco Mundial

2016 Global Economic Prospects 2016. Spillovers amid Weak Growth. Washington DC: Banco Mundial.

Barrick, Operations, Veladero

Recuperado el 11 de septiembre de 2018 <https://www.barrick.com/operations/veladero/default.aspx>

Barrick, Pascua-Lama

Presencia. Recuperado el 11 de septiembre de 2014 <https://barricklatam.com/barrick/presencia/pascua-lama/informacion-general/caracteristicas/2014-06-10/124049.html>

CEPAL

2010 Los pueblos indígenas en América Latina. Disponible en:

<https://www.cepal.org/es/infografias/los-pueblos-indigenas-en-america-latina>

El Deber

2017, 8 de diciembre. “Glencore enjuicia a Bolivia por Vinto y Colquiri”. Recuperado el 11 de septiembre de 2017 de <https://www.eldeber.com.bo/economia/Glencore-enjuicia-a-Bolivia-por-Vinto-y-Colquiri-20171208-0021.html>

FAO

2016 Global Forest Resources Assessment. Roma.

Gobierno de la República Popular China [GRPCh]

2011 La política de China hacia América Latina y el Caribe. Disponible en:

<http://dusselpeters.com/CECHIMEX/CuadernosdelCechimex20113.pdf>

Global Footprint Networks

2018 Disponible en , <http://data.footprintnetwork.org/#/>

Global Footprint Network

2014 Disponible en: <http://data.footprintnetwork.org/#/countryTrends?type=BCpc,EFCpc&cn=5001>

Global Witness

2017 Defender la tierra. Asesinatos globales de defensores/as de la tierra y el medio ambiente 2016. United Kingdom. Disponible en : <https://www.globalwitness.org/en-gb/campaigns/environmental-activists/defenders-earth/>

Martínez Rivera, Sergio E

2015 “La insustentabilidad económica, social y ambiental del modelo neoliberal en México”, en Valenzuela Feijoo, José y Samuel Ortiz Velásquez (coord.), Crisis neoliberal. Alternativas de izquierda en América latina II. México: Barzón.

2014 “China y América Latina y el Caribe: una visión ambiental heterodoxa de su intercambio comercial”, en Trápaga Delfín, Yolanda (coord.), América Latina y el Caribe-China. Recursos naturales y medio ambiente. México: Buena Onda.

2012 “La relación comercial de América Latina y la República Popular China: crítica desde una perspectiva económico-ambiental”, en Paulino, Luis Antonio y Marcos Cordeiro Pires (coord.), China e América Latina: A geopolítica da multipolaridade. São Paulo: Fundação Memorial.

Minera D’Cobre S.A. “Empresa con capitales chinos explota cobre en Turco”

2016, 30 de diciembre. Recuperado el 11 de septiembre de 2017 de <http://boliviaminera.blogspot.com/2016/12/minera-dcobre-sa-empresa-con-capitales.html>

Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL)

Conflictos mineros en América Latina: extracción, saqueo y agresión. Estado de situación en 2017

2018. Disponible en: https://www.ocmal.org/wp-content/uploads/2018/04/Informe_2017-2.pdf

OCMAL

Mapa de conflictos Mineros en América Latina. Disponible en:

https://mapa.conflictosmineros.net/ocmal_db-v2/

OXFAM

2018 Premiar el trabajo, no la riqueza. Disponible en: <https://oxfamintermon.s3.amazonaws.com/sites/default/files/documentos/files/premiar-trabajo-no-riqueza.pdf>

Pérez Ventura, Juan

2013 ¿Qué es y cómo funciona la deslocalización de las empresas? Consultado el 24 de julio de 2018 en:

http://www.unitedexplanations.org/2013/05/31/la-deslocalizacion-o-como-abaratar-costes-en-un-mundo-global/?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3A+unitedexplanations+%28United+Explanations%29

Rojas, E.

2012, 20 de junio. Bolivia expropia mina Colquiria filial de la empresa suiza Glencore. DW América Latina. Recuperado el 11 de septiembre de 2017 de <https://www.dw.com/es/bolivia-expropia-mina-colquiri-a-filial-de-empresa-suiza-glencore/a-16040034>

Sales de Jujuy

Recuperado el 11 de septiembre de 2018 <http://salesdejujuy.com/espanol/proyectos/>

Aspectos metodológicos y retos en política económica de la República Popular China para América Latina y el Caribe

Enrique Dussel Peters

Introducción

Este breve texto busca plantear una estructura de análisis de la relación de América Latina y el Caribe (ALC) con China. En un contexto de creciente interés en torno a estas relaciones internacionales, no son pocos los esfuerzos similares, pero en la mayoría de los casos estos no logran un grado de especialización y comprensión puntual de los tópicos fundamentales para la formulación de propuestas de una política sólida y propositiva para los múltiples rubros involucrados.

Desde esta perspectiva, se debe distinguir cualitativamente entre la presencia reciente de China en la región –desde la década de los 90 del siglo XX e inicios del siglo XXI– con anteriores experiencias históricas. Sin lugar a dudas, las recientes experiencias son inconmensurablemente superiores en prácticamente cualquier ámbito de relación bilateral, incluyendo el educativo. Esta “inconmensurabilidad” no es tanto resultado de la relación bilateral per se o por factores inherentes a ALC, sino que de la presencia cualitativamente diferente de China a nivel global. Para ser enfáticos: no tiene demasiado sentido comparar la relación de ALC o alguno de sus países en un ámbito específico desde la década de los 70 con 2018.

Con estos objetivos, este documento se divide en dos apartados. En el primero se presentan elementos para un análisis metodológico de la relación entre ALC y China en su más reciente relación; se incluyen aspectos que trastocan profundamente la relación socioeconómica que requieren, desde el planteamiento inicial, respuestas puntuales por parte de ALC, lo que en general no ha sucedido, ni desde una perspectiva regional ni desde un país en específico. La segunda sección aborda las implicaciones del primer apartado y una propuesta metodológica puntual.

1. Hacia una metodología para el análisis de la reciente relación ALC-China

Desde una perspectiva actual se aprecia un grupo de fases –sin caer en un etapismo mecánico o primitivo– que evolucionaron en forma paralela –es decir, no son excluyentes– y que generaron diversas oportunidades y retos. Así, la relativamente reciente y muy dinámica relación entre ALC y China requiere de un análisis, reflexión y propuestas que reflejen esta creciente complejidad. De manera coherente con este planteamiento, se propone tres fases con un grupo de características que serán analizadas en lo que sigue: i) desde los 90 se dio una rápida intensificación de la relación en términos comerciales, hasta que China se convirtió en el segundo socio comercial de la región, con relevantes diferencias entre países ; ii) desde 2007-2008, y de manera paralela al inicio de la crisis financiera internacional, empezaron a surgir masivos flujos de financiamiento (salida de flujos de inversión extranjera directa, OFDI, por su sigla en inglés) de China hacia ALC, convirtiéndose desde entonces en una fuente muy significativa de financiamiento; y iii) en 2013 capitales chinos iniciaron su presencia en significativos proyectos de infraestructura en ALC.

Esta interpretación permite comprender –y diferenciar– la creciente complejidad en la relación bilateral y la necesidad de generar diversos instrumentos de análisis y evaluación de las respectivas fases y de la relación actual. Permite, además, estructurar la relación bilateral actual –respetando diferencias importantes entre subregiones en ALC y sus respectivos países–; y permite, particularmente, diferenciar entre comercio, financiamiento, OFDI y proyectos de infraestructura y políticas específicas.

Para empezar el análisis vale considerar, en primer lugar, que hasta 1992 China representaba menos del 1 % del comercio de ALC; en 2001 fue el 2,3 % y en 2014 el 12,8 %, ya por encima de la Unión Europea en su conjunto y solo por debajo de Estados Unidos, cuya participación en el comercio de ALC cayó de 50,8 % en 2001 a 37,7 % en 2014 (Bittencourt et al, 2012; CEPAL, 2016; Dussel Peters, 2016).

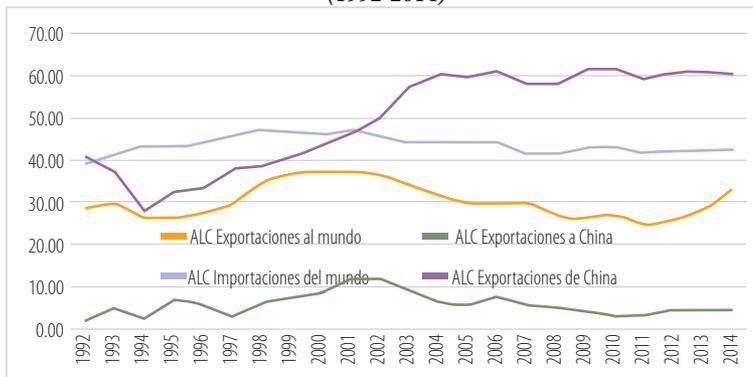
Adicionalmente, ALC en la actualidad también es un aliado comercial de gran relevancia para China: desde hace varios años y hasta 2015 es su cuarto socio comercial en importancia, solo después de Estados Unidos, la Unión Europea y Asia; a nivel de países solo detrás de Estados Unidos, Japón y Corea.

Si bien China es el segundo socio comercial de ALC, los países de esta región tienen un pronunciado déficit comercial: desde 2012 la balanza comercial bilateral fue siempre superior a los \$us 75.000 millones y aumentó más de 15 veces en el periodo 2000-2014. Es decir, si bien es cierto que las exportaciones de ALC aumentaron con un factor de 22, las importaciones lo hicieron 18 veces y el déficit comercial está destinado a crecer aún más en el futuro, considerando la estructura del comercio. El gráfico 1 expone un conjunto de estructuras y retos del comercio de ALC con China; al medir el porcentaje del comercio con nivel tecnológico medio y alto con respecto a las respectivas

importaciones y exportaciones, destaca la enorme y creciente brecha tecnológica entre las importaciones y las exportaciones de ALC a y desde China: desde 2006 las importaciones de nivel tecnológico medio y alto representaron más del 60 % del total y las exportaciones cayeron de niveles menores al 10 % en 2001-2002 a menos del 5 % desde 2009; es decir, hay una muy significativa brecha en términos absolutos y esta ha crecido en el último lustro.

Estas tendencias contrastan con el comercio de ALC con el resto del mundo, caso en el que el contenido tecnológico de las importaciones disminuyó drásticamente, al igual que el nivel tecnológico de las exportaciones de ALC que, sin embargo, se dio en menor medida. Como resultado, la brecha tecnológica con el resto del mundo se redujo (ver gráfico 1); es decir, las exportaciones de ALC a China destacan por un contenido mínimo de valor agregado y de nivel tecnológico medio y alto, a diferencia de sus importaciones (OCDE, CAF y CEPAL, 2015). Existe, de igual forma, un creciente debate sobre el desplazamiento de ALC por China, tanto en su mercado doméstico como en terceros mercados (Dussel Peters 2016; Gallagher y Porzecanski 2008), con lo que también se plantea la discusión sobre los efectos netos –en producción, comercio, empleo y otras variables– de China: si bien las exportaciones de ALC hacia China pueden tener efectos positivos, las importaciones pueden generar efectos negativos. Este punto no fue analizado suficientemente por el momento y será abordado explícitamente en la siguiente sección.

Gráfico 1
América Latina y el Caribe: Comercio según nivel tecnológico medio y alto
(1992-2014)



En una segunda fase, desde 2007-2008, China se convirtió en una creciente fuente de financiamiento y de OFDI. Sobre el financiamiento, desde hace más de un lustro existen diversos trabajos –particularmente de Kevin Gallagher (Gallagher *et al*, 2013; Kong y Gallagher, 2016 – que señalan la creciente dinámica y presencia de los bancos públicos chinos en ALC (Hernández Cordero, 2016), la cual también se encuentra altamente concentrada en un grupo de países: tan solo Venezuela concentró más del 50 % de los créditos chinos, aunque Brasil, Argentina, Ecuador y Bolivia también

jugaron un papel significativo; más de dos terceras partes de estos créditos estuvieron orientados a proyectos de infraestructura y energía, mientras que la minería participó con más del 25 %.

En esta segunda fase también se puede incluir a los OFDI de china hacia ALC. Si bien existen significativas diferencias estadísticas en la medición de estos flujos, que pueden discrepar hasta en más de 10 veces, (Dussel Peters 2013, 2018; Dussel Peters y Ortiz Velásquez 2016; Mofcom 2016/a/b), instituciones como la CEPAL (2013) los estiman en alrededor de \$us 10.000 millones anuales. Brasil, Perú y Argentina son los principales receptores, aunque Venezuela, Colombia y Ecuador también jugaron un papel crecientemente importante. En este ámbito existe un grupo de resultados y debates relevantes; por un lado, la OFDI china en ALC pareciera reforzar el patrón de especialización creado por el comercio bilateral; es decir, China orientó su OFDI en forma significativa hacia minería, petróleo, gas y otras materias primas (Chen y Pérez Ludeña, 2013; IADB 2016). Adicionalmente, el tema de la propiedad de la OFDI fue un aspecto significativo (Dussel Peters, 2013, 2018; Lin, 2013): si bien hasta el momento predominó la OFDI pública –comprendida como la propiedad china de municipios, ciudades, provincias y gobierno central–, existe la expectativa de que en el futuro las empresas de propiedad privada incrementen significativamente su presencia. Por último, las empresas chinas pasaron por un lento y costoso proceso de aprendizaje con clientes, proveedores, trabajadores, las respectivas legislaciones en ALC, así como con los respectivos gobiernos federales, provincias, ciudades y municipios, y particularmente en los casos de alternancia política (Dussel Peters, 2014); a diferencia de países como Estados Unidos o Alemania, cuyas empresas ya radican desde hace más de 60 años en ALC, el caso de las empresas chinas es mucho más reciente y dinámico.

Puede establecerse una tercera fase en la relación entre ALC y China desde 2013, a partir de numerosos proyectos de infraestructura a cargo de empresas chinas.

Con base en altas tasas de ahorro, la economía del gigante asiático presenta un significativo potencial de financiamiento, así como importantes capacidades tecnológicas y expertise (BM/DRC, 2012). Igual de importante es tener en cuenta que ante la “omnipresencia del sector público” (Dussel Peters, 2015), este país tiene enormes fortalezas institucionales para ofrecer “paquetes” de infraestructura o proyectos llave en mano (turnkey projects), es decir, con capacidad de integrar aspectos de diseño, proveeduría, fabricación, financiamiento, tecnologías, servicios postventa e incluso fuerza de trabajo en diferentes proyectos de infraestructura (Gransow, 2015). El caso específico de ALC se analizará en la tercera sección de este documento.

En esta tercera y más reciente fase de relación con ALC (y el mundo), China planteó concentrarse masivamente en proyectos de infraestructura. Hasta mediados de 2016, realizaba 2.133 proyectos de infraestructura en el extranjero –a un costo de \$us 4.250 millones–, particularmente en la construcción de proyectos de trans-

porte (puertos, sector ferroviario y aeropuertos) y de energía (Mofcom, 2016/a). Considerando las serias dificultades para acceder a información por proyectos y países, el CGIT (China Global Investment Tracker, 2012) ofrece información para más de 1.100 proyectos de infraestructura de China en el mundo en el periodo 2005-2016.

Entre los principales resultados destacan (y tomando la información de CGIT sin modificaciones):

1. El espectacular monto total de los proyectos de infraestructura de China en el mundo, de alrededor de \$us 630.000 millones durante 2005-2016. Asia –del Este y Oeste– representó el 37,7 % de los más de 1.100 proyectos y el 37,4 % del monto de los proyectos de infraestructura en el mundo durante 2005-2016. ALC, por otro lado, participó con el 8,3 % y el 9,3 %, respectivamente.
2. El incremento reciente (2013) de estos proyectos de infraestructura, en la lógica de la propuesta estratégica de China –bajo los lemas de “Un cinturón, un camino” y “La nueva ruta de la seda marítima”, como se analizó anteriormente–; un aumento tanto del número de proyectos como de sus respectivos montos.
3. La misma fuente y otros recientes estudios (Dussel Peters y Ortiz Velásquez, 2017) destacan, de igual forma, el alto grado de concentración de un relativamente pequeño grupo de transnacionales chinas que participan significativamente en la estrategia de “Un cinturón, un camino” a nivel global: 20 empresas –destacando Sinomach, China State Construction Engineering, todas públicas– se beneficiaron con estos proyectos de infraestructura y participan fundamentalmente en los sectores de energía y transporte. Las principales 20 empresas realizaron el 80 % de los proyectos que representaron el 83,7 % del valor de los proyectos considerados; las cinco empresas más grandes representaron el 46 % del monto de los proyectos de infraestructura de China durante 2005-2016.

2. Conclusiones e implicaciones diversas

Hay en la actualidad un aumento significativo en el análisis académico de organizaciones empresariales y del sector público respecto a la relación entre ALC y China. Esta tendencia, si bien tardía, es muy positiva considerando las importantes carencias y la brecha. Se identifican sobre todo dos aspectos críticos.

Primero: los nuevos análisis –ya sea sobre temas nuevos o en países que inician su acercamiento a China– deben partir de los valiosos avances actuales. En ALC hay al menos tres instituciones que desde hace más de dos décadas trabajan puntualmente sobre China: el Colegio de México, el Centro de Estudios China-México de la Facultad de Economía de la UNAM y la Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China; en todas estas instituciones se efectuaron discusiones interdisciplinarias con contrapartes chinas y con múltiples expertos de diversos sectores sociales. Buscar “inventar” nuevos temas sin partir de los diálogos existentes –incluyendo aspectos de

experiencias de cooperación e intercambio entre universidades, por ejemplo– pareciera carecer de todo sentido, particularmente desde una perspectiva académica, ya que no permite un proceso de efectivo aprendizaje. Subsiste en la actualidad, sin embargo, un creciente “autismo” al respecto.

Segundo: la relación ALC-China ha sido crecientemente compleja y requiere de un mayor nivel de especialización y expertise. Desde una perspectiva socioeconómica se presentan tres temas o etapas relevantes que requieren de un análisis especializado y con una enorme profundidad: comercio, financiamiento, OFDI y proyectos de infraestructura. Es posible, sin lugar a dudas, ampliar el grupo de temas relevantes en la relación ALC-China; un examen puntual y a profundidad de cada uno de los temas –las instituciones latinoamericanas antes señaladas realizaron esfuerzos importantes al respecto, así como el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Academia de Ciencias Sociales en China– implica, por un lado, la generación de grupos de estudios puntuales; y por otro lado, y para mantener un diálogo interdisciplinario en ALC y con contrapartes chinas, la mejora en el nivel y la calidad de las instituciones públicas, privadas y académicas, así como el respectivo nivel del análisis y de las propuestas en cada uno de estos rubros; la calidad de las instituciones y de las propuestas, de otra forma, no enriquecerán la creciente y dinámica relación ALC-China.

De no permitirse y experimentarse un explícito proceso de aprendizaje en los diversos sectores señalados, la relación con China continuará como “potencial” –algo reconocido hace décadas– y sin realizarse. ALC, desde esta perspectiva, se encuentra en una efectiva y profunda encrucijada en cuanto a su intención de invertir en instituciones especializadas en China en el corto, mediano y largo plazo. Hasta entonces, continuaremos con una relación bilateral –regional y nacional– limitada con China y llena de incomprendiones, ignorancias y limitaciones. Ante las condiciones aquí analizadas –comercio, financiamiento, OFDI y proyectos de infraestructura– pareciera que la responsabilidad e interés debieran de estar del lado latinoamericano.

Bibliografía

Ansar, Atif; Bent Flyvbjerg, Alexander Budzier y Daniel Lunn
2016 “Does infrastructure investment lead to economic growth or economic fragility? Evidence from China”, en *Oxford Review of Economic Policy* 32(3). 360-390.

Bittencourt, Gustavo; Enrique Dussel Peters, Célio Hiratuka, et al (coords.).
2012 El impacto de China en América Latina: comercio e inversiones. Montevideo: Red Mercosur.

BM/DRC (Banco Mundial y Development Research Center of the State Council)
2012 China 2030. Building a Modern, Harmonious, and Creative High-Income Society. Washington, DC: BM/DRC.

CAF (Banco de Desarrollo de América Latina)

2017. Infralatam (www.infralatam.info). CAF

Cao, Yuanzheng

2015 “TPP Model opens a new phase of infrastructure construction, en One Belt One Road. *International Project Contracting & Labour Service* 5. 32-33.

CEPAL

2016 Relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y China. Oportunidades y desafíos. Santiago de Chile: CEPAL.

Chen, Taotao y Miguel Pérez Ludeña

2013 “Chinese foreign direct investment in Latin America and the Caribbean”, en *Production Development* 195. CEPAL. 1-30.

Dussel Peters, Enrique

2018 Monitor de la OFDI china en ALC 2018. México: Red ALC-China

2016 ¿Participa China en la integración o desintegración comercial de China? México: Red ALC-China, UDUAL y UNAM/Cechimex.

2015 “The Omnipresent Role of China’s Public Sector in its Relationship with Latin America and the Caribbean”, en Dussel Peters, Enrique y Ariel Armony (edits.), *Beyond Raw Materials. Who are the Actors in the Latin America and Caribbean-China Relationship?* Buenos Aires: Red ALC-China, Friedrich Ebert Stiftung y University of Pittsburgh/CLAS. 50-72.

2014 La inversión extranjera directa de China en América Latina: 10 casos de estudio. México: Red ALC-China, UDUAL y UNAM/Cechimex.

2013 “Características de la inversión extranjera directa china en América Latina (2000-2011)”, en Dussel Peters, Enrique (coord.), *América Latina y el Caribe-China. Economía, comercio e inversiones*. México: Red ALC-China, UDUAL UNAM/Cechimex. 171-202.

Dussel Peters, Enrique y Samuel Ortiz Velásquez

2017 Monitor de la OFDI china en ALC. México: Red ALC-China.

Dussel Peters, Enrique y Ariel C. Armony

2017 Effects of China on the quantity and quality of jobs in Latin America and the Caribbean. *ILO Technical Reports* 2017/6. 1-103.

Dussel Peters, Enrique y Samuel Ortiz Velásquez

2016 Monitor de la OFDI de China en México, en *Monitor de la OFDI de China en ALC* 1. México. 1-49.

Gallagher, Kevin; Amos Irwin y Katherine Koleski

2013 “¿Un mejor trato? Análisis comparativo de los préstamos chinos en América Latina”, en Cuadernos de trabajo del Cechimex 1. México: Cechimex. 1-32.

Gallagher, Kevin y Roberto Porzecanski

2008 “China Matters. China’s Economic Impact in Latin America”, en *Latin American Research Review* 43(1). 185-200.

He, Junfeng y Jian Mingsheng

2015 “Analysis on opportunity and risk of Peru Port infrastructure construction”, en *China Harbour Engineering* 35(5). 66-70.

Huang Meibo y Ren Peiqiang

2013 A study on the employment effect of chinese investment in South Africa. Stellenbosch, Sudáfrica: Universiteit Stellenbosch University, Centre for Chinese Studies.

IADB (Inter-American Development Bank)

2016 “Made in Chi-LAT. Keys to Renew the Convergence Between Latin America and China” en *Integration & Trade* 40. 1-170.

Jenkins, Rhys

2011 “El ‘efecto China’ en los precios de los productos básicos y en el valor de las exportaciones de América Latina”, en *Revista de la CEPAL* 103. 77-93.

Jenkins, Rhys y Enrique Dussel Peters (coords.)

2009. *China and Latin America. Economic Relations in the Twenty-First Century.* Bonn y México: DIE, CECHIMEX/UNAM.

Kong, Bo y Kevin Gallagher

2016 *The Globalization of Chinese Energy Companies: The Role of State Finance.* Boston: Boston University/GEGI.

Li, Tao; Wenyue Yang, Zhongqing Yang, Yongwei Liu y Xiaoshu Cao

2014 “New Patterns and Practices for Overseas Regional Development of China under the Background of Global Strategy: A Case Study of the Integrated Development of Transportation Infrastructure and Land Space alongg the Tehuantepec in Mexico”, en *Journal of Land Economics* 2. 109-125.

Li, Yi y Mengsheng Li

2016 “The Impact of Japan in the Process of China’s High-Speed Rail Export”, en *Northeast Asia Forum* 5. 16-27.

Lin, Yue

2013 “Inversión extranjera directa de China en América Latina”, en E. Dussel Peters (coord.), *América Latina y el Caribe-China. Economía, comercio e inversiones.* México: Red ALC-China, UDUAL, UNAM/Cechimex. 203-222.

Long, Guoqiang

2015 “One Belt, One Road: A New Vision for Open, Inclusive Regional Cooperation”, en Cuadernos de trabajo del Cechimex 4. México: Cechimex. 1-8.

López, Andrés; Daniela Ramos y Gabriela Starobinsky

2010 “A Study of the Impact of China’s Global Expansion on Argentina: Soybean Value Chain Analysis”, en Cuadernos de trabajo del Cechimex 2. México: Cechimex. 1-28.

McKinsey

2018 Digital China: Powering the Economy to Global Competitiveness.

Mofcom (Ministerio de Comercio)

2016 2015 Statistical Bulletin of Outward Foreign Direct Investment. Pekín: Mofcom.

2016/a Regular Press Conference of the Ministry of Commerce (17 de mayo de 2016). Pekín: Mofcom.

2016/b Regular Press Conference of the Ministry of Commerce (17 de Agosto de 2016). Pekín: Mofcom.

Monitor de la OFDI de China en ALC

2016 Monitor de la OFDI de China en ALC. Red ALC-China, en: <http://www.redalc-china.org/monitor/>

OCDE (Organization for Economic Co-operation and Development)

2015. Perspectivas económicas de América Latina 2016. París: OCDE, CAF y CEPAL.

Roldán Pérez; Adriana Alama, Sofía Castro y Camilo Alberto Pérez Restrepo (coord.)
2016 La presencia de China en América Latina. Comercio, inversión y cooperación económica. Medellín: Universidad EAFIT.

Trápaga Delfín, Yolanda

2015 “¿Qué tan sustentables son las ‘ciudades sustentables?’” Los casos de Tianjin y Curitiba, en Trápaga Delfín, Yolanda (coord.), América Latina y el Caribe y China. Recursos naturales y medio ambiente. México: Red ALC-China, UDUAL y UNAM/ Cechimex. 55-78.

Wang, Quan

2015 “Unconventional risk of Asian infrastructure investment and how to respond”, en Journal of International Economic Cooperation 8. 84-88.

Wu, Hongying

2010 “Treinta años de relaciones de China y México como socios estratégicos: desarrollo económico y social”, en Dussel Peters, Enrique y Yolanda Trápaga Delfín (coords.). Hacia un diálogo entre México y China. Dos y tres décadas de cambios

socioeconómicos. México: Cámara de Senadores, UNAM/CECHIMEX, CICIR y Fundación Friedrich Ebert. 9-38.

Xie, Wenze

2016 “Medium to High Rate Growth of China’s Economy and the Economic and Trade Cooperation Between China and Latin America”, en *Journal of Latin American Studies* 4. 42-58.

Yang, Zhimin

2012 “Cooperación económica y comercial entre China y México: elevando el nivel desde una óptica estratégica”, en Dussel Peters, Enrique (coord.). *40 años de la relación entre México y China. Acuerdos, desencuentros y futuro*. México: UNAM/CECHIMEX, Senado de la República y CICIR. 107-119.

Zhang, Lei

2015 “An assessment of the development environment of PPP projects in Latin America”, en *International Project Contracting & Labour Service* 10. 24-26.

El ascenso chino, las transformaciones de la economía-mundo capitalista y los impactos sobre los patrones comerciales en América Latina

Alexandre de Freitas Barbosa

Este ensayo parte del supuesto de que la utilización del término “global” como mero adjetivo –ya sea en la “economía global” de los economistas neoclásicos o en el “capitalismo global” de los economistas marxistas–, termina por oscurecer la comprensión de los cambios estructurales ocurridos en la economía y la política del mundo contemporáneo. El adjetivo “global” así utilizado, sugiere que no existen diferencias significativas entre los diversos centros y las varias periferias de la economía-mundo capitalista; o que esas diferencias –y las interacciones y contradicciones que de ellas derivan– no están relacionadas con la nueva dinámica del sistema. Consecuentemente, se pierden de vista los nuevos procesos de reorganización espacial y jerárquica que ocurrieron en el capitalismo desde el último cuarto del siglo XX.

Nuestro objetivo es proporcionar conceptos y categorías operativas que puedan dar cuenta de la realidad objetiva de la “economía-mundo capitalista”, tal como está (des) (re)organizada en el nuevo contexto histórico de ascenso chino. Así, el punto 1 se dedica a este esfuerzo de actualización/adaptación de los conceptos a la nueva realidad; el 2 presenta los contornos generales de la nueva estructura de funcionamiento de la economía-mundo capitalista después de los años 80. Según nuestro prisma de análisis la crisis financiera de 2008, que inicialmente afectó a las regiones centrales del Atlántico Norte, aparece como síntoma y manifestación de transformaciones más profundas. En el punto 3 se presenta, de manera sintética, los patrones de comercio vigentes entre China y las regiones centrales y periféricas del mundo, con datos para el período 2000-2015; en el 4, la atención se centra en América Latina, buscando explicar cómo la ascensión china llevó, en la práctica, a la conformación de diferentes patrones de comercio en la región. Esta es solo una de las posibles maneras de ilustrar el proceso de desintegración y fragmentación, por lo menos en términos económicos, de América Latina. En nuestro entender, sin una comprensión de estas transformaciones cualquier debate

sobre la “integración regional” o el “desarrollo” surge ya ultrapasado. La pregunta de fondo, nos parece, es la siguiente: ¿cómo es posible debatir, en este nuevo contexto, la integración regional y el desarrollo en América Latina?

1. Los conceptos importan: ¿por qué economía-mundo capitalista?

Todo científico social necesita conceptos para comunicarse y hay algunos que son tan utilizados que acaban perdiendo su capacidad explicativa (Koselleck, 2011); a veces llegan a aparentar algo, pero en realidad tienen significados bastante diversos cuando no opuestos. El proceso avanza más rápido que el significante que, al menos en teoría, pretende captar su significado.

El concepto de globalización, a pesar de seguir vivo y servir de referencia para líderes políticos, activistas sociales y buena parte de la comunidad académica, ya no da cuenta de la complejidad del cuadro económico y geopolítico que emergió en el periodo post1980.

Cabe destacar que el llamado “proceso de globalización” –que se caracteriza, entre otras cosas, por la posibilidad de desterritorialización de la producción– terminó siendo eclipsado por el “discurso de la globalización”, según el cual todas las economías deberían someterse a los dictados del mercado en busca de un ideal abstracto de competitividad (Hobsbawm, 2000). De hecho, durante los 20 años que separan la caída del muro de Berlín y la quiebra de Lehman Brothers en 2008, el mundo se vio afectado por lo que Stiglitz (2010) llamó el ascenso y caída del “fundamentalismo de mercado”, el cual coincidió con el corto periodo de “triumfalismo norteamericano”. Ahora que el “discurso de la globalización” empieza a desmoronarse, quizás sea el momento de revisar el proceso por medio de nuevos conceptos, más adherentes al real y menos apologéticos.

Este discurso se transformó en ideología de un tiempo histórico en el que se predicó que el mundo se había vuelto “plano”, según la pretensión de Friedman (2006); un mundo que se imaginaba hecho de múltiples interconexiones horizontales y desprovisto de jerarquías. Repleto de ejemplos del universo empresarial, el trabajo de Friedman –que también obtuvo alcance global– abogó por una “globalización 3.0”, anclada en individuos capaces de competir globalmente, siempre que fuesen creativos y aprovecharan las oportunidades proporcionadas por el mundo plano. Según el autor, “el trabajo se realiza donde se lo puede hacer de la manera más efectiva y eficiente” ya que “el trabajo y el capital fueron liberados” en beneficio de la competitividad. Los ejemplos favoritos del autor son las varias Shenzhen y Bangalore, además de las nuevas Londres y Nueva York que concentran las actividades intensivas en conocimiento. En suma, una mezcla de autoayuda e historias de éxito que no capturan la reorganización jerárquica y desigual de las regiones rediseñadas de acuerdo con la nueva estructura de la economía-mundo capitalista.

Desde un enfoque completamente distinto, Dicken (1998) apunta a la existencia de “fuerzas globalizantes en acción”, que sin embargo no son suficientes para engendrar una “economía mundial plenamente globalizada”. El autor diferencia los procesos de internacionalización – que involucran la simple extensión de actividades económicas más allá de las fronteras nacionales– de la globalización, que va más allá, pues “integra funcionalmente estas actividades dispersas”. En su opinión, la creciente interconectividad acelera la complejidad geográfica –porque las escalas local, nacional y supranacional se articulan de manera desigual– y acentúa la volatilidad mediante el cambio constante en los flujos económicos y de información, generando así nuevas jerarquías que a su vez afectan la distribución de poder. Rompiendo el mito de la corporación transnacional deslocalizada o global, enfatiza la complejidad del proceso al señalar el nexo triangular que involucra relaciones empresa-empresa, Estado-Estado y empresa-Estado, con diferentes configuraciones de acuerdo con el sector económico y el poder de negociación de las varias naciones (Dicken, 1998).

A partir de la hipótesis de que “el espacio organiza el tiempo en la sociedad en red”, Castells (2000) contrapone una nueva lógica espacial, el “espacio de flujos”, a la lógica históricamente arraigada en la experiencia común: el “espacio de lugares”. Lo que despunta en su horizonte analítico es el avance irreversible del espacio de flujos. En este contexto, las jerarquías socio-espaciales reales y simbólicas se interpenetran, lo que permite la aparición de un espacio relativamente segregado a lo largo de las líneas conectoras del espacio de flujos.

Sassen (2003) se refiere incluso a una nueva “geografía económica de centralidad” que atraviesa las fronteras nacionales y la antigua división norte-sur. Simultáneamente, surgen nuevas periferias en los antiguos centros; por lo tanto, más allá de las divisiones usuales entre mundo rural y urbano, norte y sur global, oriente y occidente, hay “capacidades sistémicas” –constituidas por “una combinación variable de innovaciones técnicas, financieras y de mercado, más habilitación gubernamental”– que se ocupan de arraigar el sistema capitalista, de manera diferenciada en varios lugares. Lo que rige esta lógica es un conjunto de nuevas lógicas de marginamiento de lo que queda desconectado, pero también de lo que es conectado de manera brutal. Así entonces, la misma división entre países desarrollados y subdesarrollados pierde sentido (Sassen, 2016).

En este sentido, las categorías habituales que darían cuenta de una interpretación de la realidad “global” contemporánea se muestran cada vez más limitadas. Con el fin de resaltar las dinámicas sistémicas que inciden en los diversos espacios de manera casi subterránea –debido a que su articulación global/local aparece borrosa– Sassen invita a un esfuerzo de “des-teorización”. Este esfuerzo, en nuestro entender, si bien permite desintoxicar el “discurso de la globalización”, también llama a un ejercicio, siempre preliminar, de (re)teorización. Nuestro desafío es recuperar algunas categorías de Fernand Braudel, Immanuel Wallerstein y Giovanni Arrighi –concebidas para el capitalismo

histórico en su manifestación recurrente y diferenciada entre los siglos XV y XX– para ilustrar algunos procesos y tendencias experimentados en los últimos 50 años.

Comencemos con Fernand Braudel, que moviliza el concepto de economía-mundo. A diferencia de la economía mundial que engloba todo, la economía-mundo es solo un fragmento relativamente autónomo, que se basta a sí mismo. Tiene cierta organicidad y coherencia, funcionando como la capa superior de la vida económica (Braudel, 1996a). Ciertamente son varios los fragmentos accionados por las diversas fracciones de capital, de manera complementaria y contradictoria; pero ellos no lo integran todo. La “civilización capitalista” (Wallerstein, 1995) se expande echando raíces por el mundo reconquistado para el capital, disolviendo con frecuencia las tesituras económicas, sociales y geográficas a su paso.

Para Braudel (1996a), toda economía-mundo posee reglas tendenciales: un límite geográfico, un centro donde despunta desde temprano un “capitalismo” dominante, además de zonas secundarias relativamente desarrolladas y extensos márgenes exteriores o periféricos (Braudel, 1996a). El cuadro es mucho más complejo pues existe, en opinión del historiador francés, un escalonamiento –o más bien, jerarquías– tanto en los centros como en las áreas periféricas, especialmente en sus puntos de conexión con la economía-mundo. Recordemos que su análisis se refiere al periodo que abarca los siglos XV a XVIII. Pero si entonces los centros hegemónicos se sucedían unos a otros, ahora actúan de manera coordinada y conflictiva; su capacidad de difusión es mayor en escala (debido a la “tercerización global”) y menor en alcance, pues las regiones adyacentes a los centros se resienten del privilegio concedido a las finanzas y a las actividades de gestión de las capacidades sistémicas, especialmente en los antiguos pero reminiscentes centros: EEUU y UE.

Nos parece que esta apuesta metodológica es la que mejor se ajusta a la necesidad de comprender la diversidad de la economía y la política contemporáneas, donde los numerosos espacios centrales y periféricos logran vincularse, con mayor o menor autonomía –en general menor que en el periodo 1850-1980– al mundo del capitalismo, generando efectos limitados en sus “economías de mercado” internas. China es la excepción que confirma la regla. Probablemente, debido a su capacidad de fusionar los dos modelos: el “capitalismo de los sistemas nacionales” (1850-1950) y el “capitalismo de las firmas transnacionales” (1950-1980) aplicado en la periferia desde una nueva relación con el centro.

Volviendo a Braudel (1996b), el autor define el capitalismo como la zona del “antimercado”, en la que abunda el monopolio y predomina “el reino de la astucia y del derecho de los más fuertes”. En su opinión, el capitalismo no surge de la libre iniciativa, sino que habita la intersección entre el Estado y el mercado, restringiéndolo para apalancar la acumulación de capital. Al hacerlo, extiende sus tentáculos sobre la “economía de mercado”, que es responsable por los enlaces más constantes entre los agentes eco-

nómicos y por un cierto automatismo que acopla oferta, demanda y precios. En este lugar prosperan la competencia y las innovaciones como formas de obtener mayores cuotas de mercado. Al excavar un poco más encontramos, según Braudel, una enorme planta baja de la vida material, la zona de la infra-economía (o autosuficiencia) “donde el mercado lanza sus raíces, pero sin fijarse por completo”.

Después de los años 80, paralelamente a la reconfiguración territorial del capitalismo—que hizo interactuar cambio tecnológico, expansión financiera y ocupación de nuevos mercados—se estableció desde el centro una conexión vertical con las distintas economías de mercado en los diversos territorios de la economía-mundo capitalista. A través de este mecanismo quedaron reducidos los espacios nacionales de acumulación que dieron cobijo a una clase media y una clase trabajadora asalariada, incluso en algunos países de la semiperiferia industrializada. Además, las zonas de autoconsumo de la amplia periferia fueron lanzadas al mercado, generando un excedente de mano de obra imposible de ser incorporado/explotado por las redes de baja densidad que vinculan la producción capitalista desterritorializada en la extensa periferia de las zonas de comando.

Uno podría incluso sugerir que, al volver el capital a residir de manera sistémica, aunque no exclusiva o prioritaria, en la esfera financiera al final del siglo XX, el enfoque de Braudel ofrece una crítica a las interpretaciones marxistas contemporáneas que ven un “régimen de acumulación financiarizado” (Chesnais, 2005), pues este no se extiende de la misma forma a gran parte de la periferia. Se pierde así de vista la creciente complejidad de la economía-mundo capitalista.

Braudel (1985), cuyo esquema metodológico se acompaña de una interpretación histórica peculiar, señala cómo la preponderancia económica inglesa en el contexto de la Revolución Industrial trajo en su seno la ruptura de un proceso multiseccular, engendrando una verdadera economía mundial. Fue entonces cuando el capitalismo salió (jamás por completo) del espacio donde se siente en casa —la esfera de la circulación comercial y financiera— y se adentró en casa ajena (no para siempre): el espacio de la producción. Se rompió así la primacía de las economías bajo control urbano y de las varias economías-mundo paralelas, que fueron incapaces, a pesar de sus circuitos de alta densidad, de ampliar su alcance para asimilar el universo en su conjunto.

Pero Braudel no llegó a lanzar el concepto de economía-mundo capitalista; sí lo hizo, siguiendo su huella, Wallerstein. Por medio de este concepto el autor abarca la expansión de la economía-mundo europea por el globo en el siglo XIX, en un contexto donde los “imperios-mundo” fueron descuartizados y los “mini-sistemas” perdieron su autonomía. Dicha expansión incorporó a la periferia del nuevo sistema, esta vez sin la intermediación ibérica, a los países latinoamericanos recién independizados, así como a parcelas expresivas de los continentes asiático y africano. Nuevas posiciones estructurales —centro, semi-periferia y periferia— fueron creadas en la nueva escala

ampliada de esta economía-mundo capitalista, las cuales presentaron estructuras de clase correspondientes a su rol en el sistema más amplio. A su vez, esta complejidad de la estructura de poder impidió la emergencia de un nuevo imperio (Wallerstein, 1979).

La principal limitación del esquema analítico del historiador y sociólogo norteamericano es considerar el mecanismo de desarrollo económico, en el marco del capitalismo, como meramente cuantitativo, resultante de una ampliación de las relaciones de intercambio. Él pontifica que el capitalismo es un modo de producción global, es decir, “de producción para obtener ganancias en el mercado”, lo que no implica necesariamente la mercantilización de la fuerza de trabajo, saliendo de esta forma del ámbito analítico marxista (Wallerstein, 1979).

La solución a este dilema la plantea Arrighi a partir de un diálogo entre las contribuciones de Braudel y Marx. La fusión de ambos enfoques conduce a la noción de “ciclos sistémicos de acumulación” –que duran alrededor de un siglo y funcionan a partir de la alternancia de formas de organización de la producción y de centros hegemónicos (más específicamente, los ciclos genovés, holandés, británico y norteamericano)– que constituyen “patrones diversos de repetición y evolución del capitalismo histórico como sistema mundial”, articulados a las disputas de poder entre Estados. Los periodos de cambio continuo (expansión material) son seguidos por cambios discontinuos (expansión financiera), que es cuando se presenta la rearticulación hegemónica bajo el liderazgo de nuevos bloques de agentes gubernamentales y empresariales (Arrighi, 1996). Al mismo tiempo, un régimen de acumulación capitalista a escala mundial se reconstruye a cada ciclo, que es como entendemos la economía-mundo capitalista en sus diversos momentos, con varias jerarquías y configuraciones espaciales.

Aunque este cuadro sirve de referencia para comprender la crisis de Estados Unidos como potencia hegemónica, no hay indicios de que el patrón anterior será reproducido, es decir, que asistamos al surgimiento de nuevas potencias capitalistas de orden superior, algo que el mismo Arrighi (1996) parece dudar, incluso en su obra dedicada a la comprensión de las profundas transformaciones causadas por la ascensión china (Arrighi, 2007).

Como intentaremos explicar a continuación, según la perspectiva arrighiana, el desarrollo del poder capitalista habría llegado a tal alcance y escala que su gestión parece depender de un nuevo armazón geopolítico completamente diferente del pasado, más cercano a un orden multipolar, donde varios centros y semi-periferias pasan a responsabilizarse por su gestión coordinada, aunque permeada por conflictos de todo orden. En este sentido, no solo China pasa a figurar cada vez más como un nuevo centro dinámico de la economía-mundo capitalista, sino que esta pasa a depender de la forma en que se solucionan –o no– las tensiones y disputas con los otros dos centros, EEUU y la UE, a través de consensos provisionales que se hacen sentir en los países de las nuevas periferias y semiperiferias.

Solo a modo de ilustración, desde el marco teórico aquí utilizado, las recientes medidas de Donald Trump de imponer aranceles y barreras al comercio con China, así como de restringir la inversión extranjera directa de este país en Estados Unidos, no deben considerarse como políticas “nacionalistas”, “populistas” o “desglobalizantes”; se trata simplemente de una respuesta, entre muchas posibles, a una situación de reorganización del capitalismo en un contexto de excedente de capital hecho posible a través de “ajustes espaciales” (Harvey, 2006).

Podemos comprender la ascensión china como el surgimiento de una “nueva coherencia estructurada” en el territorio, a través de una coalición de intereses sedimentada por el Estado –bajo control del Partido Comunista chino–, con el apoyo de las transnacionales e incluso de EEUU y la UE, que dan paso así a un nuevo ciclo expansivo del capitalismo que, aunque no sea global, se basa en interacciones que sobrepasan los territorios nacionales. Mientras tanto, según Harvey, a través del ajuste espacial los procesos globales de luchas de clase se disuelven en conflictos interterritoriales. Para complicar el escenario, las varias fracciones de capital de las antiguas coherencias estructuradas se encuentran vinculadas a sus territorios de origen de manera desigual. Tomemos como ejemplo las actividades financieras desreguladas o las filiales de corporaciones transnacionales con sede en EEUU y la UE, que a través de sus redes de producción activan porciones expresivas del territorio global, que no necesariamente actúan con el propósito de defender las viejas coherencias estructuradas.

Finalmente, vale recordar que los autores citados anteriormente tienden a ver las periferias del capitalismo a partir de un enfoque totalizante, a veces perdiendo de vista sus peculiaridades. Buscando capturar la desigualdad congénita del desarrollo global, los teóricos latinoamericanos –de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y de la “teoría de la dependencia”– efectuaron un movimiento inverso, partiendo de las relaciones asimétricas entre el capitalismo central y el periférico, las cuales además de cambiar constantemente, generan distintas posibilidades “internas” de desarrollo (Prebisch, 1981).

En este sentido, Furtado (1974) articula dinámicamente los conceptos de subdesarrollo y dependencia a partir de la experiencia latinoamericana. Por subdesarrollo entiende “la forma de vinculación de estructuras socioeconómicas surgidas en las áreas donde el sistema de división internacional del trabajo permitió que el producto neto creciera mediante simples reordenamientos en el uso de la fuerza de trabajo disponible”. Posteriormente, Furtado dio una mayor complejidad a su aparato analítico original, con el fin de entender el “subdesarrollo industrializado” de la experiencia brasileña, lo que genera discontinuidades en el aparato productivo y una heterogeneidad tecnológica, pero sin transformar completamente las estructuras económicas, permitiendo que la heterogeneidad social se consolidara. Brasil, según este enfoque, sería un caso límite de desarrollo dependiente (Evans, 1979).

En la visión del economista brasileño, la dependencia es un fenómeno más amplio que el subdesarrollo. Como resultado, los patrones de consumo de los países centrales solo son generalizables para una capa estrecha de las poblaciones de los países periféricos (Furtado, 1974). Por lo tanto, el desarrollo de la economía-mundo capitalista se manifiesta de forma diferenciada en el tiempo y en el espacio, produciendo constelaciones de fuerzas sociales heterogéneas, especialmente en la periferia, que pueden actuar en el sentido de profundizar o atenuar la dependencia. Sin embargo, nada indica que la reiteración del subdesarrollo y de la dependencia sea “una necesidad, una consecuencia inevitable del modo capitalista de producción” (Furtado, 2000).

Desde la perspectiva de actualización teórica de la que partimos, los trabajos de Prebisch, Furtado y los otros mencionados sirven como punto de partida, pero estos conceptos tienen que ser actualizados si queremos capturar los cambios en curso a partir de 1980. En este contexto, caben preguntas como: ¿hay varios capitalismo centrales y periféricos? ¿O no sería la economía-mundo capitalista la que es refundada a partir de sus antiguos centros hegemónicos, ellos mismos obligados a readaptarse frente a la emergencia de China como nuevo centro económico? ¿Qué espacio se abre a las economías periféricas como resultado de esta nueva dinámica triangularen la camada superior del capitalismo? ¿Hay en ellas un capitalismo peculiar o solo mecanismos de integración subordinada con mayor o menor potencial de activar conexiones al interior de las naciones y regiones? ¿Las nuevas formas de recrudescimiento de la dependencia no implicarían simplemente la manifestación de formas diferenciadas de subdesarrollo, que ahora se expanden incluso hacia nuevas regiones de los núcleos centrales?

A partir del ejercicio teórico presentado en esta sección y las preguntas surgidas, tratamos de desenredar los contornos básicos de la nueva economía-mundo capitalista en el contexto del ascenso chino, así como de la división internacional del trabajo correspondiente, que aún se encuentra en proceso de consolidación. Si la economía-mundo capitalista vive de territorios privilegiados de acumulación que se entrelazan y chocan, esa a partir de sus embates y de su proyección sobre el resto del mundo que se pueden divisar limitaciones y oportunidades distintas de las presenciadas en otros momentos históricos, para las regiones periféricas y semiperiféricas. Como conclusión: las estrategias de desarrollo no pueden ser las mismas del pasado, ya que dependen en última instancia de la posición estructural (pero no rígida) planteada por los países de América Latina en este marco más amplio.

2. La ascensión china y la reconfiguración de la economía-mundo capitalista

La ascensión china contribuyó a modificar la estructura de la economía-mundo capitalista, especialmente desde los años 90. Gran parte de los análisis de esta situación se centraron en los efectos de China en el crecimiento de la “economía global”, en su impacto sobre el precio de los *commodities* o en la oferta de capital en la periferia del

sistema, como si simplemente se agregara algo “nuevo” a lo que vino antes. Lo mejor que uno “admite” es que China se habría adherido a la “globalización” haciéndola funcionar a su favor.

Por muy importantes que sean estos estudios –generalmente elaborados para inversionistas o por “economistas del mercado” procedentes de países occidentales–, tienden a perder de vista el hecho de que la propia economía-mundo capitalista pasa por una reconfiguración decisiva, ya visible en los 90 y acelerada durante los 2000. A su vez, la crisis financiera de 2008 intensificó la disputa entre los tres centros hegemónicos –Estados Unidos, Unión Europea y China– por nuevas posiciones económicas y geopolíticas. Según nuestra interpretación, la devaluación del euro y del dólar después de la crisis y la lenta recuperación de las economías del Atlántico Norte, ahora en busca de nuevos mercados, puso de manifiesto las contradicciones entre los tres centros de la economía-mundo capitalista, a diferencia del periodo anterior donde predominaba la complementariedad. Hoy lo que se percibe es una carrera hacia los sectores de vanguardia tecnológica, hasta no hace mucho restringidos a Estados Unidos, la Unión Europea y, en alguna medida, Japón y Corea del Sur.

La ascensión china se procesó junto con la emergencia de la nueva economía-mundo capitalista. China logró avanzar hacia los sectores de mayor valor agregado –que producen tanto para su mercado interno como para el externo–, provocando una diversificación del centro dinámico a escala global. Este proceso se consolidó especialmente en los años 2000, pues hasta los 90 la presencia china se hacía sentir como exportadora de productos manufacturados de baja y media tecnología, aprovechándose de los grandes flujos de inversión extranjera directa (IED) que llegaron a su territorio. En ese entonces, los eslabones más intensivos en capital todavía estaban bajo control de las empresas transnacionales de los antiguos centros dinámicos.

Con la ascensión china, la economía-mundo capitalista experimentó la extroversión de sus centros dinámicos de acumulación más allá del Atlántico Norte. A pesar de su posición subordinada en los 90, la costa este de China pasó a componer –al lado de las economías europeas y norteamericanas dominantes– los espacios centrales de acumulación de capital, poder y tecnología. Algunas economías como Brasil, India, Rusia, Sudáfrica y otras del sudeste asiático –caracterizadas aquí como economías semiperiféricas (sobre este concepto, ver Arrighi, 1997)– lograron ascender en algunos sectores en la división internacional del trabajo (algunas más, otras menos favorecidas por la ascensión china), en virtud de su competitividad externa en determinados sectores y de la dimensión de sus mercados internos, lo que desencadenó mecanismos endógenos de acumulación de capital. Pero a diferencia de China no lograron promover una reconversión productiva generalizada hacia sectores intensivos en capital y tecnología. La dependencia, en esos países, en el mejor de los casos, solamente se atenúa sin dejar de afirmarse como característica estructural.

La tradicional periferia, ubicada en los países desindustrializados o no industrializados de América Latina, sur de Asia y buena parte de África, volvió a presentar altos niveles de crecimiento en los años 2000, en gran medida al impulsarse la demanda china por *commodities*; sin embargo, se resintió de la estrechez de sus mercados internos. La dependencia se cristaliza, en la medida en que necesitan mercados para sus pocos productos y flujos de capitales provenientes ahora no solo de las tres sedes dinámicas de la economía mundial capitalista. A las típicas brechas norte-sur se suma, entonces, un nuevo tipo de clivaje sur-sur; se trata, pues, de un escenario de múltiples dependencias.

En síntesis, por un lado se configura un centro dinámico ampliado, con disputas crecientes en los sectores de frontera tecnológica y en la diferenciación de los patrones de consumo. A su vez, se engendra nuevas periferias internas envueltas en una crisis resultante del proceso de financiarización –como en el caso del sur de Europa y algunas regiones de Estados Unidos–, lo que abre espacio para un nuevo marco de dependencias relativas (ver los casos de Grecia con respecto a Alemania, o Detroit con relación al Valle del Silicio).

Por su parte, China todavía tiene que lidiar con la polarización desarrollo/subdesarrollo a lo largo de su vasto territorio. El desarrollo del este –que trajo un espectacular avance de las fuerzas productivas– no condujo a una reducción de las desigualdades sociales y regionales, sino todo lo contrario.

Pero la nueva vinculación entre los diversos centros, semi-periferias y periferias de la economía-mundo capitalista todavía no tiene sus contornos enteramente definidos en la poscrisis de 2008. La reciente desaceleración de la economía china, más que una nueva crisis de alcance global, puede desencadenar una nueva forma de inserción de los sectores dinámicos de este país en la economía-mundo capitalista. La tendencia china de exportación de capitales e internacionalización productiva se inscribe en este marco más amplio.

Lo que se busca es reducir la dependencia de las exportaciones de productos industriales chinos, sobre todo para los demás países del centro dinámico; estas serían reubicadas en varios puntos de la economía-mundo capitalista. El exceso de capacidad del mercado interno en diversos sectores industriales y de infraestructura podría canalizarse a otras partes del mundo, mediante la creación de mecanismos institucionales de fomento a la inversión en países de la periferia y de la semiperiferia, con el apoyo de las entidades financieras chinas.

Al mismo tiempo, el salto hacia los sectores de frontera tecnológica por parte de las empresas chinas, actuando en su mercado interno o a partir de adquisiciones de empresas de los países del núcleo dinámico, reduciría la dependencia actual de importaciones intensivas en tecnología de Japón, Corea del Sur, Alemania y Estados Unidos. Es en este contexto que se debe interpretar las acciones del gobierno de Trump orientadas a

dificultar el ingreso de la inversión externa directa china en EEUU, algo que también ocurre en la UE, especialmente en Alemania.

A pesar de declaraciones recurrentes que postulan a China como la “fábrica global”, es importante tener en cuenta que el país solo superó a Estados Unidos como mayor parque industrial del mundo a fines de los años 2000, alcanzando una participación de cerca del 20% del total mundial, lo que se compara al 25% obtenido por el Reino Unido en 1870, pero no al casi 45% de Estados Unidos a principios de los años 50 (Gao, 2012). En el caso británico de mediados del siglo XIX, el fuerte era la participación del país en las exportaciones industriales, mientras que en el de Estados Unidos, un siglo después, fue el mercado interno el que contribuyó a su fuerza industrial, incluso a escala internacional. El caso chino logra reconciliar la amplitud del mercado interno con la alta participación internacional, especialmente en bienes industrializados, pero eso no significa que China aparezca como el único centro privilegiado de acumulación; su expansión se da en un contexto de múltiples centros industriales, tecnológicos y financieros.

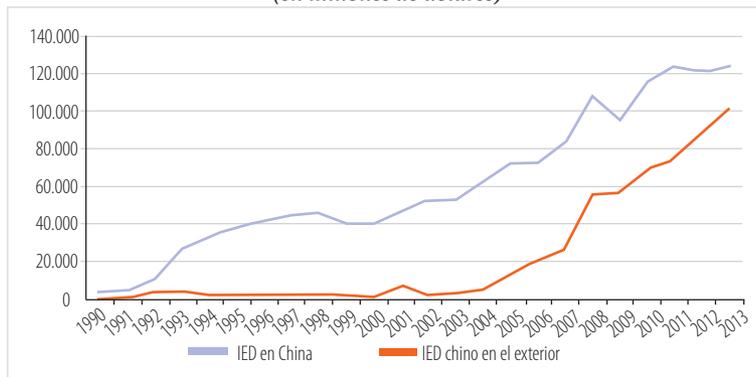
De acuerdo con los datos de la UNIDO (2015), 60% del valor agregado industrial global proviene de los tres territorios centrales de acumulación de capital –China, EEUU y la UE–, lo que indica una vez más la creciente multipolaridad de la economía-mundo capitalista contemporánea. La ascensión china significa, por lo tanto, más y menos que una “desindustrialización” de las demás regiones del norte y del sur del planeta. Su capacidad de internalizar, en algunos sectores más que otros, las cadenas productivas –o regionalizarlas desde el sudeste asiático– acabó con los anhelos de una “industrialización integral” en las demás regiones económicas (Castro, 2008), algo que ya se hacía poco factible desde los años 90 con las políticas de liberalización económica y de reorganización de los flujos de las empresas transnacionales, especialmente en los países latinoamericanos.

En lo que se refiere a las inversiones, desde principios de los 90 China se caracteriza por ser uno de los principales receptores de inversión extranjera directa. El dato más sorprendente, sin embargo, se refiere a las IED chinas en el resto del mundo, que pasaron de valores muy bajos a finales de esa década, alrededor de \$us 1.000 millones, a \$us 26.000 millones en 2007, cifra que se duplicó en 2008, en plena crisis, y que siguió creciendo hasta alcanzar la marca de \$us 100.000 millones en 2013 (gráfico 1), perdiendo solo con Estados Unidos, la Unión Europea y algunos paraísos fiscales.

La mayor parte de las inversiones extranjeras chinas las realizan los grandes conglomerados estatales vinculados al gobierno central, de donde proviene el 75% de los IED, mientras el restante proviene de las estatales de los gobiernos provinciales. Su expansión en el mercado internacional en general, toma la forma de fusiones y adquisiciones (Shambaugh, 2013).

El gráfico 1 ilustra el cambio en el modo de inserción de la economía china en la economía-mundo capitalista, que se acerca al punto en que su exportación de capitales productivos superará a la importación; lo cual se habría concretado a principios de 2015 (Scissors, 2015). Este cuadro está relacionado al mayor empoderamiento de las empresas estatales, estimuladas a ocupar los mercados globales, inclusive en los dos otros territorios centrales de acumulación, ya no solo a través de exportaciones. De este modo, las cadenas productivas chinas se transnacionalizan más allá del sudeste asiático, generando nuevos y diversos flujos de exportaciones desde su territorio. Se trata de una continuidad con ruptura que altera la estructura de funcionamiento de la economía-mundo capitalista.

Gráfico 1
Flujos de inversiones extranjeras directas en China y de inversiones chinas en el exterior
(en millones de dólares)



Fuente: UNCTAD (2014).

Mientras la expansión china pasa a reorientar la dinámica del comercio internacional a partir de principios de los 2000, la inversión extranjera directa y los préstamos chinos solamente asumieron dimensión global al final de tal década. Es importante resaltar que estas tres dimensiones aparecen interconectadas; en este sentido, desde la crisis de 2008 los flujos de exportaciones chinas se volvieron más estrechamente relacionados con la actuación de sus empresas en el exterior –básicamente a través de los grandes conglomerados estatales– y con los flujos de préstamos proporcionados por sus *policy banks*, el China Development Bank (CDB) y el China Eximbank, ambos creados en 1994.

El caso chino ilustra cómo el control de la esfera financiera es estratégico en la disputa por mercados con los otros dos centros de la economía mundial capitalista. En lugar del predominio del financial capital (finanzas desreguladas) –típico de los capitales de

corto plazo de la EU y Estados Unidos–, tenemos el finance capital (Chesnais, 2016)¹, es decir, el capital financiero estatal, presidiendo los esfuerzos de acumulación de capital y de transformación productiva en dirección a la frontera tecnológica.

Después de dedicarse a la expansión de la infraestructura interna del país, el CDB –el banco de desarrollo más grande del mundo– pasó a desempeñar un papel de liderazgo en el proceso de *going global*, planeado por el presidente Jiang Zemin durante la segunda mitad de los 90 (Shambaugh, 2013). En 2008 ya superaba al Bank of China como la mayor entidad financiera china en volumen de préstamos internacionales. El China Eximbank, al igual que el CDB, recauda fondos mediante la emisión de títulos en el mercado interno, aunque en los últimos años ambos pasaron a operar también en el mercado internacional, ya que las agencias de calificación los consideran como riesgo soberano chino (OCDE, 2015). El China Eximbank concentra sus créditos a la exportación en la modalidad de créditos al vendedor (básicamente exportadores o proveedores de servicios chinos), aunque más recientemente la proporción de créditos al comprador ha crecido de manera significativa.

Cabe mencionar que en 2007 el volumen de créditos a la exportación del Eximbank ya era más del doble que el del Eximbank de Estados Unidos y del JBIC de Japón (Brautigam, 2009). Su cartera de préstamos internacionales alcanzó los \$us 96.000 millones, representando el 40% de la cartera total del banco (OCDE, 2015). Por lo tanto, la creciente presencia china en la economía de los países en desarrollo no se puede atribuir simplemente al juego de las fuerzas del mercado, o a su apetito por materias primas. A través de su diplomacia económica, China logró desencadenar mecanismos financieros que posibilitaron la presencia de las grandes empresas estatales no solo en el sector de combustibles y minerales, sino también suministrando infraestructura para estas actividades, lo que generó un flujo de exportaciones de productos más intensivos en capital. Esto permitió drenar el excedente de capital chino, que se hizo cada vez más visible después de la crisis financiera de los países del Atlántico Norte y permitió que el país desempeñara un papel destacado en la geopolítica global.

3. China y los patrones de comercio con las regiones de la economía-mundo capitalista

Desde las reformas de 1978, China experimentó una serie de patrones de desarrollo (Medeiros, 2013), cuya aprehensión requiere la comprensión de las formas de inserción externa del país asiático, las cuales cambiaron gradualmente junto con la configuración de la economía-mundo capitalista.

¹ Desafortunadamente, el libro reciente de Chesnais no profundiza acerca de la diferencia radical en China entre las finanzas desreguladas (menos importantes) y el capital financiero estatal (más importante), diferencia esta menos evidente en EEUU y la UE.

En este texto nos centraremos en la dimensión comercial, con foco en la etapa posterior a 2000, es decir los años pre y poscrisis de 2008. No obstante, resaltamos que esta dimensión solo puede ser vislumbrada en toda su complejidad a través de su interacción con la dimensión de las inversiones extranjeras directas, ya que el comercio intra-empresas transnacionales adquiere cada vez más importancia, y con la dimensión financiera, que afecta las tasas de cambio de las principales economías.

Para dar cuenta de la dimensión comercial, analizamos en primer lugar la presencia de China como exportadora e importadora de bienes industriales en contraposición a los otros dos centros de la economía-mundo capitalista, EEUU y la UE. En la secuencia tratamos de comprender las relaciones entre China y las distintas regiones del centro y de la periferia, a través de los saldos comerciales de bienes industriales (BK + BC + BI)² y de materias primas.

Al retirar el comercio interno de la UE del total mundial, la participación china en las exportaciones globales alcanza el 15%, quedando por detrás únicamente del comercio extra-UE. Para 2013, las importaciones chinas representaron el 13% de las importaciones mundiales, justo por detrás de Estados Unidos y la Unión Europea (tabla 1).

Tabla 1
Exportaciones e importaciones totales en valor y porcentaje mundial de China, Estados Unidos y la Unión Europea (2013)

Mayores exportadores	Valor en miles de millones de dólares	% total
Extra-UE (28)	2.307	15,3
China	2.209	14,7
Estados Unidos	1.580	10,5
Mayores importadores	Valor en miles de millones de dólares	% total
Estados Unidos	2.329	15,4
Extra-UE (28)	2.235	14,8
China	1.950	12,9

Fuente: OMC (2014).

La expansión de China en el comercio global debe ser analizada en términos sectoriales, debido a que su patrón de importación se muestra bifurcado entre combustibles, productos minerales y *commodities* agrícolas, por un lado; y productos industriales de media y alta tecnología, por otro. En cuanto a las exportaciones, más del 90% están compuestas por productos industrializados.

En el caso de las exportaciones de bienes industriales, China se destaca como el mayor exportador, superando a la Unión Europea y Estados Unidos entre 2000 y 2013. En este

² Suma de bienes de capital (BK), bienes de consumo (BC) y bienes intermedios (BI).

último año, el país asiático ya respondía por el 23% de las exportaciones mundiales de bienes industriales, frente al 32% de los otros dos centros de la economía-mundo capitalista en conjunto (gráfico 2). Hubo también un aumento de la participación china como importadora de bienes industriales –en general de alto valor agregado–, que pasó de 4,8% a 11,9%, pero quedó todavía por debajo de Estados Unidos y la Unión Europea (gráfico 3). Se observa además que China tiene una participación que oscila entre el 40 % y el 50% de las exportaciones mundiales en sectores industriales de media y alta tecnología, tal como electrónicos, equipos de telecomunicaciones y computadoras, pero también en sectores más tradicionales como textiles e indumentaria.

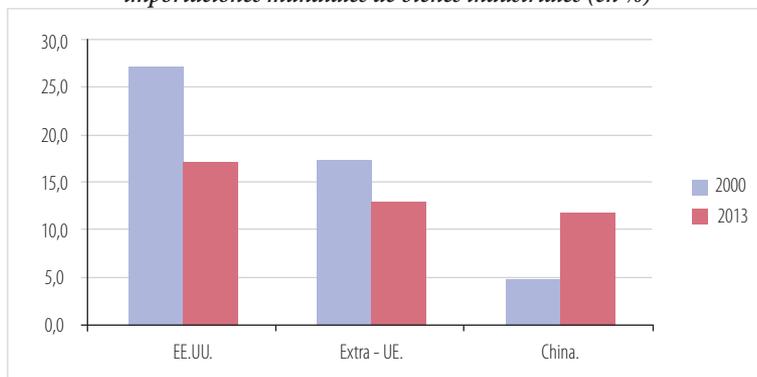
A pesar de ascender en la cadena de valor, su participación en algunos sectores más intensivos en tecnología parece deberse en gran medida a la importancia de las zonas de procesamiento de exportaciones, que representan la mitad de las exportaciones del país y son controladas por empresas transnacionales. En estas áreas, la participación del valor agregado industrial en el producto interno bruto se muestra bastante reducida, por lo tanto, su participación como “fábrica global” solo puede ser comprendida por medio de esta inserción muy peculiar en la división internacional del trabajo (GAO, 2012).

Gráfico 2
Participación de China, Estados Unidos y la Unión Europea en las exportaciones mundiales de bienes industriales (en %)



Fuente: OMC (2014).

Gráfico 3
Participación de China, Estados Unidos y la Unión Europea en las importaciones mundiales de bienes industriales (en %)



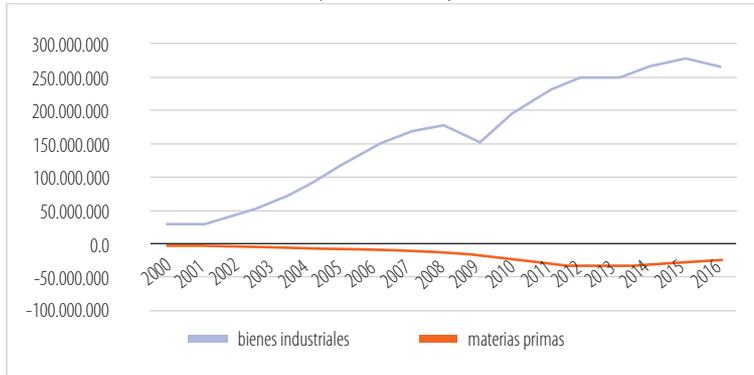
Fuente: OMC (2014).

Sin embargo, es importante recordar que desde el lanzamiento del Plan quinquenal (2006-2010), China pasó a invertir en sus propias capacidades tecnológicas, generando un proceso de sustitución de importaciones con diversificación de exportaciones, contando para esto con el apoyo de las empresas estatales líderes en los sectores de media y alta tecnología. El objetivo es cambiar su participación subordinada en las cadenas de valor globales lideradas por empresas transnacionales, especialmente en el sector electrónico y en la industria de tecnología de la información (Medeiros, 2013). Una de las formas de enfrentar este desafío tecnológico y económico, reside en la penetración de mercados externos a través de inversiones de sus empresas líderes, especialmente en los sectores de vanguardia (Jacques, 2009).

Los gráficos siguientes nos permiten una mirada esquemática sobre los patrones comerciales establecidos entre la economía china y los centros y periferias de la economía-mundo capitalista. Observamos, en primer lugar, que incluso en el comercio bilateral con Estados Unidos y la UE, China es claramente superavitaria en bienes industriales, con saldos de \$us 280.000 millones y \$us 150.000 millones, respectivamente en 2015 (gráficos 4 y 5). El saldo con estas dos economías centrales representa el 40% de su saldo comercial industrial. En el caso de EEUU, se verifica un saldo positivo en el comercio de bienes primarios con China de \$us 27.000 millones, mucho mayor que el que se observa en el caso europeo, cuya agricultura se dirige esencialmente al mercado interno.

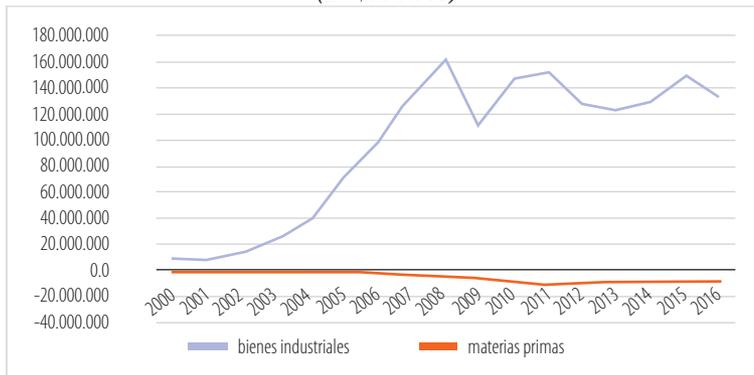
Sin embargo, hay un intenso comercio intraindustrial de China con EEUU y la UE, que en conjunto representan casi un tercio de las importaciones industriales chinas en 2015. El superávit chino con estas dos regiones se manifiesta en todo tipo de productos, pero se concentra sobre todo en bienes de consumo. Aunque China también es superavitaria en bienes de capital, hay una importación significativa –pero no generalizada– de EEUU y la UE, especialmente en los segmentos de frontera.

Gráfico 4
Balanza comercial de China con EEUU por tipo de producto
(En \$us 1.000)



Fuente: Comtrade/ONU.

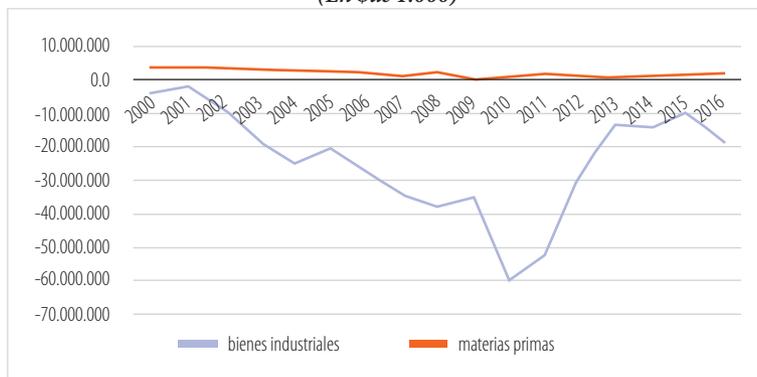
Gráfico 5
Balanza comercial de China con la UE por tipo de producto
(En \$us 1.000)



Fuente: Comtrade/ONU.

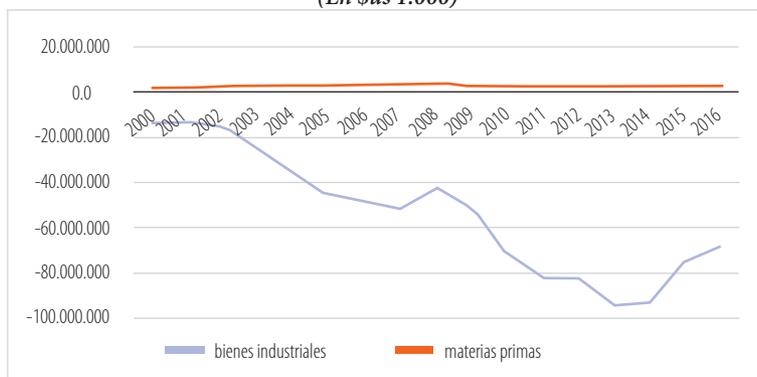
En los casos de Japón y Corea del Sur, la situación se invierte (gráficos 6 y 7), pues las estructuras productivas de estas economías se ajustaron con el fin de proporcionar bienes de alto valor agregado a la economía china. Esto se demuestra en los altos superávits de bienes de capital de estas regiones con China pues solo son deficitarias con el gigante asiático en el segmento de bienes de consumo. La fuerte caída del superávit japonés a partir de 2011 probablemente se debe a problemas en las estadísticas chinas, que deben ser leídas con cautela para identificar tendencias y patrones. En estos casos, se trata fundamentalmente de un comercio intraindustrial.

Gráfico 6
Balanza comercial de China con Japón por tipo de producto
(En \$us 1.000)



Fuente: Comtrade/ONU.

Gráfico 7
Balanza comercial de China con Corea del Sur por tipo de producto
(En \$us 1.000)



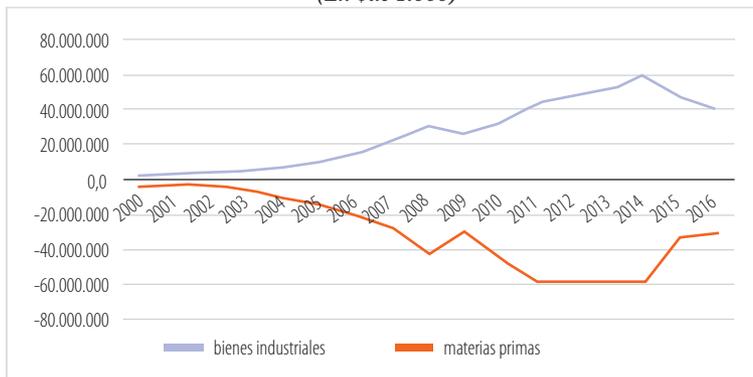
Fuente: Comtrade/ONU.

En el caso de las economías de América Latina y del África subsahariana (gráficos 8 y 9), se observa un muy distinto patrón de comercio con China. Estas economías elevan rápidamente sus saldos comerciales en materias primas a lo largo de los años 2000, incluso después de la crisis; así fue hasta 2014, pues a partir del año siguiente se inició una fuerte caída en los precios de los *commodities* minerales y agrícolas. En conjunto, África subsahariana y América Latina representan el 29% del saldo negativo chino en materias primas (12% y 17%, respectivamente). Este porcentaje alcanzó su pico en 2008, cuando llegó al 34%.

En ambos casos, el superávit chino en bienes industriales también creció de modo exponencial; sin embargo, en América Latina el déficit industrial con China sufrió una nueva inflexión hacia arriba después de la crisis, lo que indica que la región sirvió –especialmente en el caso brasileño con su moneda valorizada– como un nuevo mercado a ser aprovechado en un contexto de menor crecimiento de las ventas chinas en los mercados del Atlántico Norte. Se observa además que América Latina avanza más rápidamente como destino de las exportaciones de bienes de capital chino, mientras África lo hace para los bienes de consumo, lo que se explica por las estructuras productivas de las distintas regiones; la primera demuestra mayor densidad y complejidad en su producción industrial.

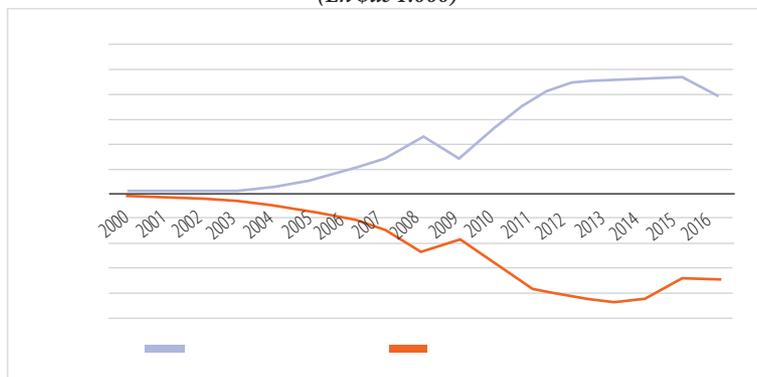
Se nota también la presencia reducida de comercio intraindustrial entre China y estas dos regiones periféricas de la economía-mundo capitalista. A pesar de que su participación conjunta en el total de las importaciones industriales chinas aumentó del 2% a cerca del 5% entre 2000 y 2015, América Latina y África subsahariana son exportadores muy marginales de productos industriales para China. Además, tres cuartas partes de estas exportaciones son de productos intermedios de bajo valor agregado.

Gráfico 8
Balanza comercial de China con África subsahariana, por tipo de producto
(En \$us 1.000)



Fuente: Comtrade/ONU.

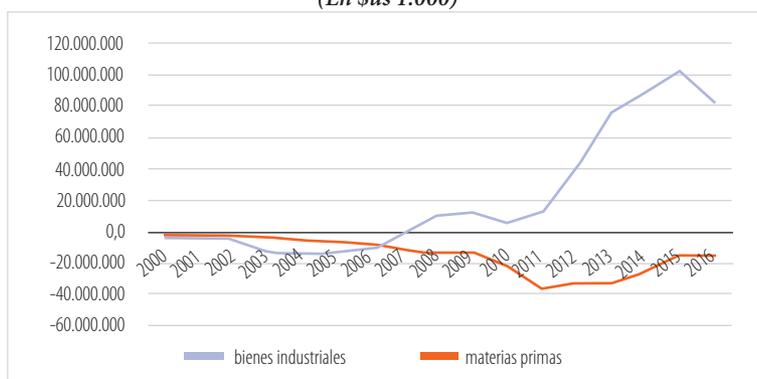
Gráfico 9
Balanza comercial de China con la América Latina, por tipo de producto
(En \$us 1.000)



Fuente: Comtrade/ONU.

En el caso del sudeste asiático, a pesar de ciertas similitudes con América Latina y África, hay diferencias considerables. No solo los superávits de bienes primarios con China son menos expresivos, sino también los déficits de bienes industriales más significativos; pero en este caso existe un comercio intraindustrial relativamente voluminoso, aunque de naturaleza distinta del observado con las regiones centrales de la economía-mundo capitalista. En 2015, en términos del porcentaje de bienes industriales importados por el gigante asiático, la participación de esta región (14%) era tres veces superior a la suma de América Latina y África. Más importante aún, los flujos entre China y el sudeste asiático se revelaron sustantivos en todas las categorías de productos, lo que apunta a la existencia de cadenas industriales regionales mínimamente integradas.

Gráfico 10
Balanza comercial de China con el sudeste asiático, por tipo de producto
(En \$us 1.000)



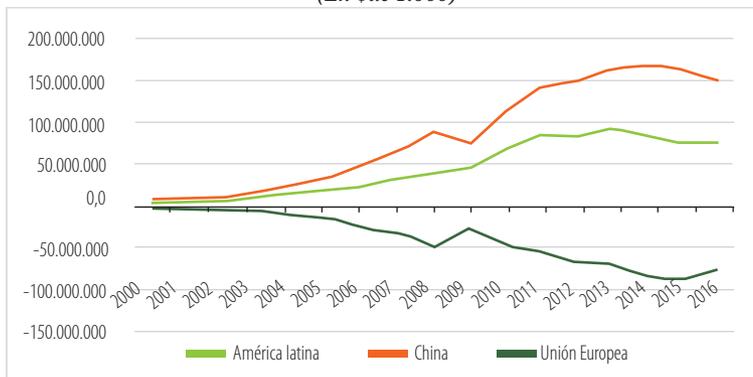
Fuente: Comtrade/ONU.

4. Las relaciones comerciales entre China y América Latina y los diversos patrones regionales de comercio

En esta sección tratamos de describir, en la práctica, una serie de patrones de comercio entre China y América Latina, en virtud de diferencias en las estructuras productivas y en los modelos de inserción internacional de los países de la región. Empezamos presentando los datos generales de 19 países que reportaron información para el Comtrade/ONU hasta 2016.

Entre 2000 y 2016, mientras el comercio exterior de la región creció 2,5 veces, su comercio bilateral con China se multiplicó casi 20 veces (gráfico 11). El crecimiento tanto de las exportaciones hacia, como de las importaciones desde China, se concentra en unos pocos países y productos. Cinco países responden por el 70% de las exportaciones a China y cinco productos (todos materias primas) por el 82% de las ventas externas. Más del 50% de las importaciones de la región desde China constan de máquinas, equipos y componentes industriales (Barbosa, 2011; Barbosa et al, 2015). Desde 2014 el déficit comercial de América Latina con China se elevó, debido a la caída de los precios de los commodities y la sustitución de importaciones industriales chinas por la de sus competidores en la región.

Gráfico 11
Balanza comercial de América Latina con China
(En \$us 1.000)

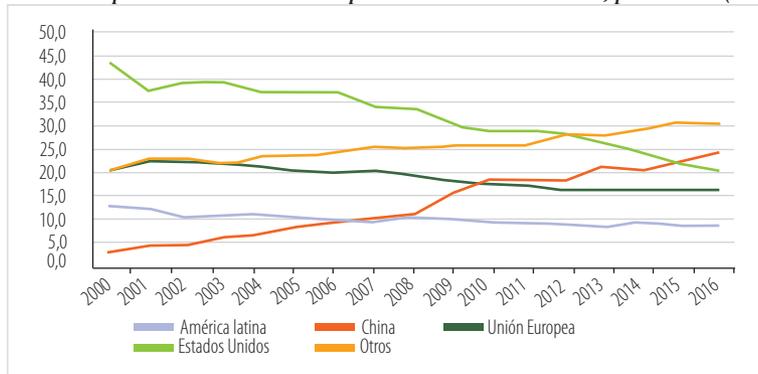


Fuente: Comtrade/ONU.

Con respecto a las materias primas, China se convirtió en este período en el principal destino de las exportaciones latinoamericanas, subiendo del 4% al 25% entre 2000 y 2016, por delante de Estados Unidos y la Unión Europea (gráfico 12). En cuanto a la importación de bienes industriales, mientras para la media de la región Estados Unidos representaba el 30% en 2016 (en comparación a más del 50% en 2000), China actualmente responde por el 20% (en comparación a un porcentaje cercano al 0% en 2000), seguida de la Unión Europea con cerca del 15% (gráfico 13).

Gráfico 12

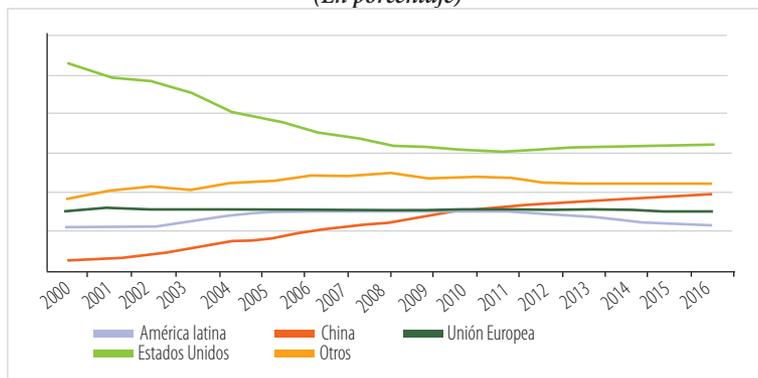
Distribución de las exportaciones de materias primas de América Latina, por destino (En porcentaje)



Fuente: Comtrade/ONU.

Gráfico 13

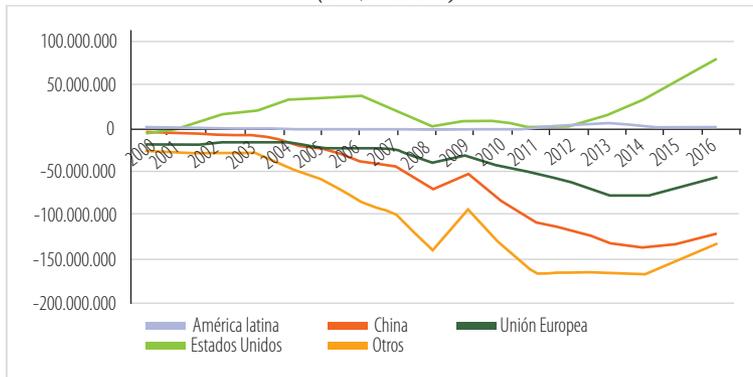
Distribución de las importaciones de bienes industriales de América Latina, por origen (En porcentaje)



Fuente: Comtrade/ONU.

Si se analiza el déficit total de bienes industriales de América Latina, se observa que en 2016 China representó las tres cuartas partes del saldo; lo que en gran parte se debe al saldo positivo con Estados Unidos en el contexto de recuperación de esta economía después de 2012 (gráfico 14), y concentrado principalmente en México, lo que se explica por el NAFTA y la inserción de las maquiladoras mexicanas en el comercio bilateral.

Gráfico 14
Balanza comercial de bienes industriales de América Latina, por regiones
(En \$us 1.000)



Fuente: Comtrade/ONU.

Con todos estos datos, se puede lanzar la hipótesis de que la ascensión china representa una mayor diferenciación en las trayectorias de inserción externa de los países latinoamericanos, proceso que Hirschman (1996) ya observó en los 70. De esta manera, seguir empleando la noción de “economía latinoamericana” como ocurría en los 60, conforme exponía Furtado (1986), deja de tener sentido. La integración regional, que supuestamente iba a ser una de las bases para la reestructuración de la economía internacional, transformando América Latina en una región exportadora de productos industriales, simplemente no se concretó debido a la fragilidad de los proyectos de integración regional abandonados en los años 70; a las políticas económicas adoptadas por los diferentes países; y a la crisis de la deuda externa durante los 80. Posteriormente se agregaron otros factores relevantes: la apertura de las economías de la región en los 90 y la ascensión china, que reforzó o puso en jaque los diferentes perfiles productivos y modelos de inserción externa de los distintos países latinoamericanos.

Durante los años 2000, por ejemplo, algunos países como Chile y Perú firmaron tratados de libre comercio con China. Estos dos países, además de México y Colombia, también cuentan con acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y la Unión Europea, por lo tanto están directamente vinculados a los tres centros de la economía-mundo capitalista. No sin razón decidieron en 2012 crear la Alianza del Pacífico que, sin embargo, tuvo un impacto reducido en su comercio intrarregional, tal como se muestra a continuación.

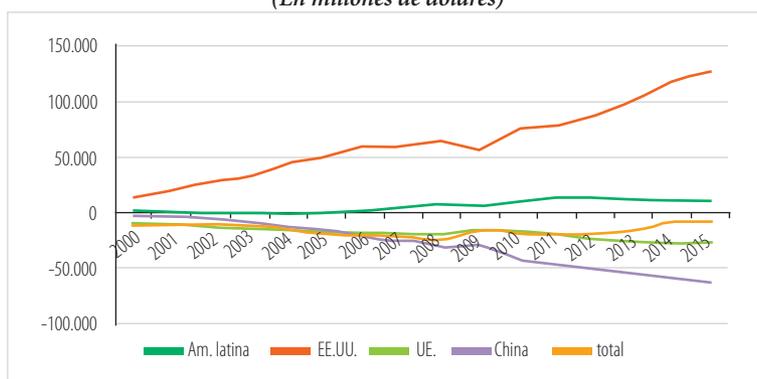
Incluso los países organizados en el Mercado Común del Sur (Mercosur) –que ahora incluye a Venezuela como miembro pleno, aunque suspendido, y a Bolivia como miembro en proceso de adhesión– fueron afectados por la creciente expansión china que generó cambios en sus relaciones comerciales. Esto se debe a que las barreras arancelarias no imposibilitaron que China se establezca como un importante exporta-

dor a estos países, desplazando a los exportadores de las regiones centrales e incluso a Brasil, que cuenta con el mayor parque industrial de América Latina. Por lo tanto, las diferencias en el patrón de comercio con China están más relacionadas a las estructuras productivas de cada país que a sus estrategias de política comercial y de integración regional, aunque estas no dejan de ser relevantes.

A continuación presentamos, en base a datos de la CEPAL, los casos de México, Brasil, Chile y Bolivia, que sirven como parámetros (o tipos ideales) para los cuatro patrones de comercio regionales aquí presentados.

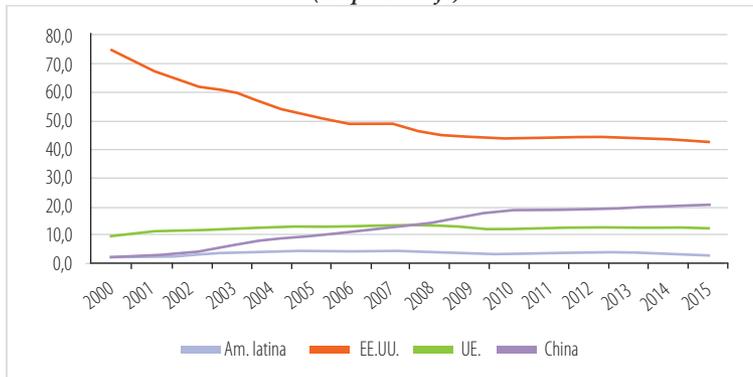
El caso mexicano es bastante peculiar por la concentración de sus exportaciones en bienes industriales para el mercado estadounidense: el 85% de sus ventas externas son industriales, lo que dificulta su vinculación con la demanda china, y el 80% de sus exportaciones se dirigen a EEUU. Tras la crisis de 2008, México logró aumentar su superávit de bienes industriales con Estados Unidos y su déficit en el mismo rubro con China (gráfico 15). Probablemente estos dos movimientos están interconectados. Cada vez más, parte de lo que las transnacionales en suelo mexicano exportan a EEUU pasa a ser made in China. Mientras que Estados Unidos representó más del 70% de las importaciones industriales de México en 2000, ese porcentaje se redujo a 50% en 2016. Por su parte, China saltó de 0 a 20% en el mismo periodo (gráfico 16). Incluso el mercado doméstico mexicano está siendo afectado por la presencia china, así como también las exportaciones estadounidenses al país latinoamericano. A su vez, América Latina no se consolidó como destino importante para las exportaciones mexicanas, lo que se demuestra por el reducido superávit de bienes industriales de este país con la región.

Gráfico 15
México: Balanza comercial de bienes industriales
(En millones de dólares)



Fuente: CEPAL

Gráfico 16
Origen de las importaciones industriales de México, por regiones
(En porcentaje)

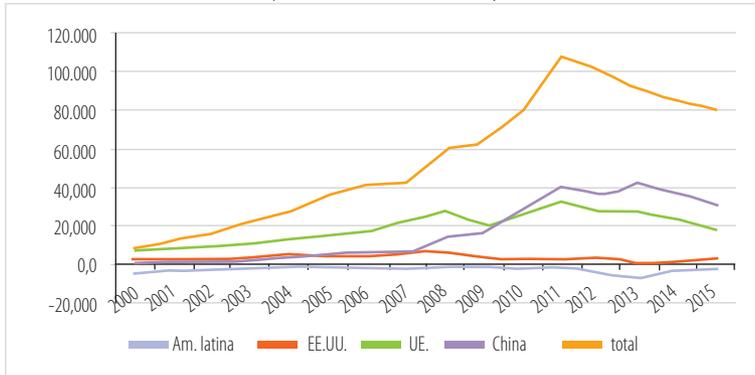


Fuente: CEPAL

El caso brasileño se caracteriza por la gran oferta de varios *commodities* para China (soya, minerales de hierro, petróleo, celulosa, etc.), lo que llevó a superávits crecientes en este tipo de productos. El pico ocurrió en 2013, cuando logró un saldo comercial de \$us 40.000 millones con China y se redujo a 30.000 millones en 2015 (gráfico 17). Sin embargo, Brasil sigue siendo un importante exportador industrial, con un 40% de las exportaciones destinadas a América Latina y otro 40% a Estados Unidos y la Unión Europea, tomados en conjunto (gráfico 18). Al mismo tiempo, en 2015, el 43% del déficit comercial brasileño en bienes industriales ya fue originario de su relación con China (gráfico 19), lo que afecta tanto a la producción interna como a su potencial exportador.

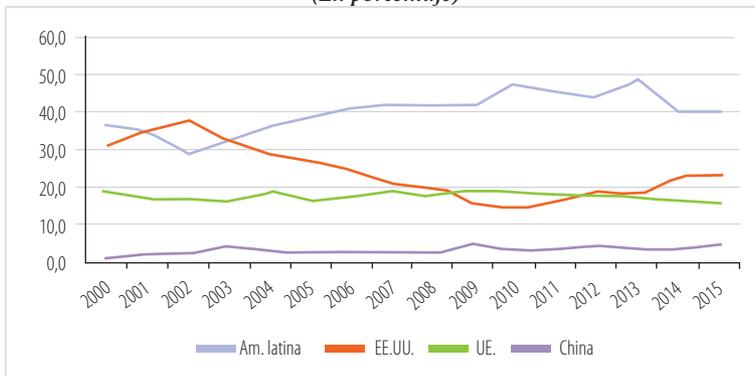
El caso argentino es similar al brasileño en el sentido de que el país es altamente superavitario en *commodities* y deficitario en bienes industriales, con una creciente presencia china en el saldo negativo. Pero la industria argentina es mucho más dependiente del comercio regional –el 73% de las exportaciones industriales de este país se destinan a América Latina–, principalmente al mercado brasileño.

Gráfico 17
Brasil: balanza comercial de materias primas
 (En millones de dólares)



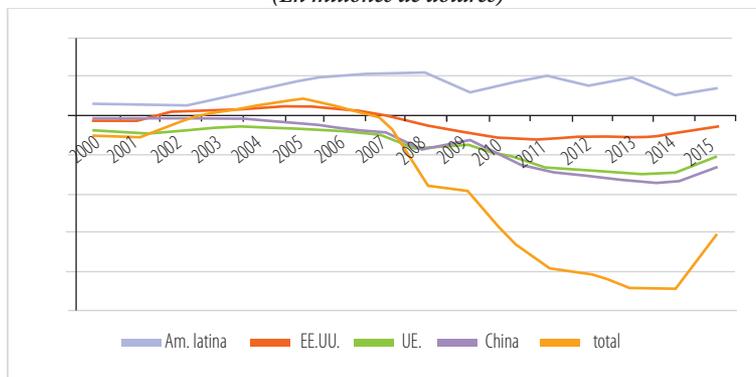
Fuente: CEPAL.

Gráfico 18
Brasil: destino de las exportaciones industriales por regiones
 (En porcentaje)



Fuente: CEPAL.

Gráfico 19
Brasil: balanza comercial de bienes industriales
 (En millones de dólares)



Fuente: CEPAL

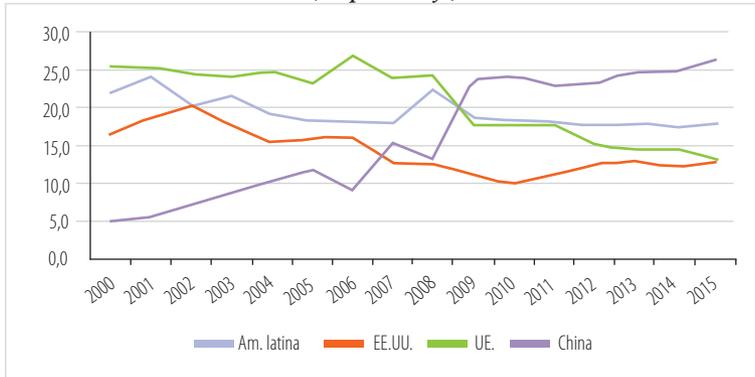
Los casos de México y Brasil no encuentran paralelo en los demás países latinoamericanos, que tienden a reproducir el patrón chileno o boliviano, que discutiremos a continuación.

Chile destaca por presentar, entre los países latinoamericanos, la mayor participación china en sus exportaciones (26,3% en 2015), (gráfico 20), lo que se debe en gran medida a las exportaciones de cobre. Se trata de una especialización en una materia prima ampliamente demandada por China, y que cuenta con una alta capacidad de oferta por el país.

Sin embargo, cuando observamos las exportaciones industriales chilenas –que representan el 14% de las exportaciones totales del país– verificamos que América Latina es el principal mercado, con 60% del total, seguido de lejos por Estados Unidos (18,4%), UE (9,1%) y China (2,7%), (gráfico 21). Por lo tanto, en lo que se refiere a los bienes industriales, la vigencia de TLC con los países del norte no amplió el potencial exportador chileno. Paralelamente, China ya responde por el 30% de las importaciones industriales de Chile, frente al 34% de EEUU y la UE, en conjunto (gráfico 22).

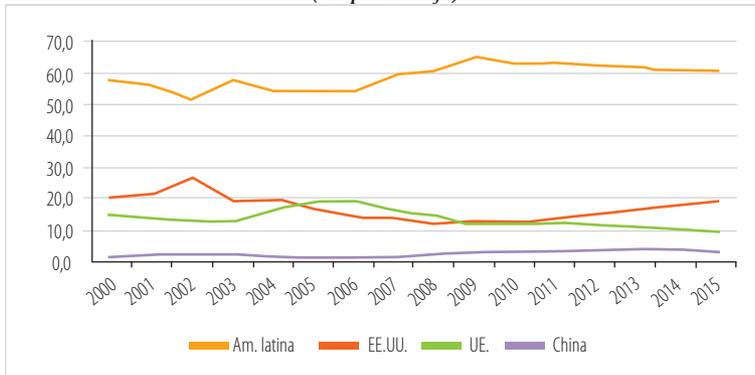
Perú es el país que más se asemeja a Chile; es un gran exportador de mineral de hierro para China, que ya ocupa el primer puesto como destino de sus exportaciones (22,1% en 2015). Tal como ocurre con Chile, China es el origen del 29% de las importaciones industriales de Perú, porcentaje idéntico a la suma de las exportaciones de EEUU y la UE. También como Chile, su exportación de bienes industriales (el 12,3% del total) se dirige mayormente al mercado regional. La única diferencia significativa entre los dos países es que el saldo positivo en bienes primarios de Chile con China, logra compensar el saldo negativo en bienes industriales, algo que no ocurre en Perú.

Gráfico 20
Destino de las exportaciones de Chile, por regiones
(En porcentaje)



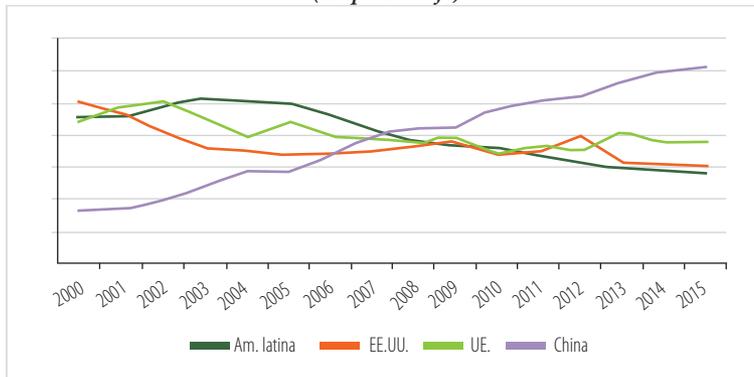
Fuente: CEPAL.

Gráfico 21
Destino de las exportaciones industriales de Chile, por regiones
(En porcentaje)



Fuente: CEPAL.

Gráfico 22
Origen de las importaciones industriales de Chile, por regiones
(En porcentaje)

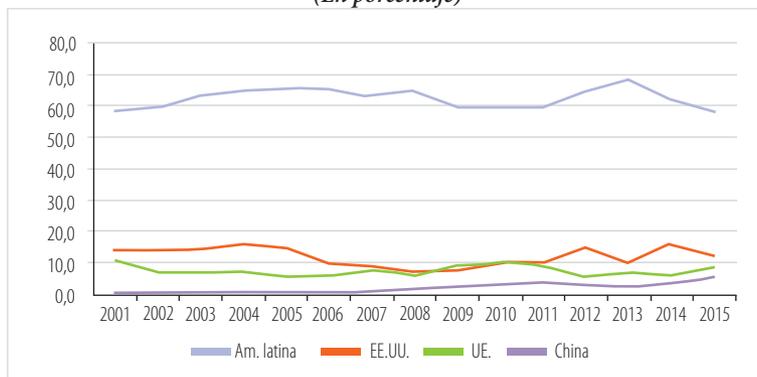


Fuente: CEPAL.

El caso de Bolivia, cuya canasta de exportaciones se concentra en bienes primarios (94% del total), se caracteriza por no haber aprovechado aún el potencial del mercado chino. Bolivia exporta a China especialmente minerales, metales y combustibles, pero ese país representa un porcentaje todavía reducido, el 5,2% del total exportado por Bolivia en 2015 (frente a 0,4% en 2001), (gráfico 23), quedando detrás de EEUU y la UE. América Latina representa casi el 60% de las exportaciones bolivianas. Por otro lado, China ya constituye el origen del 20% de los bienes industriales importados por Bolivia, muy al frente de EEUU y de la UE, y detrás solamente de América Latina (gráfico 24).

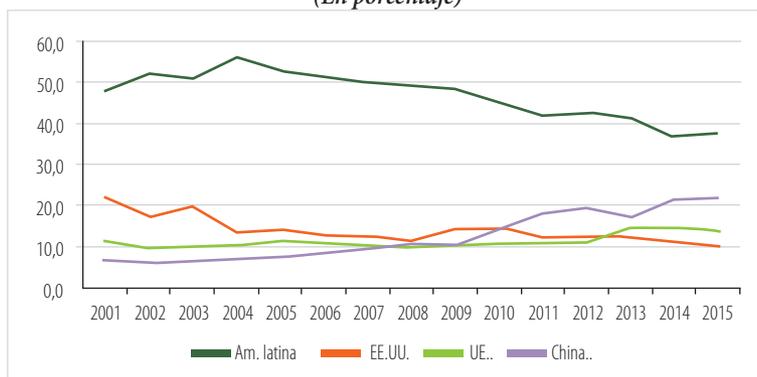
Bolivia constituye el caso típico de país latinoamericano pequeño y exportador de productos primarios, que todavía no desarrolló su potencial de exportaciones, incluso del sector agrícola, para el mercado chino. Este parece ser el caso de Uruguay, que en 2014 ya tenía el 17% de sus exportaciones dirigidas al mercado chino –básicamente soya, carnes, lana y cuero– por encima de los porcentajes hacia EEUU y la UE. Por otro lado, las importaciones de bienes industriales de China representan ahora el 26% del total en Uruguay, superado solo por América Latina –especialmente el Mercosur– con el 32%.

Gráfico 23
Destino de las exportaciones de Bolivia, por regiones
(En porcentaje)



Fuente: CEPAL.

Gráfico 24
Origen de las importaciones industriales de Bolivia, por regiones
(En porcentaje)



Fuente: CEPAL.

Los cuatro patrones de comercio con China presentados arriba pueden ser resumidos sintéticamente. El primer caso está bien representado por México: limitada oferta de materias primas y penetración de bienes industriales chinos en el mercado interno, y como insumos, componentes y máquinas para las maquiladoras mexicanas todavía dirigidas al mercado estadounidense. Brasil constituye el segundo caso, que tampoco es capaz de replicarse a no ser quizás, en menor grado, por Argentina: fortalecimiento de la exportación de *commodities* con mayor especialización de la estructura productiva gracias a la ampliación del componente importado de bienes industriales de China. No menos importante es que China logra desviar parte de las exportaciones industriales de este país para América Latina.

Estos dos patrones comerciales plantean preguntas sobre las opciones de inserción externa de las dos grandes economías latinoamericanas. La ascensión china pone en jaque la opción “maquila” para México, y la opción del mercado interno como base de una plataforma de exportación industrial para la región, en el caso brasileño.

El tercer caso, representado por Chile y Perú, revela el aprovechamiento de una especialización beneficiada por el ascenso chino, que puede llevar a niveles de crecimiento económico por encima de la media latinoamericana. Pero el patrón de comercio existente imposibilita una mayor diversificación productiva y obstaculiza intentos más robustos para hacer frente a la desigualdad. El cuarto caso es lo que parece estar surgiendo en Bolivia, siguiendo la misma tendencia de Uruguay. China amplía la oferta exportadora, pero bloquea la posibilidad de agregación de valor internamente. Los resultados económicos positivos en el corto plazo, como en el caso de Chile y Perú, pueden ser contraproducentes a largo plazo.

Consideraciones finales

Este ensayo buscó mostrar las limitaciones de los conceptos fundados en el “discurso de la globalización y la competitividad”, tanto para la comprensión de los nuevos desafíos económicos de los países de América Latina, como para la formulación de políticas de desarrollo. A partir de una reflexión conceptual en torno a autores con una perspectiva sistémica como Braudel, Wallerstein, Arrighi y Harvey; autores que se ocupan de la nueva dinámica espacial del capitalismo, como Dicken, Castells y Sassen; y autores clásicos de la CEPAL, como Prebisch y Furtado, se formuló algunas hipótesis acerca de la nueva configuración de la economía-mundo capitalista en el contexto de la ascensión china.

La ascensión china no puede ser comprendida como se si se tratara de un cambio simplemente cuantitativo. El mismo carácter del capitalismo se ve alterado por medio del funcionamiento de tres centros dinámicos que actúan de manera complementaria y cada vez más contradictoria, sobre todo después de la crisis de 2008, y que además interactúan de manera diferenciada con las regiones periféricas. Se trata de una des(re)organización estructural en relación con el contexto histórico en vigor hasta los años 80.

Las relaciones comerciales de China con las diversas regiones centrales y periféricas de la economía-mundo capitalista fueron mapeadas en términos empíricos, con el objetivo de establecer la especificidad de la experiencia latinoamericana. La fragmentación de esta región en términos económicos queda patente, con la conformación de por lo menos cuatro patrones de comercio ejemplificados por México, Brasil, Chile y Bolivia. Notase que la creciente presencia china refuerza esa fragmentación regional, independientemente de las diferentes estrategias de inserción externa y de las políticas de comercio exterior impulsadas por los países latinoamericanos. Hasta la misma división entre “países desarrollados” y “en desarrollo” deja de tener sentido como

criterio analítico, ya que las distintas regiones/países tienen patrones específicos de integración en la economía-mundo capitalista.

Finalmente, el ensayo demuestra que la adopción de nuevas políticas y estrategias de desarrollo y de integración regional en América Latina requiere un esfuerzo previo de reformulación teórica: la industrialización, con reformas internas y externas, ya no conduce al “desarrollo”. Por otro lado, ningún proyecto de desarrollo parece posible sin la recuperación de la industria, de la capacidad interna de añadir valor, y del potencial tecnológico desperdiciado en las últimas décadas. Más aún, los eslabones intersectoriales necesitan ser reforzados, y para eso se requiere el aprovechamiento de las complementariedades existentes entre los países de la región y el estímulo a la creación de nuevas capacidades, estructuras y centros de toma de decisiones. Esto no será posible sin la coordinación de los Estados nacionales que deben tender a actuar inclusive por encima y más allá de eventuales brechas que puedan surgir en virtud de las disputas entre los centros hegemónicos reconfigurados.

Bibliografía

Arrighi, G.

2007 *Adam Smith in Beijing: Lineages of the Twenty-First Century*. Londres: Verso.

1997 *A Ilusão do Desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes.

1996 *O Longo Século XX*. Río de Janeiro: Contraponto.

Barbosa, A. F.

2011 “China e América Latina na nova divisão internacional do trabalho”, en: Leão, R., Costa Pinto, E. y Acioly, L. (coord.), *A China nova configuração global: impactos políticos e econômicos*. Brasília: IPEA.

Barbosa, A.F. et al

2015 “Presença Chinesa na África e na América Latina”, en: *Relatório de Pesquisa para o Ministério da Fazenda*. Brasília: IPEA.

Braudel, F.

1996a “Os Jogos das Trocas”, en: *Civilização Material, Economia e Capitalismo, séculos XV-XVIII*, vol. II. São Paulo: Martins Fontes.

1996b “O Tempo do Mundo”, en: *Civilização Material, Economia e Capitalismo, séculos XV-XVIII*, vol. III. São Paulo: Martins Fontes.

1985 *La Dynamique du Capitalisme*. Paris: Flammarion.

Brautigam, D.

2009 *The dragon's gift: The real story of China in Africa*. New York: Oxford University Press.

Castells, M.

2000 “A Sociedade em Rede”, en: *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*, vol. I., 3ª edición. São Paulo: Paz e Terra.

Castro, A.B.

2008 “From Semi-Estagnation to Growth in a Sino-Centric Market”, en: *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 28, n. 1.

Chesnais, F.

2016 *Finance capital today: corporations and banks in the lasting global slump*. Leiden: Brill.

2005 “O Capital Portador de Juros: Acumulação, Internacionalização, Efeitos Econômicos e Políticos”, en: Chesnais, F (coord.), *A Finança Mundializada*. São Paulo: Boitempo Editorial.

Dicken, P.

1998 *Global Shift: Transforming the World Economy*. New York: The Guilford Press, 3ª edición.

Evans, P.

1979 *Dependent Development: the alliance of multinacional, State and local capital in Brazil*. Princeton: Princeton University Press.

Friedman, T.

2006 *The World is Flat: A Brief History of the Twenty-First Century*. New York: Farrar, Straus y Giroux.

Furtado, C.

2000 *Introdução ao Desenvolvimento: Enfoque Histórico-Estrutural*. São Paulo: Paz e Terra, 3ª edición.

1986 *A Economia Latino-Americana*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 3ª edición.

1974 *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Gao, Y.

2012 *China as the Workshop of the World*. New York: Routledge.

Harvey, D.

2010 *The Enigma of Capital and the Crises of Capitalism*. London: Profile Books.

2006 *A Produção Capitalista do Espaço*. São Paulo: Annablume, 2ª edición.

Hirschman, A.

1996 *Auto-subversão: teorias consagradas em xeque*. São Paulo: Companhia das Letras.

Hobsbawm, E.

2000 O Novo Século (Entrevista a Antonio Polito). São Paulo: Companhia das Letras.

Jacques, M.

2009 When China Rules the World: The End of the Western World and the Birth of a New Global Order. Nueva York: The Penguin Press.

Koselleck, R.

2011 Futuro passado: contribuição à semântica dos tempos históricos. Rio de Janeiro: Contraponto.

Medeiros, C.A.

2013 “Padrões de Investimento, Mudança Institucional e Transformação Estrutural na Economia Chinesa”, en: CGEE, Padrões de Desenvolvimento Econômico (1950-2008): América Latina, Ásia e Rússia, vol. 2. Brasília: CGEE.

OCDE

2015, marzo Chinese Export Credits Policies and Programmes. Export Credits Division.

Prebisch, R.

1981 Capitalismo Periférico: Crisis y Transformación. México: Fondo de Cultura Económica.

Sassen, S.

2016 Expulsões: Brutalidade e Complexidade na Economia Global. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

2003 Los espectros de la globalización. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Scissors, D.

2015, julio China's Investment in the World Increasing, Not Soaring. Washington: American Enterprise Institute.

Shambaugh, D.

2013 China Goes Global: The Partial Power. Oxford: Oxford University Press.

Stiglitz, J.

2010 Freefall: Free Markets and the Sinking of the Global Economy. London: Penguin.

Unido

2015 “World Manufacturing Production: Statistics for Quarter IV, 2014”, en: Quarterly Report.

Wallerstein, I.

1995 Historical Capitalism & Capitalist Civilization. Londdres: Verso.

1979 The Capitalist World-Economy. Cambridge: Cambridge University Press.

(Footnotes)

1 Sales de Jujuy.

2 Barrick, Operations, Veladero.

3 Minera D'Cobre S.A.

4 Rojas (2012).

5 El Deber, (2018).

6 Pascua-Lama.

Este libro, cuyo origen son las ponencias que se presentaron en el seminario internacional *La Región Asia-Pacífico, hoy: desafíos para el desarrollo*, tiene como objetivo escudriñar el fenómeno actual e histórico de la emergencia de dicha región como una fuerza económica y política poderosa, que está cambiando el sistema mundo y su dinámica internacional y, también, estudiar la manera en que tal fenómeno afecta a Latinoamérica y Bolivia. Esta publicación será un aporte esencial para la comprensión crítica de los eventos que están transformando el mundo y nos afectan de manera inevitable. La región del Asia-Pacífico es, hoy por hoy, la más dinámica de la economía y actor central en el juego de poder de la política mundial, con efectos transformadores y desestabilizadores del *statu quo* previo, llamado la *Pax American*. En ese tránsito es en el que el país se juega su futuro y su propia vida.

Alfredo Seoane

