



EL MERCOSUR Y SU RELACIONAMIENTO EXTERNO. ESTRATEGIAS DE VINCULACIÓN CON LA REPÚBLICA POPULAR CHINA

Laura Lucía Bogado Bordazar¹

Resumen

Finalizada la etapa de transición del Mercosur (de 1991 a 1994), el bloque comenzó a trabajar en la “nueva imagen de la integración”, cuya base fue impulsar el proceso de apertura, estructurado en dos ejes bien definidos: hacia los países de América Latina y hacia el resto del mundo.

En el primer caso, el proceso se inició en 1995 con la incorporación de Chile y Bolivia como países asociados al bloque, lo cual significó el inicio de la apertura de la frontera hacia nuestros vecinos sudamericanos, construyendo de esta manera, un espacio de “integración ampliada”. Este espacio se complementó posteriormente con la incorporación de Perú como Estado Asociado y la firma de una zona de libre comercio con la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Hasta llegar a 2015 con la incorporación de Venezuela y Bolivia como estados miembros.

En el segundo eje de apertura, el Mercosur se relacionó con otros bloques extrarregionales, como la Unión Europea (UE), con quien se encuentra negociando una zona de libre comercio desde el año 1996.

También se ha vinculado con la República Popular China, Egipto, Sudáfrica, Israel, Canadá y con los países del Consejo de Cooperación del Golfo, con quienes se encuentra -en su mayoría- en etapas de negociaciones para concretar acuerdos marco de cooperación o zonas de libre comercio.

Las estrategias definidas por el bloque en su relacionamiento con China han ido variado de acuerdo a las diferentes circunstancias políticas y económicas de los últimos años.

¹ Abogada y Licenciada en Relaciones Internacionales (UDELAR-Uruguay); Magíster en Relaciones Internacionales (UNLP) y Máster en Protección Internacional de los Derechos Humanos (Universidad de Alcalá, España); alumna del Doctorado en Relaciones Internacionales (UNLP); Docente - Investigadora (categorizada), UNLP; Coordinadora del Departamento América Latina y el Caribe y miembro del Centro de Estudios Chinos del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), UNLP (lbogadobordazar@gmail.com).



Introducción

La agenda externa del Mercosur ha sido un factor clave en la integración por la diversidad, sobre todo porque ha implicado la coordinación de políticas regionales y estrategias seguidas a tales fines. Aunque ciertamente no todas las políticas ensayadas por el grupo han tenido el mismo éxito.

Finalizada la etapa de transición del Mercosur (de 1991 a 1994), el bloque comenzó a trabajar en la “nueva imagen de la integración”, cuya base fue impulsar el proceso de apertura, estructurado en dos ejes bien definidos: hacia los países de América Latina, en primer lugar y hacia el resto del mundo luego.

En el primer caso, el proceso se inició en 1995 con la incorporación de Chile² primero y Bolivia³ después, como países asociados al bloque, lo cual significó el inicio de la apertura de la frontera hacia nuestros vecinos sudamericanos, construyendo de esta manera, un espacio de “integración ampliada”. Este espacio se complementó posteriormente con la incorporación de Perú como Estado asociado (ACE No. 58) y la firma de un Acuerdo de zona de libre comercio con la Comunidad Andina de Naciones (CAN), a través del Acuerdo de Complementación Económica (ACE) número 59.

En concordancia con esta dinámica, en el año 2005 se aprobó el Protocolo de Adhesión de Venezuela como Estado miembro del Mercosur, quien finalmente terminó incorporándose al bloque como el quinto Estado parte en 2012, tras un “discutido” proceso llevado adelante por los socios del bloque en el momento en que Paraguay fuera suspendido del Mercosur, en aplicación del Protocolo de Ushuaia (1998) sobre compromiso democrático en junio de 2012 (Bogado-Bono, 2012).

² Esta asociación se concretó en función del Acuerdo de Complementación Económica No. 35 (celebrado en el marco de la ALADI).

³ La incorporación de Bolivia se concretó en función del ACE No. 36, que implicó una aceleración del cronograma de desgravación arancelaria teniendo en cuenta las asimetrías con Bolivia.



Recientemente (2014) el Consejo Mercado Común (CMC) aprobó también el Protocolo de Adhesión de Bolivia como Estado parte del Mercosur. Este instrumento aún requiere de la ratificación de los parlamentos nacionales de Paraguay y Brasil y genera incertidumbre sobre cómo será replanteada la relación del país andino con el Mercosur y con la Comunidad Andina en la cual participa como Estado miembro originario.

Para completar su vinculación con países sudamericanos, el Mercosur se encuentra negociando acuerdos de asociación con Surinam y Guyana, fundamentalmente para que las partes puedan ser complementarias en intercambios agrícolas.

En el ámbito latinoamericano, en 2004 entró en vigencia el Acuerdo de Complementación Económica (ACE No. 55) con México, país con el cual todos los Estados del Mercosur ya tenían acuerdos bilaterales, los cuales formaron parte del cúmulo normativo del ACE 55. Los dos Estados más grandes del Mercosur (Argentina y Brasil) tienen un mercado automotriz muy intenso con México y son los principales socios del país latinoamericano. Cabe mencionar, que en el año 2004 México había anunciado en una visita oficial del Presidente Fox a la región, la intención de incorporarse como Estado asociado al Mercosur, anuncio sobre el cual nunca se avanzó.

Asimismo, en el año 2009 se aprobó el Acuerdo de Complementación Económica (ACE No. 62) entre los Estados Partes y la República de Cuba, sellando una tendencia política muy diferente a la aplicada por los Estados Miembros en la década del noventa.

El Mercosur también ha mantenido sendas reuniones de diálogo birregional con los países del CARICOM y del SICA para avanzar en la celebración de tratados de asociación (Bogado, 2015).

En el segundo eje de apertura, el Mercosur se relacionó con otros bloques extrarregionales, como la Unión Europea (UE), con quien se encuentra negociando un acuerdo de asociación birregional desde el año 1999 y sobre el



cual se espera un resultado favorable en breve, tras la reapertura de las negociaciones en el año 2010 (Intal, 2014).

También se ha vinculado con Egipto, Sudáfrica, Israel, Canadá, Estados Unidos, Turquía, Pakistán y con los países del Consejo de Cooperación del Golfo, con quienes se encuentra -en su mayoría- en etapas de negociaciones para concretar acuerdos marco de cooperación o zonas de libre comercio.

En suma, Sudamérica ha sido el espacio natural de expansión del Mercosur, siguiendo luego América Latina como el ámbito inmediato por razones históricas, culturales e idiomáticas así como también comerciales y económicas (Luján, 2011).

En referencia a las relaciones exteriores hacia el resto del mundo, las estrategias desplegadas por el Mercosur no han corrido con la misma suerte que con la región de Sudamérica. Ha sido menos concreta y mucho menos exitosa por diversos motivos. Al parecer los Estados miembros no han arribado a acuerdos internos para desplegar estrategias regionales concretas que les permita acercar propuestas más precisas a las contrapartes para cerrar los acuerdos extrarregionales. Como respuesta a ello, los Estados del Mercosur han optado por avanzar en estrategias bilaterales de negociaciones, lo cual también ha generado conflictos internos entre los socios.

El futuro: los países emergentes y la estrategia asiática

No caben dudas que la nueva estrategia de los países del Mercosur en lo que respecta a su relacionamiento externo, ha intentado diversificarse hacia los países emergentes. Esto ha sido producto de la reconfiguración de los poderes mundiales y regionales de los últimos tiempos, tanto en los que respecta a cuestiones económicas como políticas. Como es sabido, la región asiática se ha transformado -desde hace varios años- en el centro más dinámico de la



economía mundial y esto ha funcionado como un polo de atracción de los países en desarrollo como los latinoamericanos.

En otro orden, la reducción en el cúmulo de los históricos intercambios comerciales que mantenían los países del Mercosur con los países desarrollados como Estados Unidos o la Unión Europea, producto de los efectos de la crisis de 2008, en cierta medida obligó también a los países del Mercosur a la búsqueda de otros mercados más dinámicos y atractivos para la región.

De esta manera, la República Popular China (y toda la región del sudeste asiático), consolidada como una de las economías más importantes debido a sus elevados índices de crecimiento⁴ y extenso mercado interno, han hecho que la misma impulse como parte de su política exterior un entramado de acuerdos comerciales que fortalecen su presencia en el ámbito internacional.

En ese contexto, la República Popular China (RPCh) es el segundo principal origen de las importaciones de la región latinoamericana, y el tercer principal destino de sus exportaciones. Entre 2000 y 2014, su participación en las exportaciones regionales pasó del 1% al 9% (en 2013 alcanzó el 10%), mientras su participación en las importaciones pasó de poco más del 2% al 16%.

Las exportaciones a las que se hacen referencia se basan principalmente en materias primas (productos agrícolas, minerales, recursos energéticos, entre otros), necesarias para sostener su crecimiento económico; y las importaciones provenientes de la misma se basan en productos manufacturados insertos en una estrategia de diversificación del comercio. Asimismo se evidencia a esta nación como un posible canal de financiamiento de grandes obras de infraestructura, desplazando a los tradicionales organismos financieros internacionales.

⁴ El promedio de crecimiento de la RPCh durante el período 1984-2014 fue de 9,8 %.



La Comisión Económica de América Latina y el Caribe (CEPAL) ha realizado sus evaluaciones estratégicas sobre las relaciones entre China y Latinoamérica, que no necesariamente se limitan a lo económico: tanto China como América Latina son importantes polos de crecimiento económico internacional, tienen que enfatizar aún más las relaciones de cooperación Sur-Sur, incluido el comercio, inversión directa y cooperación. De esta manera, las relaciones entre China y Latinoamérica han llegado a un nivel bastante maduro y preparan un adelanto cualitativo como alianza de intereses comunes⁵.

En este sentido, Latinoamérica se presenta para China como una región estratégica, con la cual existe convergencia de intereses, lo que ha motivado el desarrollo de una política específica del país asiático hacia la región. En una proyección sobre los próximos 10 años, se prevé un período de oportunidades para el desarrollo de las relaciones bilaterales en sus aspectos tanto económico-comercial, como político y cultural que permitirá nuevas márgenes de cooperación internacional.

China sostiene que el desarrollo es la tarea más apremiante de China y de América Latina, ambos se encuentran en un período crítico de desarrollo, cada parte significa oportunidad de desarrollo para la otra parte. China desea realizar una cooperación pragmática en las diversas esferas con los países latinoamericanos, vía la cual se promueve el desarrollo de sí mismo, y a la vez, con el desarrollo propio promueve el desarrollo compartido (Song, 2014).

La República Popular China ha desplegado también en los últimos años una estrategia de acercamiento y de cooperación con la región latinoamericana, al punto de que China ha firmado recientemente sendos acuerdos de cooperación con varios países latinoamericanos, al mismo tiempo que en lo que respecta a cuestiones políticas ha profundizado sus relaciones. Por ejemplo México y Brasil elevaron las relaciones con China de socios de

⁵ Osvaldo Rosales, Mikio Kuwayama, China and Latin America and the Caribbean: Building a Strategic Economic and Trade Relationship, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Santiago, April 2012, pp.12.



cooperación estratégica a las de socios de cooperación estratégica global. En el caso de Chile y Argentina, en los últimos años ambos elevaron sus relaciones de socios de cooperación cabal, a socios de cooperación estratégica, mostrando un pragmatismo económico y madurez en el desarrollo de las relaciones bilaterales (Song, 2014).

De manera tal que podríamos afirmar que la relación de la RPCh con algunos de los países latinoamericanos se encuentra en una etapa que está trascendiendo lo meramente económico para incorporar otras áreas estratégicas, como la cooperación en áreas políticas, tecnológicas y culturales.

Estrategias del Mercosur en su relacionamiento con la República Popular China

A partir del año 1997 China y el Mercosur iniciaron reuniones de Diálogo de Alto Nivel (hasta el momento ha habido 5 reuniones formales), cuyo objetivo fundamental fue profundizar la cooperación bilateral político-económica y el conocimiento mutuo entre las regiones.

En estos foros de diálogo las partes han acordado que en el corto plazo las prioridades de cooperación fueran las siguientes: en primer lugar, incrementar contactos empresariales para abrir espacios de cooperación y promoción del Mercosur en China, lo cual se ha ido concretando en función de las rondas de negocios que se fueron realizando en las visitas oficiales de los presidentes (como por ejemplo: la visita del presidente Kirchner y de Lula Da Silva a China en 2004 y las dos recientes visitas de Xi Jinping a la región en 2013 y 2014, en ésta última fecha el presidente chino realizó visitas oficiales a tres de los cinco países miembros del Mercosur: Argentina, Brasil y Venezuela o la visita del primer ministro chino Wen Jiabao en los países del Mercosur en 2012, entre otras).

En segundo lugar, el objetivo que se propusieron fue ampliar la cooperación agropecuaria. En complemento con este objetivo, se propusieron profundizar



la cooperación en las áreas de ciencia y tecnología, con el fin de celebrar un acuerdo de cooperación técnica, que implicaría potenciar los intercambios de recursos humanos y académicos, entre otros. Y finalmente, se impulsó también la cooperación cultural.

Una de las principales reuniones fue la V Reunión de Diálogo Mercosur-China, celebrada en junio de 2004 en Beijing. Los ejes centrales de ese encuentro fueron dos: la insistencia de China en la necesidad del reconocimiento de la República Popular por parte de Paraguay y la propuesta del Mercosur de negociar un Acuerdo de Preferencias Fijas, propuesta que no fue aceptada por China, quien propuso ir directamente a la celebración de un Acuerdo de Libre Comercio (Luján, 2011). En este sentido, hubo consenso hacia el interior del Mercosur en realizar un análisis de viabilidad para la concreción de un acuerdo de este tipo y se avanzó también en la necesidad de que dicho análisis pueda ser realizado por una fuente externa; Brasil propuso que por ejemplo el análisis lo haga la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). El tema continuó en la agenda de la relación bilateral pero hasta la fecha no hubo acuerdo interno en cómo avanzar en las negociaciones y tampoco se han registrado nuevas instancias de Diálogo de Alto Nivel.

En síntesis, han continuado las relaciones bilaterales entre China con cada uno de los países del Mercosur, pero la relación como bloque -si bien continúa “en la agenda regional”, parecen no avanzar en acciones concretas.

Consideraciones finales

Los avances sustentables del proceso de integración no pueden basarse solo en los acuerdos que se dan en el ámbito interregional, sino que deben ser acompañados de una agenda de relacionamiento externo activa y visible, con logros extrazona de peso significativo y que permitan llegar a acuerdos con las



principales potencias mundiales (ya consolidadas o emergentes) y con los principales bloques geoestratégicos (Luján, 2011).

La dinámica de relacionamiento externo del Mercosur en sus ya casi 25 años de existencia ha tenido los siguientes resultados:

- 1) En los primeros 10 años se consolidó en la región sudamericana.
- 2) En la segunda década comenzó a profundizar sus relacionamientos con otras regiones (UE, Rusia, China, Estados Unidos, Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, entre otros).
- 3) En esta última etapa el Mercosur ha denotado la ausencia de coordinación de políticas exteriores de los países socios. Se ha eludido quizá la discusión de los dilemas de la inserción internacional desde la perspectiva de bloque regional, que refuerce de alguna manera la auténtica soberanía nacional sin recurrir a los gastados enfoques soberanistas o de nacionalismos aislacionistas de viejo cuño, capaces de promover formatos geopolíticos renovados que sustenten modelos de desarrollo alternativos a las políticas aperturistas ciegas, propias de la década de los 90. La idea de la integración a un “mundo de bloques” con algunos poderes hegemónicos implica pensar en un modelo de soberanía moderno, que fundamentalmente incorpore la idea de que todo proceso de integración requiere algún nivel de asociación política con los socios del bloque que consienten su común pertenencia al mismo y con una visión compartida del camino, del destino y de iniciativas conjuntas (Caetano, 2011).
- 4) Esta última visión ha faltado en el Mercosur y se ha notado en las estrategias de relacionamiento con China por ejemplo, donde cada Estado ha actuado de acuerdo a sus intereses nacionales y a sus perspectivas internas y no regionales. Del mismo modo China se ha comportado en los últimos años como un “socio” que ha demostrado hegemonía y estrategias individualistas y bilaterales de relacionamiento que van acordes a su propia realidad y necesidad interna y también responden a una “fractura” o ausencia de estrategia política regional



interna del Mercosur, que ha sido producto de los factores antes mencionados, pero fundamentalmente de una distancia política casi imposible de acercar con Paraguay por el no reconocimiento de China y en su defecto el mantenimiento de relaciones diplomáticas con Taiwán, situación que continúa siendo un obstáculo “insalvable” para la profundización de la relación (así también lo han manifestado los representantes del gobierno chino).

- 5) Las rondas de negociaciones de Alto Nivel entre China y el Mercosur han continuado por carriles bilaterales, ya que recordamos que Brasil se ha constituido en el principal socio comercial de China en la región y Argentina es el segundo socio en cuanto a exportaciones a ese país, de manera tal que la conveniencia de avanzar en negociaciones bilaterales aumenta año a año. Sin perjuicio de que se han realizado rondas de encuentros de empresarios conjuntos entre los socios del Mercosur y los de China y que en las Cumbres de Presidentes del bloque permanentemente se declara la necesidad de avanzar en la definición de una estrategia conjunta en las negociaciones con los bloques y los países emergentes y poderosos, entre ellos China.

Bibliografía citada y consultada

BID-Intal (2014), Informe Mercosur No. 19 (2013-2014), Sector integración y comercio Intal, Buenos Aires, Argentina.

Bogado L. y Bono L. (2012), “Presentación del Departamento de América Latina y el Caribe”, Anuario Relaciones Internacionales, IRI, UNLP.

Bogado L. y otros (2015), “Mercosur: los temas de la agenda 204”, en: Bogado L. y Bono L. (compiladoras), *Informe de Integración de América Latina y el Caribe 2014*, IRI, UNLP.



Caetano, G. (2011), “Breve historia del Mercosur en sus 20 años. Coyuntura e instituciones (1991-2011)”, en: *Mercosur 20 años*, Cefir, Montevideo, Uruguay.

Luján C. (2011), “Agenda externa del Mercosur: un factor clave de integración”, en: *Mercosur 20 años*, Cefir, Montevideo, Uruguay.

Song X. (2014), “Historia de las relaciones entre China y América Latina”, en: Bogado L. (compiladora), *Las relaciones entre China y América Latina y los enigmas de los lazos históricos*, IRI, UNLP.