

Nº 121

Las relaciones del Mercosur con Estados Unidos y China ante el desplazamiento del centro dinámico mundial

15 de noviembre de 2011

Comunicados do Ipea

Gobierno Federal

Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República

Ministro Wellington Moreira Franco

Fundación pública vinculada a la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República, el Ipea provee soporte técnico e institucional para las acciones gubernamentales – permitiendo la formulación de un sin número de políticas públicas y programas de desarrollo brasileño – y hace disponible para la sociedad investigaciones y estudios llevados a cabo por sus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Director de Desarrollo Institucional

Geová Parente Farias

Director de Estudios y Relaciones Económicas y Políticas Internacionales (sustituto)

Marcos Antonio Macedo Cintra

Director de Estudios y Políticas del Estado, de las Instituciones y de la Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Directora de Estudios y Políticas Macroeconómicas

Vanessa Petrelli de Correa

Director de Estudios y Políticas Regionales, Urbanas y Ambientales

Francisco de Assis Costa

Director de Estudios y Políticas Sectoriales de Innovación, Regulación e Infraestructura (sustituto)

Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

Director de Estudios y Políticas Sociales

Jorge Abrahão de Castro

Jefe de Gabinete

Fábio de Sá e Silva

Asesor Jefe de Prensa y Comunicación

Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

Comunicados del Ipea

Los Comunicados del Ipea tienen por objetivo anticipar estudios e investigaciones más amplias conducidas por el Instituto de Investigación Económica Aplicada, con una comunicación sintética y objetiva y sin la pretensión de terminar el debate sobre los temas que aborda, y sí motivarlo. En general, son sucedidos por notas técnicas, textos para discusión, libros y demás publicaciones.

Los Comunicados son elaborados por la asesoría técnica de la Presidencia del Instituto y por técnicos de planeamiento e investigación de todas las directivas del Ipea. Desde 2007, más de cien técnicos participaron de la producción y divulgación de tales documentos, bajo los más variados temas.

1. Introducción¹

Desde el reconocimiento de las tensiones globales provocadas por el proceso de desplazamiento del centro dinámico de los Estados Unidos para China, este Comunicado tiene como objetivo analizar el alejamiento de las relaciones comerciales entre el Mercosur y el primer país y la profundización de esa relación con el último, durante la última década (2000-2009). La situación reciente de la Inversión Directa China en los países del Mercosur también se analizará a continuación. A causa de problemas en la inconsistencia de los datos de comercio informados por Venezuela al sistema de las Naciones Unidas los años de 2007 y 2009, la composición utilizada de los Estados partes del Mercosur solo ha considerado a los miembros actualmente plenos, es decir, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

La constitución del Mercosur trascurrió durante la predominancia hegemónica de los Estados Unidos, permeada por el impulso de las altas finanzas globales comandadas por el recetario neoliberal. La trayectoria de amplia vulnerabilidad en las economías latinoamericanas ha dirigido los esfuerzos de integración del Mercosur fundamentalmente para las relaciones comerciales, a pesar de esfuerzos en otros sentidos.

Antes de la crisis financiera internacional, la economía estadounidense presentaba señales de cierta decadencia ante su vaciamiento productivo y la relativa pérdida, aunque mantenida la condición de referencia general de valor, de importancia del dólar. A partir del 2008, la disminución de influencia norteamericana se hizo más evidente, principalmente cuando se considera el éxito del milagro económico chino y la trayectoria asiática de atraer de forma acelerada el dinamismo de la acumulación global.

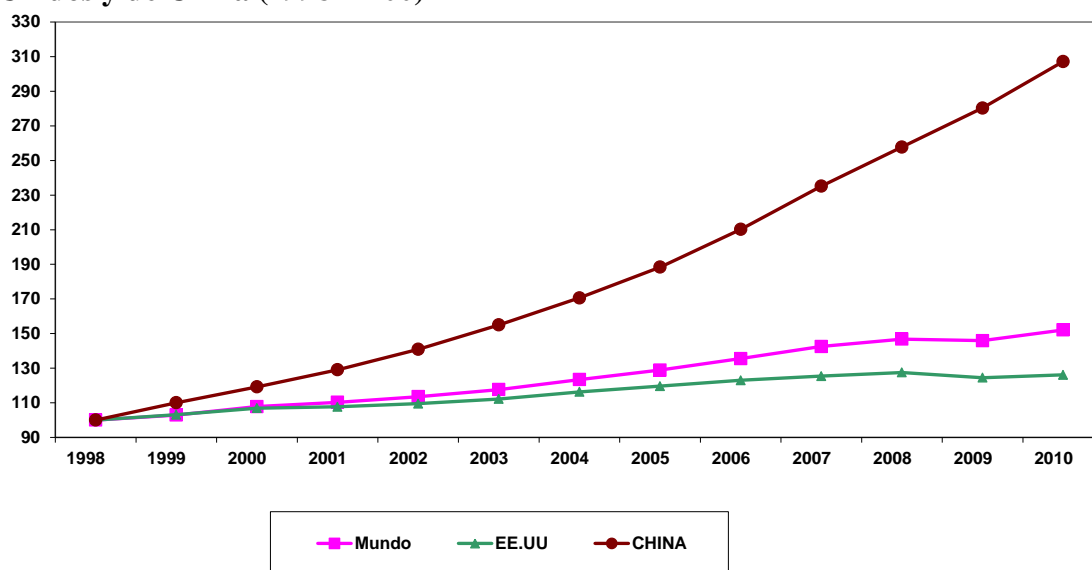
Este nuevo contexto asumió formas visibles en fines de los años 1990, cuando se asistió a un nuevo proceso de revisión de ideas, inducidas por el costoso proceso de transición de la entonces URSS, por el éxito del modelo heterodoxo de desarrollo del Este asiático -- particularmente de China -- y por las sucesivas crisis financieras que llevarán a la bancarrota países practicantes de modelos liberales, presuntamente portadores de "sólidos fundamentos" económicos. Para el Mercosur, ese

¹Han colaborado en este Comunicado la asesora-jefa Luciana Acioly y el asesor técnico André Calixtre, de la Asesoría Técnica de la Presidencia del Ipea (ASTECH) y el becario PNPD y estadístico Rubem Ceratti, de la Dirección de Estudios y Relaciones Políticas y Económicas Internacionales del Ipea (DINTE). La finalización y traducción de este documento contaron con la colaboración de la Asesoría de Comunicación del Ipea (ASCOM).

proceso ha cambiado las relaciones comerciales de los países del bloque con China, en detrimento del tradicional eje norteamericano. Además de las relaciones de comercio, gana importancia la presencia de la Inversión Directa Externa (IDE) de China en los países del bloque.

Con el agotamiento del movimiento de globalización financiera, registrada por diferentes crisis de dimensión internacional, se sobresalió rápidamente el milagro económico chino. Por un lado, el ritmo de la expansión de la economía china ha permitido que, en solo 10 años, su producción se triplicara, contrastando con la realidad estadounidense y de otras economías avanzadas. Solamente entre 1999 y 2010, por ejemplo, la variación acumulada del PIB (Producto Interno Bruto) de los Estados Unidos fue equivalente a solo 1/8 de la que se verificó en China.

Gráfico 01
Evolución del índice de variación real del Producto Interno Bruto, de Estados Unidos y de China (1998 = 100)



Fuente: FMI (elaboración Ipea)

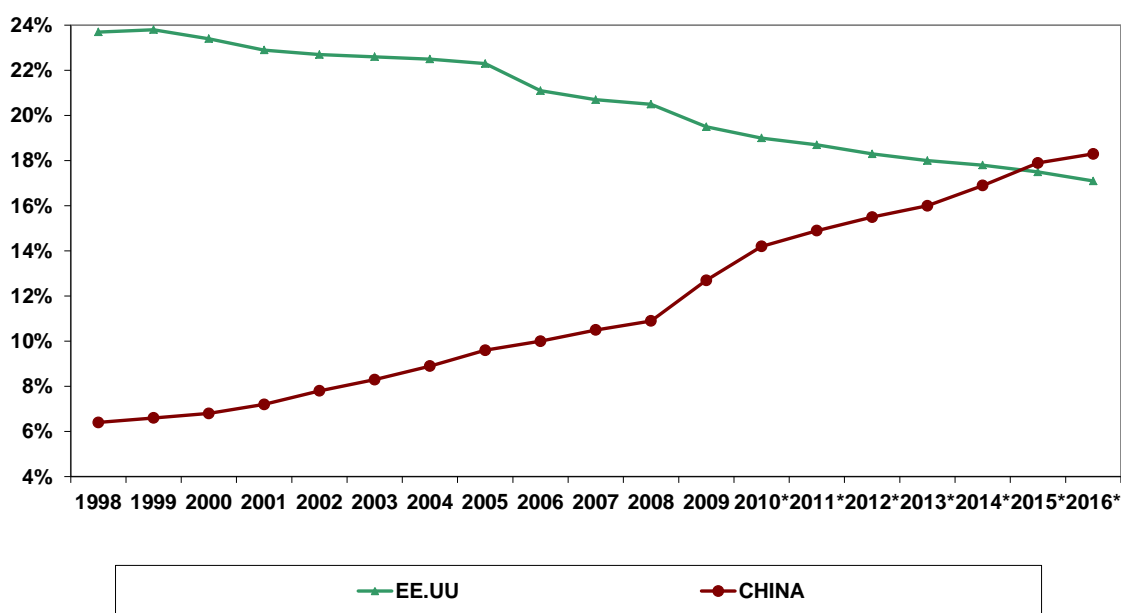
Por otro lado, la consolidación del milagro económico chino ha permitido al país asiático responder por parcela mayor de la producción manufacturera del mundo. En el 2009, China fue responsable por un 18% del valor añadido industrial, mientras que, en el 2000, tenía un 14,5%. Al mismo tiempo, la participación china en el valor añadido mundial en la industria de transformación de alta tecnología saltó de un 4%, en el 2000, para un 18% en el 2009. Actualmente, China asume la condición de segunda

nación más importante del mundo en la producción de material de oficina e informática y en la producción de material de radio, TV y comunicación, y la primera en la producción de vehículos automotores y en las inversiones en la industria aeroespacial, de supercomputadoras y de núcleos electrónicos, entre otras posiciones estratégicas mundiales.

En función de ello y considerada la paridad en el poder de compra, China debe pasar a los EE.UU. durante la segunda década del siglo 21, aunque eso no signifique el desaparecimiento de las centralidades dinámicas de las economías de la Unión Europea y de los Estados Unidos, sino que se destaca el aparecimiento de un mundo multipolar. Además de Asia, en especial China e India, hay también un espacio regional capaz de generar una nueva centralidad dinámica: el sur del continente americano, con fuerte importancia para la economía brasileña.

Gráfico 02

Evolución de la participación relativa de los Estados Unidos y de China en el Producto Interno Bruto mundial (Total en PPP = 100%)



Fuente: FMI (elaboración Ipea) * proyección

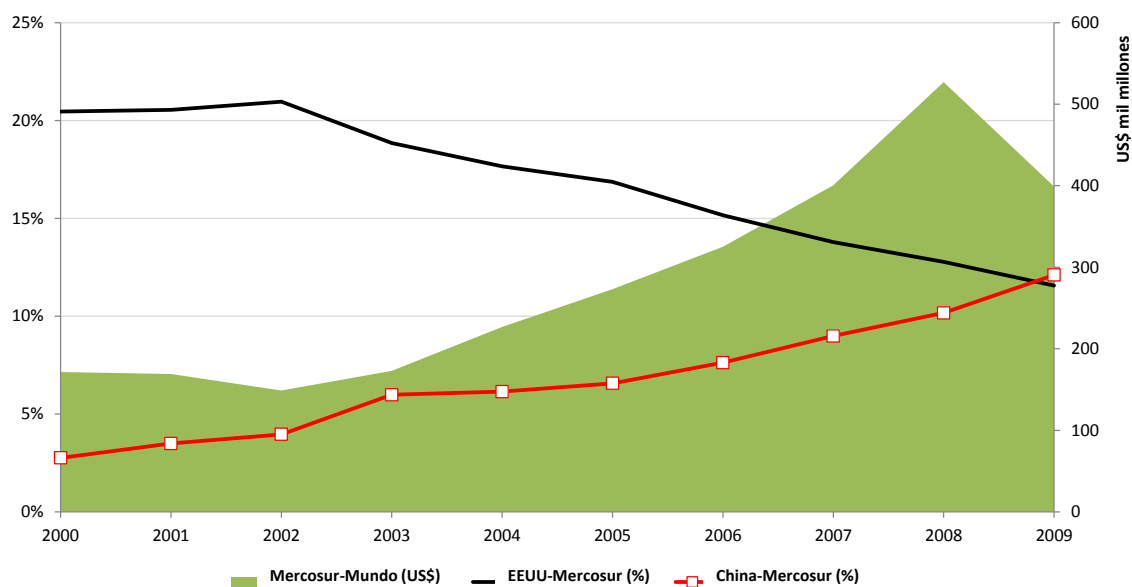
El Mercosur detiene mayor relevancia en un nuevo contexto mundial de multipolaridad, distinto de lo que se veía durante el momento de su constitución, cuando los Estados Unidos ejercían la centralidad unipolar. Ante el avance de los países asiáticos, especialmente China, hay que considerar los nuevos y actuales aspectos comerciales relacionados al Mercosur.

2. Relaciones comerciales del Mercosur con Estados Unidos y China

La pérdida de densidad comercial de las relaciones de los Estados Unidos con el Mercosur y la creciente importancia comercial de China para el bloque están expuestas en la evolución de la Corriente de Comercio (suma de las exportaciones e importaciones) entre el bloque y estos países. Se puede notar en el gráfico abajo que la participación relativa de los EE.UU. en el comercio con el Mercosur ha manifestado tendencia de caída en la última década, reduciéndose de un 20% del total de la corriente comercial, en el 2000, para un 11,6% en el 2009. La evolución de la importancia de China en la corriente comercial con el Mercosur ha sido en sentido inverso, partiendo de un 2,8% del total, en el 2000, para el 12,1% en el 2009, manteniendo a lo largo de toda la última década fuerte tendencia de alta y pasando a los Estados Unidos después de la crisis del 2008.

Gráfico 03

Evolución de la participación relativa de los Estados Unidos y de China en la Corriente de Comercio (exportaciones+importaciones) de los países (excepto Venezuela) del Mercosur (en % y valor total)



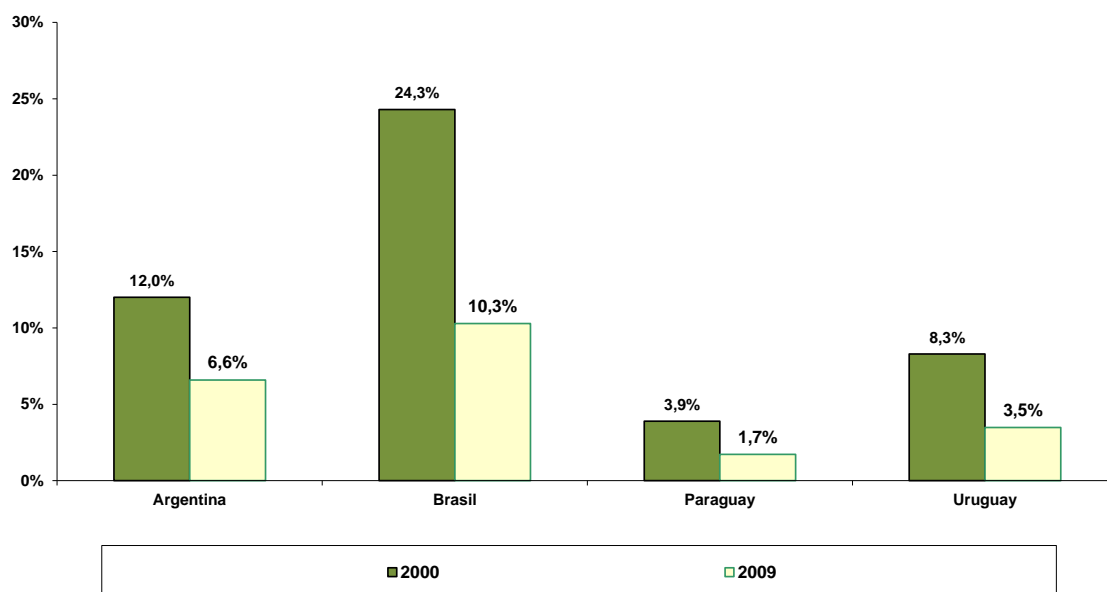
Fuente: UN/Comtrade (elaboración Ipea)

Ese cambio general en las relaciones comerciales es importante para comprender los impactos en la constitución y desarrollo del Mercosur de la centralidad dinámica mundial establecida por la unipolaridad estadounidense y por el avance del

paradigma libre-cambista de integración, establecido desde el posguerra, pero intensificado en la era neoliberal. En el año 2000, más de un 24% del total de las exportaciones de Brasil fueron dirigidas a los Estados Unidos, mientras que en Argentina eran un 12%; 9,3% en Uruguay y menos de un 4% en Paraguay.

Gráfico 04

Evolución de la participación relativa de los Estados Unidos en las exportaciones totales de los países del Mercosur (en %)

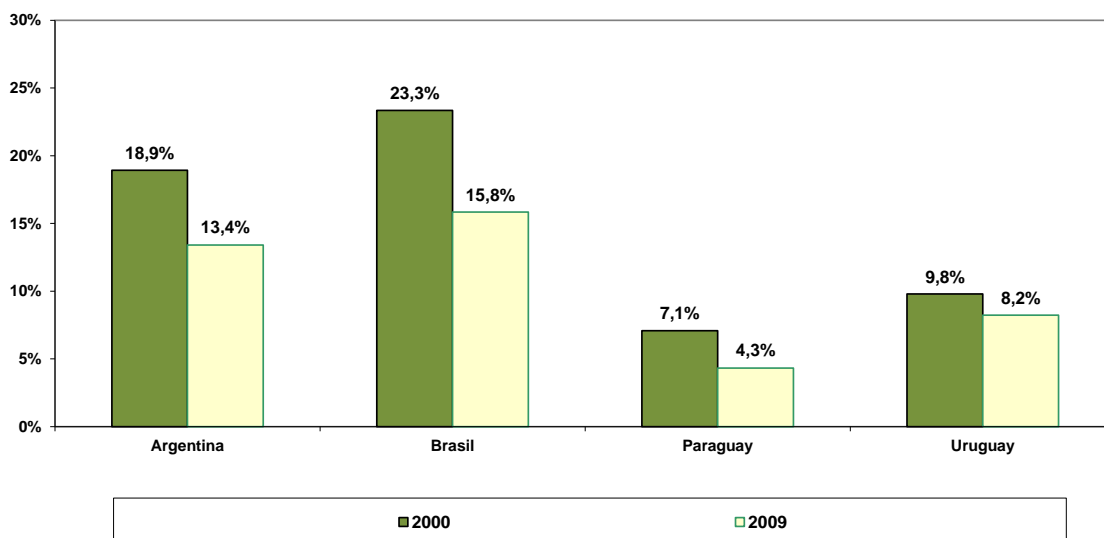


Fuente: UN/Comtrade (elaboración Ipea)

Nueve años después, en el 2009, la participación relativa de los EE.UU. en las exportaciones de los países del Mercosur ha sido menor. Uruguay tuvo la mayor caída relativa (57,8%), seguido de Brasil (57,6%), Paraguay (56,4%) y Argentina (45%).

Gráfico 05

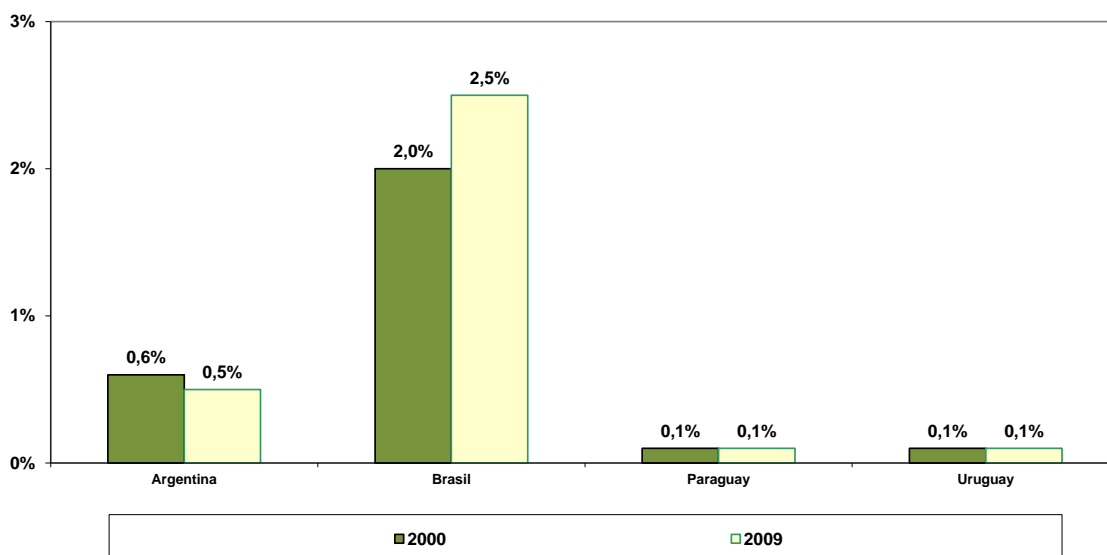
Evolución de la participación relativa de los Estados Unidos en las importaciones totales de los países del Mercosur (en %)



Fuente: UN/Comtrade (elaboración Ipea)

Cuando se considera la evolución de la participación relativa de las importaciones de los países del Mercosur provenientes de los Estados Unidos, se observa trayectoria similar. En el año 2000, las importaciones provenientes de los Estados Unidos representaban un 23,3% del total en Brasil, 18,9% en Argentina, 9,8% en Uruguay y 7,1% en Paraguay. En el 2009, la situación había bajado un 32,2% en Brasil, 29,1% en Argentina, 16,3% en Uruguay y 39,4% en Paraguay.

Gráfico 06
Participación de los países del Mercosur en las exportaciones totales de los Estados Unidos. (en %)

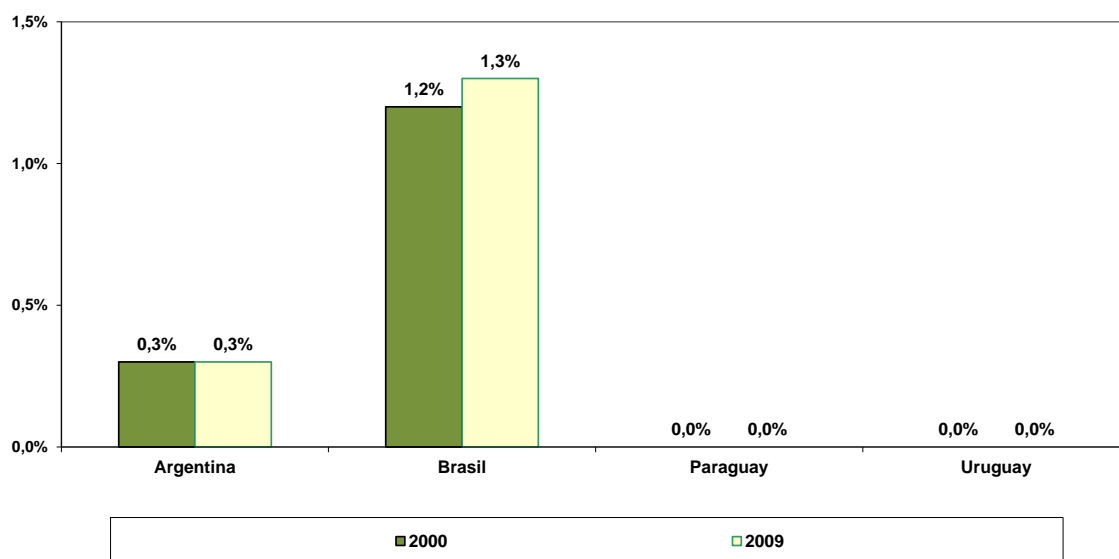


Fuente: UN/Comtrade (elaboración Ipea)

Si la referencia es el peso de las exportaciones de los Estados Unidos para los países del Mercosur, se puede verificar comportamiento distinto. En el año 2009, por ejemplo, las exportaciones de los EE.UU. para Brasil representaban un 2,5% del total de las ventas externas estadounidenses, mientras que, en el 2000, era un 2%.

El peso de Uruguay y Paraguay en las exportaciones de los Estados Unidos se mantuvo estabilizado en un 0,1% entre 2000 y 2009. En el caso argentino, se observa que la importancia del país en el total de las exportaciones de los Estados Unidos ha sido menor (de un 0,6% para 0,5% en el mismo período de tiempo).

Gráfico 07
Participación de los países del Mercosur en las importaciones totales de los Estados Unidos.



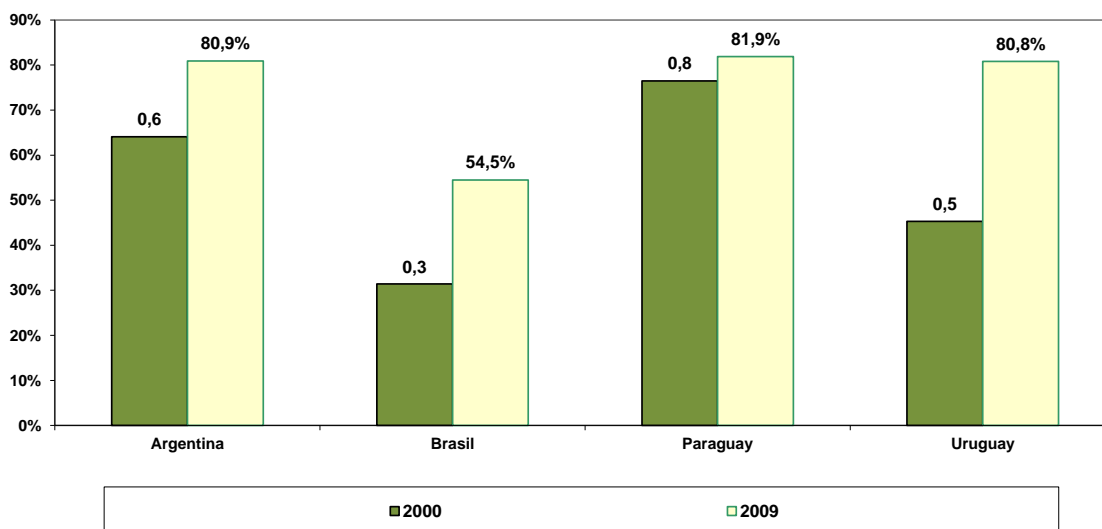
Fuente: UN/Comtrade (elaboración Ipea)

En lo que se refiere a las importaciones de los Estados Unidos con origen en los países del Mercosur, se nota un crecimiento residual en el caso de Brasil, estagnación en Argentina e importaciones insignificantes de Uruguay y Paraguay. Así que, entre 2000 y 2009, la participación de las importaciones de Brasil para los EE.UU. pasó de un 1,2% para 1,3%, mientras que las de Argentina se mantuvieron en un 0,3%.

Una vez tratadas las relaciones comerciales de los Estados Unidos con los países del Mercosur en términos agregados, se presenta la parcela de los productos primarios e intensivos en recursos naturales presentes en las exportaciones para los EE.UU. llevadas a cabo por el Mercosur. En el 2009 el 54,5% de las exportaciones de los países del bloque se constituía de productos primarios e intensivos en recursos minerales, mientras que en el 2000 eran de un 31,4%.

Gráfico 08

Participación de los productos primarios e intensivos en recursos naturales en el total de las exportaciones de los países del Mercosur para los Estados Unidos (en %)

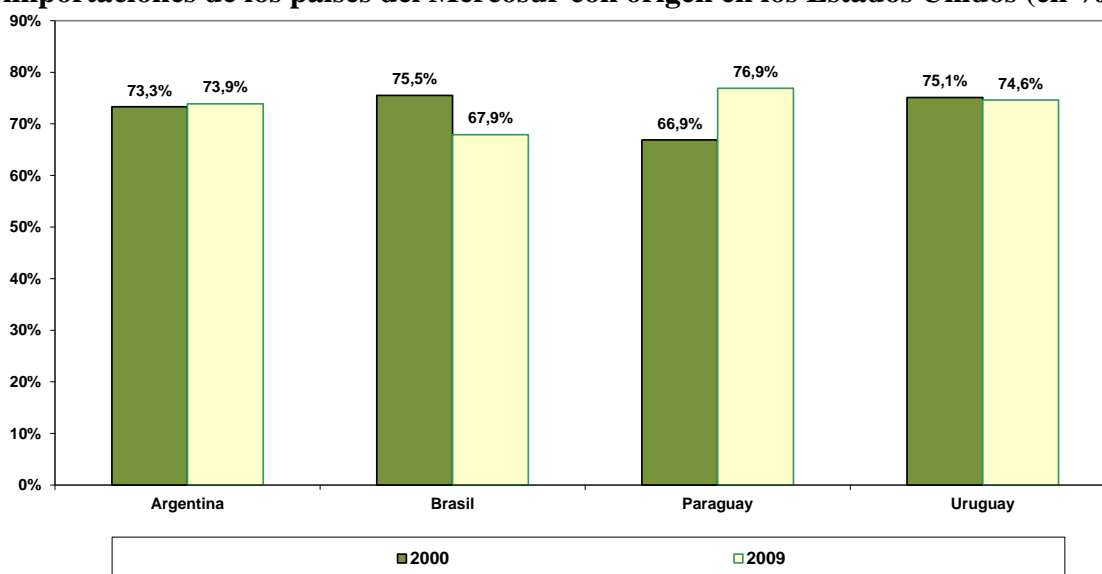


Fuente: UN/Comtrade (elaboración Ipea)

El movimiento de primarización de la pauta de exportación de los países del Mercosur para los Estados Unidos ocurre de modo generalizado. En Argentina pasó de un 64,1% para 80,9%, mientras que en Uruguay ha pasado de 45,3% para 80,8% y en Paraguay de un 76,5% para 80,9% entre los años 2000 y 2009.

Gráfico 09

Participación de los bienes y servicios de alta y mediana tecnología en el total de las importaciones de los países del Mercosur con origen en los Estados Unidos (en %)

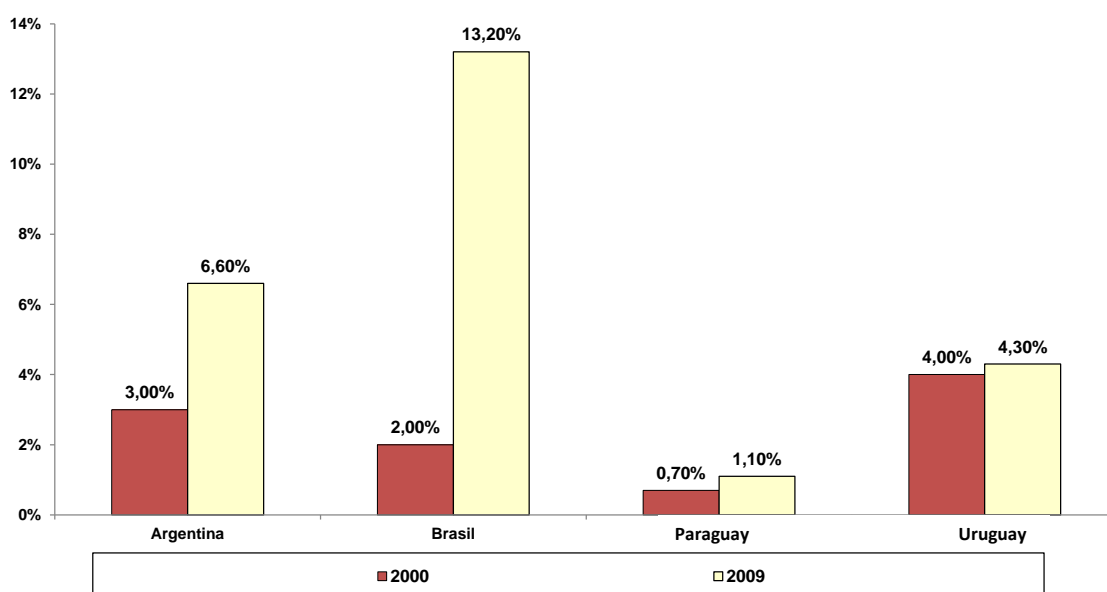


Fuente: UN/Comtrade (elaboración Ipea)

Por otro lado, la pauta importadora de los países del Mercosur de bienes y servicios provenientes de los Estados Unidos se mantuvo concentrada en productos de alta y mediana tecnología. Brasil y Uruguay han reducido el peso de las importaciones intensivas en tecnología de un 75,5% para 67,9% y de un 75,1% para 74,6%, respectivamente, entre 2000 y 2009, mientras que Argentina (de 73,3% para 73,9%) y Paraguay (de 66,9% para 76,9%) han aumentado en el mismo período de tiempo.

Una vez que se ha hecho un breve panorama de la evolución de las relaciones comerciales de los países del Mercosur con los Estados Unidos, hay que considerar también la trayectoria simultánea del comercio de esos países con China. En ese caso, Argentina y Brasil son los países del Mercosur que más han ampliado el peso de sus exportaciones para China. Entre 2000 y 2009, las exportaciones destinadas a China pasaron del 2% para 13% en Brasil y del 3% para 7% en Argentina. Los demás países del bloque no presentaron alteración significativa. En Uruguay, la exportación se mantuvo en un 4% y en Paraguay pasó de 0,7% para 1%.

Gráfico 10
Participación de China en las exportaciones totales de los países del Mercosur (en %)

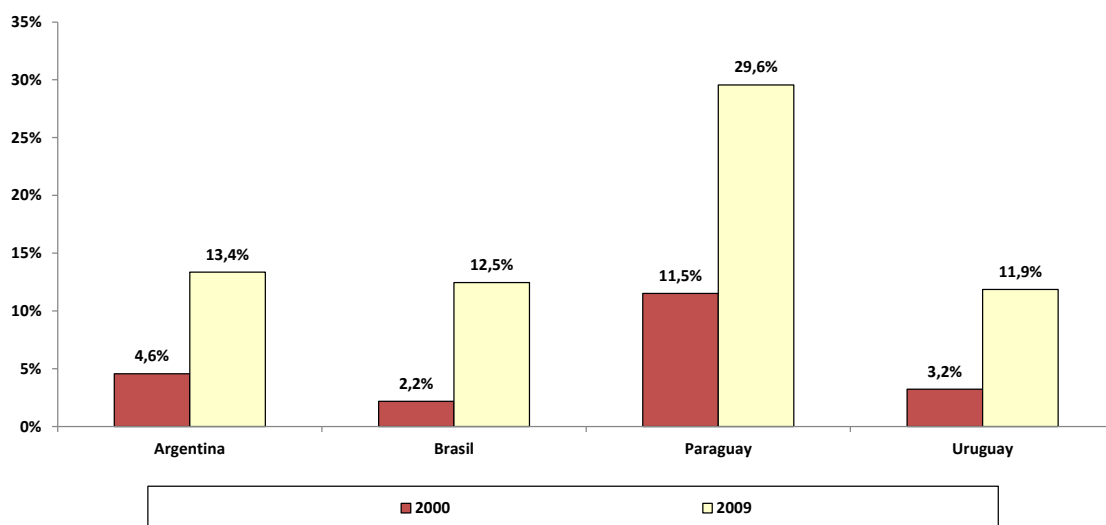


Fuente: UN/Comtrade (elaboración Ipea)

En relación a la participación de los flujos de importaciones de Mercosur con origen en los productos chinos, también tuvo un crecimiento importante en la última

década. El Paraguay se destaca como el país con la mayor participación de China en sus productos importados (29,6%), seguido por Argentina (13,4%), Brasil (12,5%) y Uruguay (11,8%). Todos los países presentaron crecimiento de la participación china bastante pronunciado tanto en las exportaciones como en las importaciones.

Gráfico 11
Participación de China en las importaciones totales de los países del Mercosur (en %)

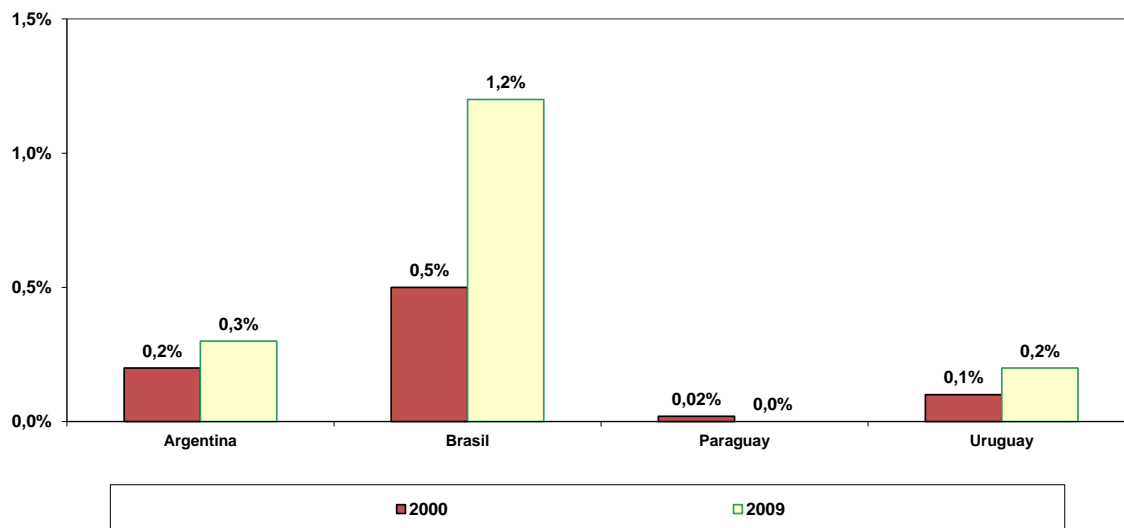


Lo mismo no se verifica en relación al peso de los países del Mercosur en el comercio exterior chino. Entre 2000 y 2009, las exportaciones de China para los cuatro países del Mercosur han cambiado de manera distinta. Han crecido un 140% en Brasil, 100% en Uruguay y 50% en Argentina. Aun así, la participación de esos países en la pauta exportadora china todavía es pequeña, demostrando que China es más importante para los países del bloque como mercado para sus productos que el bloque lo es para las exportaciones chinas.

Gráfico 12

Participación de los países del Mercosur en las exportaciones totales de China.

(%)



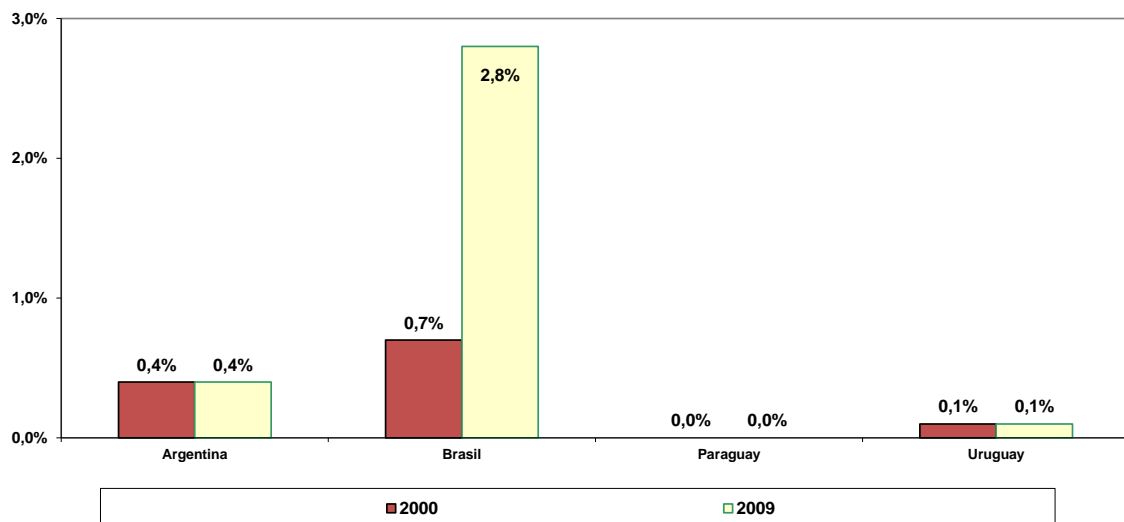
Fuente: UN/Comtrade (elaboración Ipea)

Del lado de las importaciones, entre 2000 y 2009, hubo aumento de las importaciones de China provenientes de Brasil (0,7% del total para 2,8%), mientras que en los casos de Argentina y Uruguay las participaciones se mantuvieron estables.

Gráfico 13

Participación del Mercosur en el total de las importaciones de China

(%)

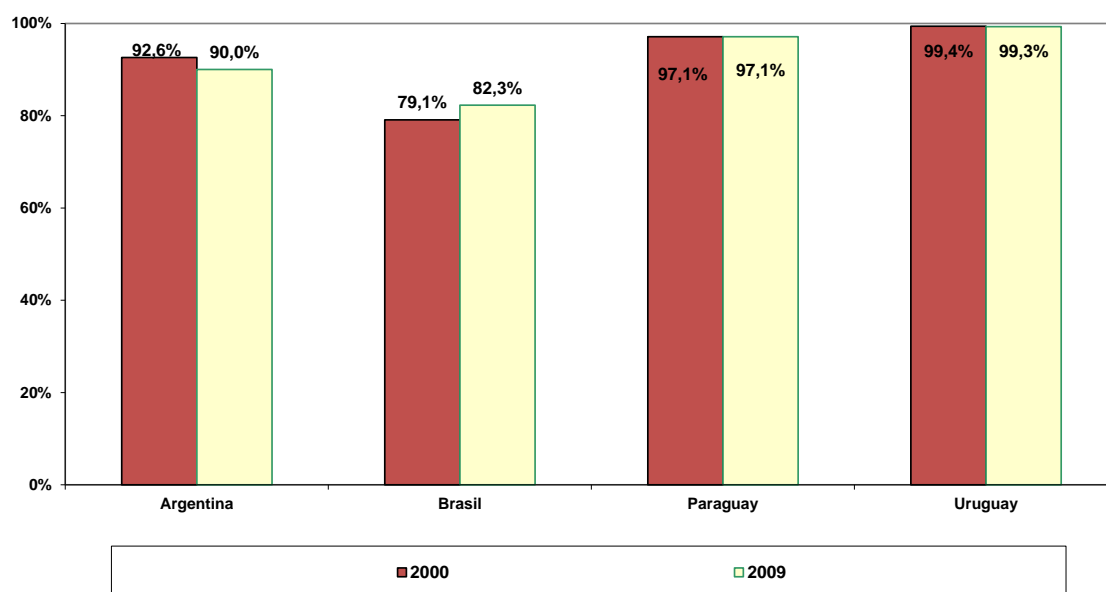


Fuente: UN/Comtrade (elaboración Ipea)

En la pauta de exportación del Mercosur para China se observa el fuerte peso relativo de los productos primarios e intensivos en recursos naturales. Para los países del bloque, esos productos representan más de 4/5 del total exportado entre 2000 y 2009.

Gráfico 14

Participación de los productos primarios e intensivos en recursos naturales en el total de las exportaciones de los países del Mercosur para China (%)

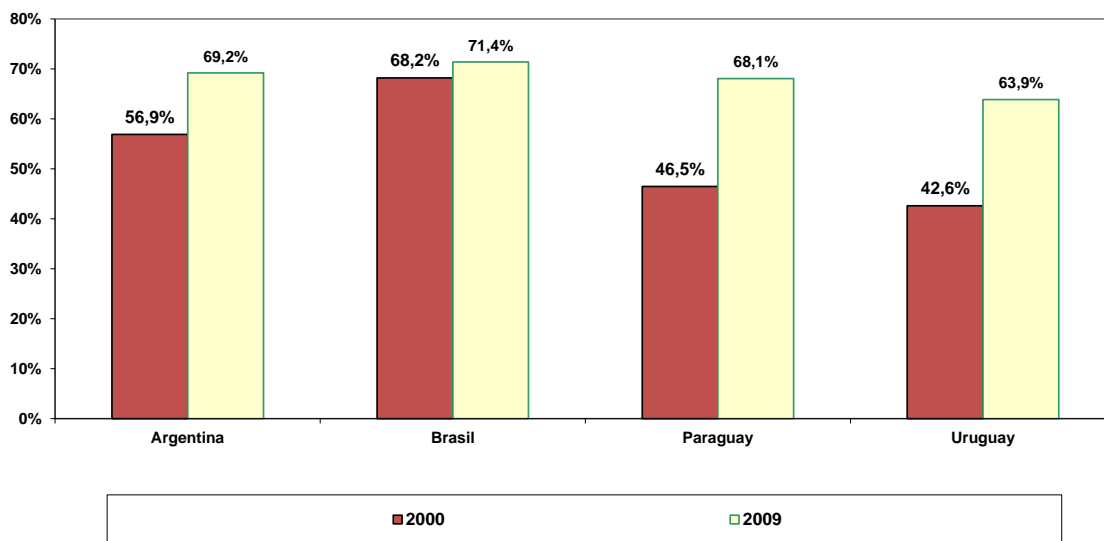


Fuente: UN/Comtrade (elaboración Ipea)

Con respecto a la composición de las importaciones chinas con origen en el Mercosur, se verifica el predominio de los bienes y servicios de mediana y alta tecnología. Estos productos representan sobre un 60% de todo lo que ha sido importado por los países del bloque.

Gráfico 15

Participación de los bienes y servicios de mediana y alta tecnología en el total importado de China por los países del Mercosur



Fuente: UN/Comtrade (elaboración Ipea)

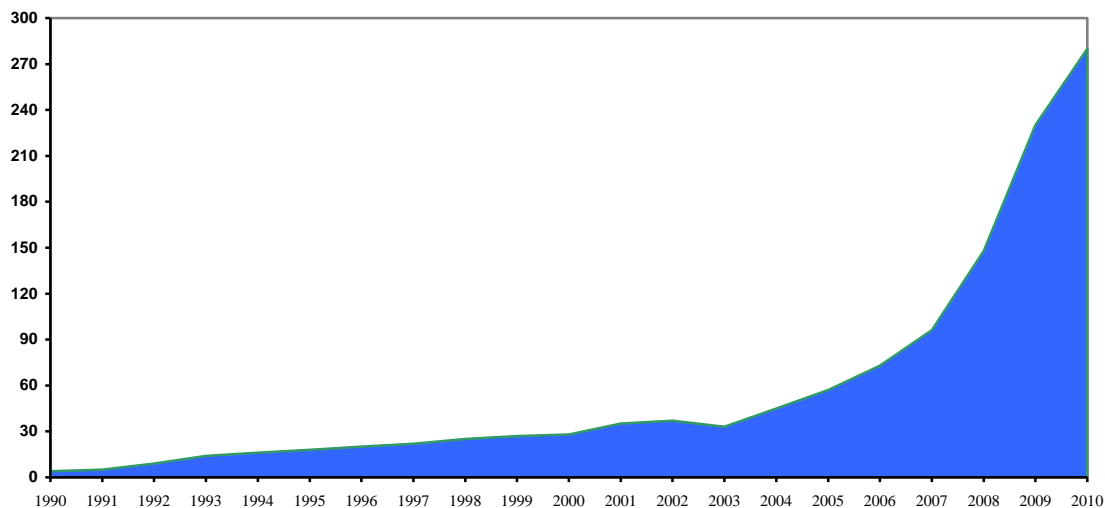
Las relaciones comerciales entre el Mercosur, los EE.UU. y China siguen fuertemente desequilibradas. El factor principal del desequilibrio se encuentra en el desbalance entre importaciones y exportaciones relativas a los productos de bajo y alto valor añadido.

3. Trayectoria de la inversión directa china en el Mercosur

Para más allá del reciente posicionamiento estratégico de China en las relaciones comerciales con el Mercosur, es importante también considerar la dinámica de la inversión directa externa (IDE) de aquel país en la región. Eso porque, desde la década de 1990, China se ha venido transformando en grande inversionista global, principalmente después del 2003, a partir de su política de "*Going Global*".

Gráfico 16

China: Evolución del stock de inversión directa en el exterior (en US\$ 1.000 millones)

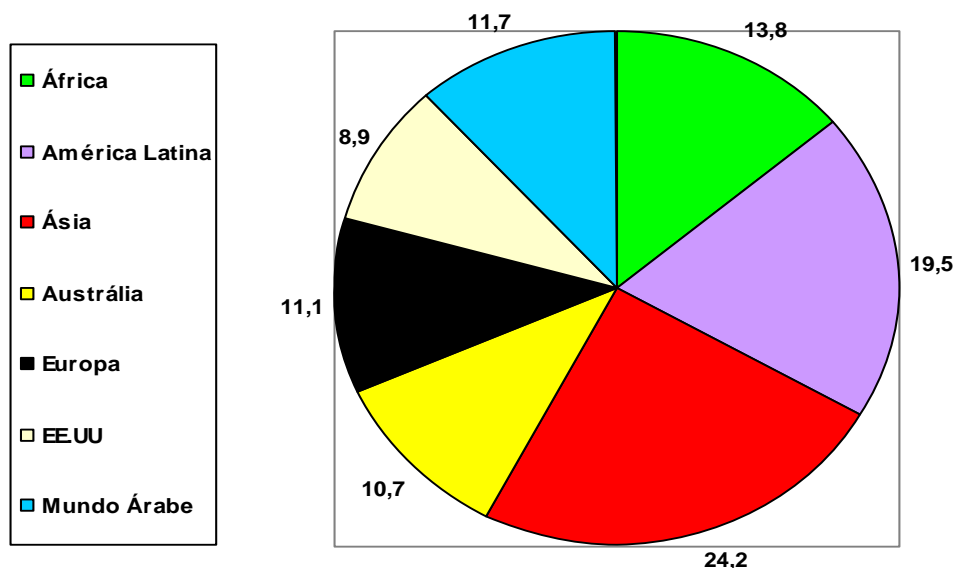


Fuente: Unctad (elaboración Ipea)

El avance de las inversiones externas chinas responde a las alteraciones en la política externa, con el reposicionamiento estratégico de sus empresas estatales, autorizadas a invertir fuera del país desde 1984, cuando el Ministerio de Comercio Exterior y Cooperación Económica ha definido directrices de internacionalización de su parque productivo. Desde entonces hubo varios cambios, siempre más liberales, de estímulo a la internacionalización de las empresas chinas.

En el 2001, con el ingreso de China en la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la incorporación en el 11° Plan Quinquenal, los proyectos de inversiones en otros países han ganado mayor envergadura. También presiones competitivas internas de la economía china han estimulado empresas nacionales a buscar nuevos mercados.

Gráfico 17 China: distribución del IDE entre 2005 y 2010 (en %)



Fuente: MOFCOM- China (elaboración Ipea)

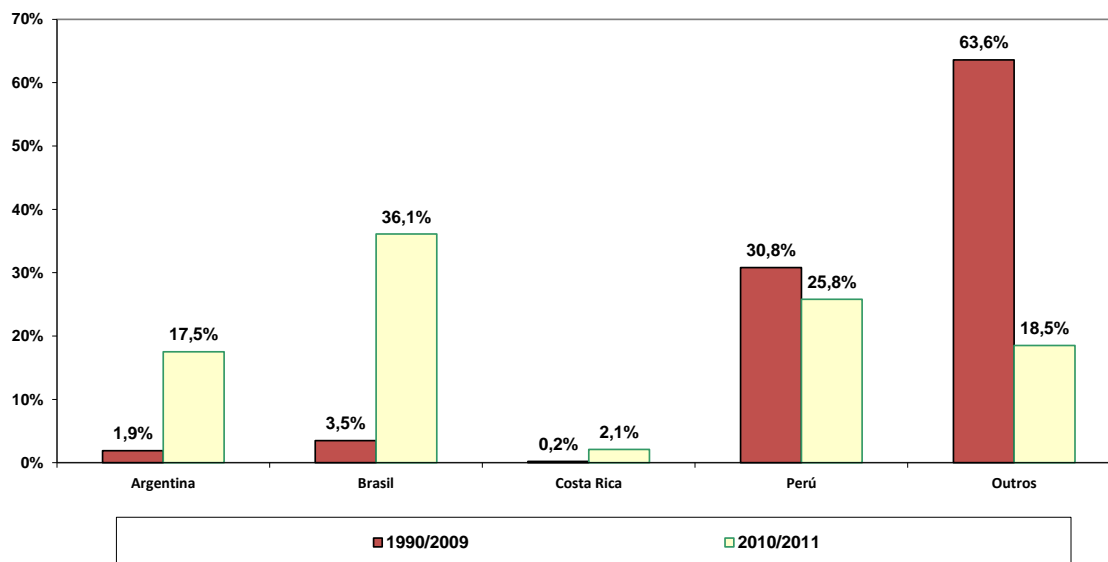
De manera general, el conjunto de las inversiones chinas en el extranjero se dirige a extraer activos que puedan atender al perfil de la demanda, como, por ejemplo, la escasez doméstica de materia prima. Se observa, por ejemplo, que más de 1/3 de la demanda interna por energía proviene del abastecimiento del África.

Así también se puede identificar el perfil de las inversiones chinas en América Latina, en términos de complementariedad de recursos naturales. En países como Chile y Perú, los IDE se localizan en la absorción de cobre, mientras que en Cuba, el interés es en níquel, y en Venezuela y Ecuador, fuertemente en el petróleo.

Argentina y Brasil, que permanecían con poca atención de los IDE chinos, han recibido volúmenes crecientes en los últimos tres años. Hasta entonces, los recursos externos chinos se dirigían a la planificación de la actuación en el parque productivo de los dos países. El saldo actual en el IDE chino se encuentra en parte asociado al extraordinario crecimiento del comercio externo con Argentina y, en especial, con Brasil.

Gráfico 18

China: evolución de la distribución del IDE en América Latina y el Caribe (en %)



Fuente: CEPAL (elaboración Ipea)

De manera general, son inversiones dirigidas a áreas de minería, petróleo y gas, así como infraestructura (puertos y ferrocarriles) y adquisición de tierras. También se debe añadir el adicional de inversiones en la implantación de plantas de manufacturas, inclusive automovilística. Las empresas chinas que se integran a las economías del Mercosur son estatales pertenecientes a las 100 más grandes corporaciones de aquel país, localizadas en sectores estratégicos de la economía.

Por medio del IDE chino, se nota el avance de fusiones y adquisiciones de empresas en los países del Mercosur, así como la utilización del mecanismo de alianza estratégica en operaciones accionarias (*Joint Venture*) y, aún, en segmentos nuevos (*Greenfield*). En conformidad con la naturaleza del IDE chino en la región, se amplía la capacidad del complejo exportador de los países del bloque, profundizándose el aspecto integrador entre los cinco países.

En síntesis, el IDE de China en el Mercosur refuerza todavía más dos características históricas de las economías de la región. Es decir, la ampliación de la dimensión primario-exportadora, así como la predominancia del capital extranjero como dinamizador de las economías locales.

4. Consideraciones finales


El éxito del milagro económico chino alimenta un proceso todavía indefinido de cambio de la dinámica global de acumulación capitalista, pero ya fue capaz de imponer a los países del Mercosur una novedad inicialmente no imaginada, puesto que su constitución se dio durante el ejercicio fundante de la hegemonía incontestable de los Estados Unidos. El contraste en la evolución de las relaciones comerciales entre los países del Mercosur, Estados Unidos y China es subproducto de ese momento histórico.

Asimismo, la presencia creciente de las inversiones directas externas de China en los países del Mercosur señala para relaciones que anhelan un nuevo estándar productivo y comercial después de un fuerte eje integrador con la economía norteamericana. A la luz de ello, los gobiernos de los países del Mercosur tienen la oportunidad de revisar estratégicamente el posicionamiento de sus economías ante el éxito del milagro chino. De un lado, la trayectoria de las relaciones comerciales y de inversión con China tiende cada vez más a profundizar las características históricas de los países latinoamericanos. En otras palabras, la convergencia para la producción y exportación de productos primarios y dependencia de la dinámica local a la internacionalización de sus parques productivos.

De otro, la nueva predominancia china, que todavía no se tradujo en hegemonía, por estar en proceso de construcción, puede ser negociada por los países aliados en mejores condiciones que lo que ocurrió en las tensiones entre la hegemonía norteamericana y la experiencia nacional-desarrollista en América Latina. Los instrumentos políticos para garantizar un camino positivo de asociación del Mercosur a la dinámica económica china, sin embargo, son escasos y muchos de ellos aún necesitan ser contruidos o consolidados.

Desde el punto de vista de las relaciones comerciales, si, en la década de 1990, los gobiernos nacionales del Cono Sur se pautaban por la necesidad de constituir un mercado común a partir del proceso de liberalización comercial, hoy el perfeccionamiento de la integración en el Mercosur responde a la necesidad de mejorar las condiciones de la competencia y de la inserción del bloque en los flujos de comercio internacional, equipándolo con instrumentos eficaces y comunitarios de regulación, lo que no necesariamente se traduce en liberalización comercial *stricto sensu*.

Por fin, el flujo de inversiones extranjeras chinas también debe ser acompañado de instrumentos políticos que induzcan su aplicación en sectores deseables de las economías nacionales. Se sabe que las necesidades de la inversión directa externa china están ligadas a la creación de mercados cautivos proveedores de materias primas a la economía china, y que recientemente se ha observado un gran flujo de estas inversiones en los países latinoamericanos, especialmente para Brasil. Convertir esa necesidad estructural de la inversión china en recursos que positivamente induzcan el desarrollo de los países del Mercosur es uno de los desafíos que necesitan ser enfrentados en esa nueva relación global iniciada por la ascensión de China.



Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República