

Espacios y roles en la triangulación China-Brasil-Colombia

Eduardo Velosa

GIGA German Institute of Global and Area Studies, Hamburgo / Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ)

El contexto de las relaciones

En las dos últimas décadas, la República Popular de China (RPC) ha incrementado la intensidad y las temáticas en sus relaciones con América Latina y el Caribe. De ahí que haya establecido un marco estratégico en 2008, la “Política de China hacia América Latina y el Caribe”, que le sirve para orientar las relaciones en el marco de la diversidad presente en la región. Con estas líneas generales, los objetivos que China quiere cumplir con su política exterior hacia la región se concentran en dos aspectos fundamentales: el económico y el político. Con respecto al primero, la RPC quiere obtener acceso a materias primas y recursos energéticos que ayuden a sostener su desarrollo industrial y, de otro lado, abrir espacios en los mercados locales para sus productos manufacturados. Con el segundo, busca cerrarle los espacios diplomáticos a Taiwán, dado que en la región se encuentran más de la mitad de los Estados que aún reconocen a la República de China-Taiwán. Además, ambiciona cimentar unas relaciones amigables con los Estados de la región que le permitan mostrar que su crecimiento económico y ascenso en el escenario internacional no es una amenaza para nadie. Esto último adquiere un valor estratégico importante si se considera que la presencia de Estados Unidos en América Latina y el Caribe, a partir de la Doctrina Monroe, ha tendido a ser hegemónica.

Precisamente, esta relación entre China y América Latina y el Caribe se da en una

región que puede considerarse como un sistema abierto, en el sentido de que actores extrarregionales, tradicionalmente Estados Unidos, tienen una gran capacidad de influencia en sus dinámicas. Esta influencia puede darse en dos vías: de un lado, América Latina y el Caribe no pueden escapar a los cambios en el sistema internacional y a la presión que pueden ejercer los Estados más poderosos y, de otro, algunos de los Estados miembro pueden tener ambiciones globales en detrimento de la consolidación de la propia unidad regional.

En este contexto se desarrollan las relaciones de Brasil y Colombia con China. Y por ello, es importante considerar la manera en que estos dos Estados lo interpretan y hacen uso de las posibilidades que les brinda el pertenecer a un sistema abierto. Así las cosas, estos dos Estados han construido el rol de China de una manera diferente. Mientras Colombia, desde el mismo momento del establecimiento de las relaciones diplomáticas con la RPC en 1980, consideró que el comercio debía ser la base de la relación, Brasil consideró este elemento, pero le agregó un componente político importante. Estos roles diferenciados, como se verá más adelante, implican que las dinámicas entre ellos tengan características distintas.

Con base en esto, el presente artículo busca describir la manera en que China tiene una incidencia en las relaciones entre Brasil y Colombia, a partir de los objetivos que tiene la RPC en la región, la manera en que Brasilia y Bogotá han construido su relación con Pekín y los roles que estos dos Estados, tanto en posición como en comportamiento, han intentado construir en los últimos años.

Cumplimiento de los roles económicos

Como se mencionó, China busca en la región tener acceso a los recursos prima-

rios y energéticos que necesita para continuar con su crecimiento económico y poder colocar sus productos manufacturados en los mercados locales. Esto se ha dado por una conjunción de factores, entre ellos: el cambio en la política exterior china en los años noventa hacia una política mucho más abierta al mundo, su propio desarrollo industrial cuyas necesidades de insumos han aumentado de la misma forma, el ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la crisis económica internacional de 2008. Bajo todos estos parámetros, el comercio entre el país asiático y América Latina y el Caribe ha crecido exponencialmente en las últimas dos décadas.

Ahora bien, Brasil y Colombia han cumplido con su parte del rol (las expectativas de comportamiento por parte de la RPC). Ambos exportan a China, en un gran porcentaje, bienes primarios y recursos energéticos que demanda el proceso de industrialización de la RPC. Para Brasil, la soya y el mineral de hierro constituyeron, en 2014, los principales componentes de su canasta exportadora a China, con un 70% del total exportado. El petróleo, por su parte y en ese mismo año, fue el principal producto colombiano que llegó al país asiático y tuvo una mayor presencia en su canasta, con un 90% del total exportado a este mercado.

En cuanto a las importaciones que estos dos Estados hacen de China, los mercados brasilero y colombiano también desempeñan un papel importante al ubicarse el año pasado, en el contexto suramericano, en el principal y tercer destino, respectivamente. Las manufacturas correspondieron al grueso de las compras hechas en los últimos años. De esta manera, se cumple con el segundo objetivo económico propuesto por China: la apertura de mercados para sus productos.

Así las cosas, los roles especificados a partir de los objetivos económicos de la RPC se ven emparejados. En una primera

dimensión, el papel de proveedores de recursos es desempeñado de igual forma por Brasil y por Colombia. En una segunda, sus mercados ofrecen espacios importantes para la colocación de los productos chinos en la región. Y, en una tercera dimensión, China cumple con su rol de proveedor de recursos financieros para sostener los proyectos políticos y económicos de Brasilia y Bogotá.

Frente a esto último, la RPC se ha involucrado con los principales organismos financieros regionales y ha logrado convertirse en una fuente de inversión extranjera directa y de cooperación al desarrollo. Bajo estos diferentes esquemas, Brasil ha recibido la mayor porción del dinero chino en la región, dirigido al sector petróleo y petroquímicos, a la minería y la agricultura. Colombia, en menor proporción, ha recibido dinero para el sector de petróleo y petroquímicos. De ahí que se pueda observar una correspondencia entre las necesidades de recursos por parte de China y los sectores y lugares en los que invierte en la región.

Pero esto no quiere decir que el cumplimiento de cada uno de los roles esté exento de problemas o de críticas. En primera instancia, el intercambio desigual en cuanto al valor agregado de sus productos hace pensar en la repetición de esquemas comerciales regionales con Europa o con Estados Unidos que no permitieron un tránsito completo a la industrialización en América Latina y el Caribe. En segunda instancia, dada la naturaleza de la canasta exportadora hacia China, y al haber estado de manera importante impulsada por el *boom* de los precios de los *commodities*, ha habido procesos de reprimarización o desindustrialización en estos dos países. Sin embargo, desde otra perspectiva, fueron precisamente las necesidades de China las que les permitieron a estos dos Estados, y a la región en general, sortear la crisis financiera de Estados Unidos y Europa de

2008 y, de hecho, tener crecimiento durante estos años.

Por último, el volumen de los intercambios comerciales y de inversión pone de relieve el poco valor del factor geográfico en las relaciones de China con Brasil y Colombia. El principal socio de China en el contexto suramericano es precisamente Brasil, que no tiene costas en el Pacífico. No obstante esto, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), liderada por este país, busca conectarlo con el Pacífico a través de cinco de los siete ejes de desarrollo en los que participa. Y, adicionalmente, cuenta con el apoyo financiero chino para que, junto con Perú, construya un canal ferroviario bioceánico entre el Atlántico y el Pacífico.

Adicionalmente, en esta lógica de conexión suramericana, que incluye a la UNASUR y el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), Brasil le apuesta a construir una región delimitada que le permita tener una mayor presencia global. Y es precisamente acá, donde las ideas de Colombia y Brasil difieren y donde China desempeña un rol importante en estas nuevas configuraciones.

La conexión global-regional y los roles de Brasil y Colombia

Los objetivos políticos que tiene China en la región apuntan a fortalecer, de acuerdo a sus intereses, los roles desempeñados y ocupados por cada uno de los Estados de la región. En este sentido, el primero de ellos se refiere al cierre de espacios diplomáticos para Taiwán a partir del principio y la política de “Una sola China”. Con esta estrategia, la RPC entiende que el establecimiento de relaciones con ella implica, necesariamente, una ruptura en las relaciones con Taiwán. Para ello, utiliza su músculo económico y ha logrado reorientar algunas de las políticas exteriores en la región. El

último caso, en 2007, fue Costa Rica, la que a cambio de inversiones, cooperación al desarrollo y de un tratado de libre comercio, dejó de sostener relaciones diplomáticas con Taiwán.

Brasil y Colombia, por su parte, siguieron la política de Estados Unidos y decidieron hacer este cambio en 1974 y 1980, respectivamente. Así, aceptaron el principio de “Una sola China”, el cual concentra las ideas de integridad territorial, soberanía y no injerencia en los asuntos internos. Los roles de defensores de estos principios, entonces, están alineados en este sentido desde aquella época. Sin embargo, esto no quiere decir que no sostengan otro tipo de relaciones con Taipéi. De hecho, Taiwán cuenta con oficinas de representación comercial en Bogotá y en Brasilia y São Paulo, lo que le permite sostener relaciones comerciales con ambos Estados.

El último objetivo de China en la región es la promoción de su “ascenso pacífico”. La búsqueda de no generar conflictos innecesarios es de vital importancia, si se considera que la región ha sido considerada como el “patio trasero” de Estados Unidos. Y, en este sentido, las relaciones de Brasil y Colombia con Washington median en las relaciones de estos con China.

Esta triangulación de relaciones tiene un efecto mayor, toda vez que Colombia y Brasil difieren en las ideas de “región” y quiénes pueden participar en ella, como miembros o como actores extrarregionales. Por ende, esto afecta la posición y el comportamiento que deben seguir en sus políticas exteriores. Colombia busca insertarse en la economía global a través de tratados de libre comercio y de la priorización de Estados Unidos como socio. Brasil, por su parte, lo hace a través de espacios más autónomos.

Colombia ha desarrollado esta estrategia a través de los diversos TLC que ha firmado (entre ellos, el Área de Integración

Profunda de la Alianza del Pacífico [AP], con el Triángulo del Norte, con Estados Unidos, con Canadá, con la Unión Europea y la AELC). Asimismo, con respecto a China, busca utilizar la AP para generar conexiones con Asia Pacífico, en el marco del libre comercio. Por ello, al igual que los otros miembros de la Alianza, busca convertirse en la “puerta de entrada” de Asia en la región. Pero precisamente este enfoque económico que tiene el rol desempeñado por Bogotá con la región en general y con China en particular, limita sus alternativas de relacionamiento.

Brasil, como se señaló, busca liderar la construcción de Suramérica como su espacio regional. En este espacio se encuentra con Colombia, pero esta concurrencia no ha estado exenta de problemas. Las tensiones entre el regionalismo abierto (Colombia) y el regionalismo defensivo (Brasil) se han expresado de diversas maneras, siendo el ejemplo más claro la creación del CDS y la entrada de Colombia. En un inicio, Bogotá estaba en contra de tal iniciativa por sus propias ideas de seguridad regional pero, después de una reunión entre los presidentes de ambos países y la aceptación de las condiciones impuestas por Colombia, esta accedió a hacer parte del proyecto.

Brasil busca con estos proyectos mejorar su posición global y, en la búsqueda de espacios que le den mayor autonomía, participa también de proyectos extrarregionales como los BRICS e IBSA. También busca ser un “puente” entre diferentes regiones y Suramérica o América Latina y el Caribe, como en la Cumbre América del Sur-Africa; la Cumbre América del Sur-Países Árabes; la Unión Africana; la Liga Árabe; y el G-15. Un elemento transversal en estos grupos es la ausencia de Estados Unidos.

De ahí que en estas estrategias diferenciadas la pregunta que buscan responder Colombia y Brasil es qué tanto puede par-

ticipar Estados Unidos en la región y, por conexión, qué rol puede desempeñar China. Para Colombia, la presencia de Estados Unidos es fundamental para la protección y promoción de sus intereses. Para Brasil, por el contrario, una presencia activa de Washington es percibida como una amenaza para su integridad territorial, especialmente en relación con la Amazonía. Esto conlleva unas limitaciones para China en su actuar en la región, pues debe proteger su “ascenso pacífico”. Por ello, los diplomáticos chinos han sido cautelosos en su aproximación militar, por lo que se basan, principalmente, en el intercambio educativo como una forma de construir otro tipo de significados regionales que la incluyan y que no la perciban como amenaza.

Este “ascenso pacífico” también tiene una dimensión global. Y es acá en donde las oportunidades son mayores para Brasil, dado su rol de potencia emergente. Brasil fue el primer “socio estratégico” de la RPC y ambos han venido construyendo una relación política importante con miras a la promoción de un mundo más democrático y multipolar. De hecho, el Plan de Acción 2015-2021 busca profundizar este aspecto. Por lo tanto, no es casualidad que Brasil participe de la creación del Nuevo Banco de Desarrollo y del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, que buscan convertirse en alternativas de las organizaciones de Bretton Woods para la financiación de países emergentes. Sin embargo, esta sincronía de roles no implica una conjunción de intereses de manera irrestricta. El principal ejemplo de la diferencia entre los puntos de vista es la reforma al Consejo de Seguridad de la ONU. Mientras ambos están de acuerdo en la ampliación del Consejo para que sea más representativo del mundo actual, China no está dispuesta a que se amplíe con miembros permanentes con derecho a veto, como sí lo quiere Brasil.

A pesar de estas diferencias, es precisamente en los espacios globales donde Brasil puede separarse de Estados Unidos y encontrarse con China para potenciar su rol. Colombia, por su parte, al no tener un rol global, no encuentra grandes escenarios que involucren a China y que excluyan a Estados Unidos.

Conclusiones

En este contexto regional y global los roles de Brasil y Colombia se desempeñan en diferentes niveles y espacios. Colombia reduce el rol de China al priorizar la relación con Estados Unidos y la defensa de su orden económico internacional. Esta orientación también limita la posibilidad de profundizar las relaciones con Brasil. Aún más, aunque hay un emparejamiento de roles con China en la esfera económica, su concentración exclusiva, impide un relacionamiento mayor en otros ámbitos.

Brasil, por su parte, ha desarrollado unos roles que hacen que China tenga la posibilidad de desempeñar varios de ellos. En el aspecto económico, Brasil también ve a China como proveedor de recursos. Sin embargo, le abre posibilidades a China para encontrarse en este y otros espacios. Por ello, las prioridades de su política exterior le permiten ocupar diferentes posiciones, que no han sido ocupadas por otros Estados de la región. Esto hace que Brasil sea el socio multipolar de China en lo bilateral y en escenarios multilaterales.

De ahí que las relaciones entre Brasil y Colombia pasen por la manera en que estos Estados identifican espacios y socios para potenciar sus respectivos roles. Por ello, China tiene la libertad de seleccionar aquellos que fortalecen su propia posición en el sistema internacional.