

## **Sombras chinescas**

**El fallido acuerdo comercial preferencial UE-MERCOSUR y  
las (im)previsibles consecuencias del fracaso**

Observatorio Atlántico  
Inteligencia Privada

## Resumen

El fracaso de facto de las negociaciones sobre un acuerdo de comercio y cooperación entre la Unión Europea y el MERCOSUR en otoño de 2019 fue un gran revés para los esfuerzos internacionales por ampliar la prosperidad económica creada por el libre comercio. Aunque la formación de bloques comerciales y los subsiguientes acuerdos entre ellos son secundarios para el desarrollo de los escenarios comerciales internacionales bajo el multilateralismo comercial consagrado en las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), no hay duda de los beneficios globales que pueden aportar a los grupos que entran en ellos.

Sin embargo, estos beneficios globales apenas se mencionaron en la campaña contra el acuerdo que siguió a la primera fase de su adopción y que llevó a que el debate final en los parlamentos nacionales de Europa ni siquiera comenzara. El acuerdo fracasó debido a la presión política de una alianza de intereses agrícolas europeos y de poderosos grupos de "ecologistas" que actuaron a diferentes niveles.

Esto tiene importantes consecuencias: 1) la consolidación de nuevos flujos comerciales entre los países del MERCOSUR y China, 2) la pérdida de la posibilidad de mejorar la situación medioambiental en Sudamérica dentro de un marco institucional negociado internacionalmente - especialmente en lo que se refiere a la protección de los bosques tropicales -, 3) la sumersión de este bloque comercial en una crisis interna que amenaza con incapacitarlo por completo, y finalmente 4) la apertura de la posibilidad de que China se convierta en un actor geopolítico dominante en el Atlántico Sur.

Este documento analiza brevemente el punto de partida de este proceso -el fracaso de las negociaciones UE-MERCOSUR-, las relaciones comerciales ya existentes entre Uruguay y China, la opción uruguaya de ampliar estas relaciones comerciales a través de un acuerdo de libre comercio con China fuera del MERCOSUR -una propuesta de este tipo ya se está desarrollando- y especula sobre una posible intrusión geopolítica china en esta importante parte del mundo. Esta última consideración se ve respaldada por la observación del comportamiento internacional de la República Popular China en otros escenarios geográficos, especialmente como prestamista de grandes proyectos de infraestructura poco prometedores económicamente pero que aportan grandes ventajas geopolíticas a su financiador: China.

## Tabla de contenidos

0. resumen

1 Introducción

2 El fracaso de 2019 y sus consecuencias

3. Comercio entre Uruguay-China

4. La ruta de la seda también cruza el Sur

4.1 China y el mundo

4.2 La ruta de la seda

4.3 La advertencia de Sri Lanka: el puerto de Hambantota

5. La importancia de la Cuenca del Plata y del Océano Atlántico Sur

5.1 El dictado geográfico

5.2 China entra en escena

5.3 La política de comercio exterior de la República Popular China

6. ¿Qué hay que hacer?

## Sombras chinescas

### El fallido acuerdo comercial preferencial UE-MERCOSUR y las imprevisibles consecuencias del fracaso

#### Observatorio Atlántico

#### 1. Introducción

En el verano de 2019, tras veinte años de negociaciones, la Unión Europea y el MERCOSUR alcanzaron un acuerdo que prevé una liberalización completa del comercio entre los dos bloques económicos. Teniendo en cuenta el tamaño de las partes contratantes, la importancia de las cantidades de bienes y - potencialmente - servicios que se intercambiarán y las poblaciones implicadas, así como la atmósfera geopolítica crónicamente inestable que ya entonces reinaba en el mundo, el acuerdo fue aclamado por sus defensores como un paso importante hacia la libertad del comercio internacional y el aumento de la prosperidad económica en las sociedades de los países contratantes.

Sin embargo, tras la firma del acuerdo, la ratificación parlamentaria quedó abierta en las capitales de todos los países miembros de las dos organizaciones participantes. Pero la feroz oposición al acuerdo por parte de una alianza de intereses agrícolas europeos y ecologistas ultramontanos, por un lado, y el previsible escepticismo de la industria brasileña y argentina, por otro, han hecho que el acuerdo sufra otra suspensión indefinida. Esta suspensión sólo puede resolverse ahora mediante acontecimientos extremadamente graves que, muy probablemente, también están fuera de la esfera inmediata de los intereses implicados en las negociaciones y su ruptura.

Los acontecimientos más graves están a la vuelta de la esquina, o ya en la antesala. Es la expansión global de la influencia china, que se extiende hasta las costas de Sudamérica. Y dada la importancia que la potencia expansionista concede a su propia presencia marítima, la figura literaria de las "playas de Sudamérica" adquiere una dimensión real, casi física. Este hecho - la evidencia va más allá de las conjeturas - en la parte del mundo relevante para este párrafo está estrechamente relacionada con el fracaso de las negociaciones comerciales mencionadas anteriormente. Es urgente revisar la congelación de las negociaciones entre la UE y el Mercosur desde una perspectiva que incluya consideraciones geopolíticas. No sólo los intereses sectoriales.<sup>1</sup>

La geopolítica no conoce espacios vacíos. El desinterés de EE.UU. por América Latina durante la presidencia de Donald Trump y la abrupta retirada de Europa bajo la influencia de intereses sectoriales nacionales abre las puertas de par en par a la presencia de China en esta parte del mundo.

Este ensayo sienta las bases para un enfoque inevitablemente holístico del problema al ampliar la consideración al ámbito geopolítico. Tras un breve repaso a la situación inicial del MERCOSUR, a sus relaciones comerciales con la Unión Europea y a las razones de la práctica suspensión del acuerdo en 2019, se analizan las consecuencias de este fracaso. La más importante es que ha abierto la puerta

---

<sup>1</sup> Este texto fue concebido en las últimas semanas de diciembre de 2021. En ese momento la invasión rusa a Ucrania pertenecía aun al reino de las especulaciones más pesimistas. Huelga decir que este hecho no hace más que convertir una preocupación más o menos vaga por la inestabilidad geopolítica mundial en un problema de primera magnitud. Las presunciones que se hacen en este informe no han hecho más que consolidarse.

hoy a la consolidación institucional de las ya importantes relaciones comerciales de China con los miembros del MERCOSUR y mañana a la inclusión de estos países en la órbita económica y política de esta potencia mundial emergente. Que el Atlántico Sur se convierta en un mar dominado por el nuevo imperio y que el Mar de la China Meridional llegue al oleaje de las Azores es una realidad que ya no se puede descartar.

## **2. El fracaso de 2019 y sus consecuencias**

La segunda cuestión que amenaza con asestar un golpe de muerte a esta alicaída asociación comercial es la Decisión 32/200 del MERCOSUR. Esta disposición establece un aspecto fundamental de un mercado común, a saber, la creación de una única plataforma de negociación de los aspectos comerciales frente a terceros. Esta apariencia externa común estuvo presente en las negociaciones congeladas con la Unión Europea, pero a raíz de este fracaso -el aplazamiento del acuerdo de forma indefinida y sujeto a la arbitrariedad de resoluciones extremadamente politizadas equivale a un fracaso- ha resurgido la demanda de "flexibilización" de este artículo. Esto significa que los miembros individuales pueden negociar acuerdos comerciales con terceros sin obtener la aprobación del bloque.

El gobierno uruguayo ha ido un paso más allá en esta interpretación, señalando que la mencionada decisión nunca ha sido ratificada por el parlamento uruguayo y por lo tanto no es aplicable. Por lo tanto, es libre de llevar a cabo negociaciones comerciales independientes.

Y entonces China entra en escena. La congelación del acuerdo comercial con la Unión Europea obliga a un país tan dependiente del comercio exterior como Uruguay a buscar alternativas, y encuentra en China un socio potencial que puede llenar ese vacío. Un socio que ya ha ocupado espacios comerciales en Iberoamérica y Uruguay durante varios años. Sin embargo, este fracaso europeo abre la posibilidad de pasar al centro de la acción. La tesis que se plantea aquí es que esta posibilidad no se limita al aspecto comercial, sino que también continuará en el ámbito de la inversión y la correspondiente ofensiva crediticia. Con graves consecuencias geopolíticas.

## **3. Comercio entre Uruguay y China<sup>2</sup>**

A pesar de un enlentecimiento reciente del crecimiento, el PIB de China continúa su tendencia al alza hasta la fecha. En el segundo semestre de 2021, este crecimiento fue del 12,7%, una cifra que empuja todo lo que ofrecen los países occidentales. Para el conjunto de 2021, el Fondo Monetario Internacional prevé un crecimiento del 8,4 %. Un fuerte repunte tras la importante pausa de 2020 en los vaivenes de la pandemia.<sup>3</sup>

China es ya el socio comercial más importante de Uruguay, muy por delante de Brasil. Y, por supuesto, la Unión Europea, que ha disminuido drásticamente su importancia en la última década como exportador y receptor de las exportaciones uruguayas.

De esta descripción se deduce que las relaciones comerciales tienen una gran importancia -también cuantitativa- para Uruguay, que canaliza gran parte de sus exportaciones a China. En lo que respecta al "Reino Medio", los beneficios de esta asociación no parecen ser de naturaleza directamente comercial. Entonces, ¿dónde están los beneficios para China? Teniendo en cuenta el tamaño de la economía china, el comercio con Uruguay es cuantitativamente muy insignificante tanto en términos de ventas como de compras de materias primas y alimentos.

---

<sup>2</sup> Este capítulo solo desarrolla consideraciones generales a fin de conservar el hilo de la narrativa. El tema es sobradamente conocido en Uruguay.

<sup>3</sup> Otra vez, estas reflexiones se realizaron antes de comenzar la guerra de Ucrania. Sus consecuencias a nivel global aun están por empezar a sentirse seriamente en este momento – 05.2022.

La respuesta está en la búsqueda de nuevos beneficios como parte del proceso geopolítico global de próxima generación, cuyos contornos ya están bien definidos.

#### **4. La Ruta de la Seda también cruza el Sur**

##### **4.1 China y el mundo**

"El renacimiento de China es un proceso histórico irreversible".

Xi Jinping

Esta sencilla cita del Presidente de la República Popular, pronunciada con motivo del centenario de la fundación del Partido Comunista Chino, nos recuerda esta realidad. Sin embargo, así ha sido desde las reformas socioeconómicas de 1978 impulsadas por Deng Xiaoping, que pusieron fin a los principios marxistas-leninistas como base organizativa de la economía y dieron paso a una apertura gradual de China tanto a nivel interno como internacional.

La receta de Deng era la antítesis de las enseñanzas de Mao, descentralizando la economía y reactivando el sector privado al tiempo que devolvía las decisiones administrativas al nivel local. Este ambicioso plan se resumía en las "Cuatro Modernizaciones": la economía, la agricultura, el desarrollo científico y las fuerzas armadas. En 2001, China se unió a la Organización Mundial del Comercio y acordó que el comercio internacional se llevaría a cabo según unas normas que se aplicarían a todos los participantes. China se convirtió así en miembro de pleno derecho de la comunidad internacional.

El potencial derivado de su gran población, su capacidad de organización y su posterior crecimiento confieren al país un gran peso en los asuntos mundiales. Aquí es donde entra su propuesta de liderazgo global. Un liderazgo eficiente con una clara voluntad de dominio. Si se trata de un dominio "suave" y cooperativo -como se afirma repetidamente en los documentos de las instituciones estatales y semiestatales chinas - o una dominación fuerte y dura que corresponde a los principios y consecuencias del colonialismo económico, está por verse. Algunos de sus instrumentos tienen un cierto sabor a "déjà vu". Como desde la época del imperialismo europeo clásico en el siglo XIX.

China se ha convertido en un verdadero gigante como país acreedor. En 2018, el resto del mundo debía a China cinco billones de dólares estadounidenses (cinco millones de millones). El 6% del producto nacional bruto global. Si se añaden las inversiones directas y de capital de propiedad china, la cifra asciende al 8% del producto mundial bruto.

La mayoría de estos préstamos son realizados por instituciones estatales chinas a instituciones estatales de los países deudores. Los principales beneficiarios de estos préstamos son los países de bajos ingresos, lo que sin duda impulsa sus economías. Pero también conlleva una elevada carga de deuda y pagos de intereses difíciles de soportar. Sobre todo porque los préstamos de China a otros países no suelen ser en condiciones favorables. A diferencia de los préstamos para el desarrollo ("Official Development Assistance – ODA") concedidos por organizaciones internacionales "tradicionales" como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, los préstamos chinos a los países en desarrollo se conceden con períodos de gracia más cortos y a tipos de interés de mercado, y muy a menudo se aportan como garantía productos básicos adquiridos por los países deudores. Así que en caso de problemas de pago, sus fuentes de divisas también están ligadas al acreedor.

Y en caso de esas dificultades de pago, los acreedores chinos tratan de resolver el problema ampliando los plazos de pago en lugar de reducir la cantidad adeudada. O tomando una parte importante de la propiedad de la infraestructura estratégica financiada, como en el caso del puerto de Hambantota en Sri Lanka.

Más de dos docenas de países en desarrollo deben a China más del diez por ciento de su producto interior bruto anual. Y el grupo de países más afectados por este tipo de préstamos son los países en desarrollo de bajos ingresos.

En la categoría de "otros flujos de ayuda oficial", los beneficiarios -por orden entre 2000 y 2017- son Rusia, Venezuela, Angola, Brasil, Kazajstán, Indonesia, Pakistán, Vietnam, Ecuador, Laos, Perú e Irán. Las cantidades oscilaron entre los 125.000 millones de dólares y los 10.500 millones de dólares durante este periodo.

Entre los beneficiarios de la ayuda clasificada como "ayuda al desarrollo" por sus condiciones más favorables se encuentran Irak, Corea del Norte, Etiopía, Congo, Sri Lanka, Cuba, Bangladesh, Myanmar, Sudán y Uzbekistán. Cantidades más pequeñas, por supuesto.

Ya sea por cooperación o por dominación, los instrumentos de crédito de China - que incluyen la "Road and Belt " (poéticamente llamados "Ruta de la Seda") - se asemejan a los métodos del colonialismo clásico: el desarrollo de infraestructuras de comunicación y transporte para acceder a los mercados extranjeros. Mercados de materias primas para adquirirlas, y de productos y servicios industriales para colocar los suyos.

El paralelismo puede encontrarse en la competencia entre las grandes potencias que duró desde mediados del siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial. Puertos de aguas profundas, ferrocarriles, puentes y carreteras, cables de fibra óptica: todo ello forma parte del repertorio que ofrece China con su moderna "Ruta de la Seda".

#### **4.2 La ruta de la seda**

Esta iniciativa, llamada menos poéticamente "Road and Belt", es un universo caótico de proyectos de infraestructura financiados por China fuera de sus fronteras, con el objetivo declarado de promover su comercio internacional y el de sus socios. La escala no tiene precedentes. Ajustado a la inflación, ascendería a más de 1 billón de dólares (1.000.000 millones)<sup>4</sup> en 2020. Esta cantidad es aproximadamente siete veces superior a la que se habría destinado al Plan Marshall para la reconstrucción de Europa Occidental tras la Segunda Guerra Mundial.

Para entender lo que realmente está ocurriendo y cuáles son las consecuencias, hay que poner un poco de orden en las definiciones e interpretaciones. Y aquí es donde comienzan las dificultades: A pesar de la gran atención que atrae la "Ruta", no existe una definición de lo que califica a un proyecto para formar parte de ella. Salvo, quizás, que contribuya de alguna manera a crear un intercambio económico que se origine en Pekín y se dirija a Pekín. Esa sería la perspectiva china.

También está la cuestión de cómo ven estos proyectos los distintos actores directa o indirectamente implicados en la Ruta de la Seda. Algunos los ven como un regalo y están dispuestos a aceptarlos sin prestar atención a sus defectos. Algunos -los organismos internacionales multilaterales, por ejemplo- los ven como una especie de caballo de batalla, útil para impulsar sus propias agendas y aumentar sus presupuestos. Y los proveedores de equipos y las grandes empresas de construcción lo ven como la gallina de los huevos de oro. Así son las cosas. A pesar del pronunciado nacionalismo económico que prevalece en la adjudicación de contratos de la "Ruta".

Pero otros huelen un caballo de Troya. Expresiones como "imperialismo" o "neocolonialismo" pueden leerse en los medios sociales. Y también hay advertencias más concretas y reconocibles. Como Patrick Shanahan, ex vicesecretario de Defensa de Estados Unidos, que declaró: "China está

---

<sup>4</sup> Se estima que los proyectos de inversión de la BRI añadirán más de 1 billón de dólares de financiación exterior para infraestructuras en un periodo de 10 años a partir de 2017" (OCDE, 2018).

construyendo afanosamente una red internacional de coerción y utilizando técnicas económicas depredadoras para ampliar su esfera de influencia" (Economic Times, 2019). Por supuesto, esta es la opinión de un adversario, pero ....

Y una crítica más razonada proviene del campo económico: "Las empresas se están subordinando a la política en toda la iniciativa". La agencia internacional de calificación Fitch lo justifica diciendo que muchos de los países a los que China concede generosos préstamos para la construcción de infraestructuras tienen una baja calificación crediticia y el volumen de los préstamos concedidos podría poner en peligro sus finanzas. En consecuencia, esos grandes volúmenes de crédito concedidos a economías inestables en condiciones comerciales pueden convertirse en una grave amenaza para las finanzas de los deudores y de los bancos y organismos acreedores de China (Fitch Ratings, 2017).

### **4.3 La advertencia de Sri Lanka: el puerto de Hambantota**

Pero, ¿cuál es la relación entre una inversión -extranjera o no- y las dificultades a las que puede enfrentarse un país, hasta el punto de poner en peligro su soberanía? La inversión siempre es bienvenida, ¿no es así?

La respuesta comienza con el problema de la evaluación del proyecto. Esto se complica aún más cuando el proyecto que se evalúa es de tal dimensión que sacude la economía en la que se inserta.

Un proyecto requiere una inversión que debe ser recuperada a lo largo de la vida del mismo. Las grandes inversiones, como las que requieren los grandes proyectos de infraestructura, suelen financiarse con préstamos internacionales, cuya concesión depende de la capacidad prevista para realizar los reembolsos correspondientes. Además, los imprevistos, los retrasos y los aumentos de costes deben tenerse siempre en cuenta a la hora de evaluar estas inversiones. Y la entrega de fondos de los donantes occidentales también requiere controles estrictos para evitar que estos fondos se utilicen para fines no deseados o para bolsillos privados. En lenguaje sencillo: para evitar la corrupción.

La "iniciativa" no se distrae con esas sutilezas. Existen registros de numerosos proyectos multimillonarios financiados por la "Ruta de la Seda" bajo auspicios inadecuados. En condiciones que ninguna agencia de desarrollo occidental habría apoyado.

El caso del puerto de Hambantota, en Sri Lanka, describe con detalle todo lo que puede salir mal en este tipo de proyectos, y cómo, sin embargo, se produjo la financiación china. Esto condujo finalmente a la toma de posesión de las instalaciones por parte de empresas estatales chinas con una concesión de 99 años. El mismo periodo fue concedido en su día por la potencia colonial británica para Hong Kong.

Hambantota es un pueblo pesquero de la costa sur de Sri Lanka. Es el centro de una zona rural económicamente débil incluso para los estándares cingaleses. A unos 150 km en línea recta hacia el noroeste se encuentra Colombo, la capital del país y centro de población. La ciudad se encuentra en una bahía natural y alberga un puerto que, por su tamaño, es uno de los 20 más grandes del mundo.

Desde la perspectiva cingalesa, el único argumento para un proyecto de infraestructuras a gran escala en esta costa es que se trata de una zona rural de bajos ingresos. Las demás variables socioeconómicas desaconsejaban esa inversión. Había dudas sobre la recuperación de los costes del proyecto, el solapamiento con las actividades ya localizadas en Colombo, y se sabía que habría que construir infraestructuras paralelas - carreteras, electricidad y otros servicios públicos - para apoyar el proyecto. Sin embargo, el coste de estas obras complementarias no se incluyó en los estudios de viabilidad del proyecto. Este último punto se basa en la extraña inversión de los términos para los



proyectos en zonas estructuralmente débiles: El consumo de recursos debe registrarse como un menos, pero en las regiones con poca actividad suelen contabilizarse como positivos, como "incentivos económicos". Una forma de engañarse a sí mismo.

Pero Hambantota tenía un as en la manga: Era la región de origen y la base electoral de poderosos gobernantes. Después de algunos intentos de poner en marcha el proyecto, que fue rechazado por las instituciones financieras internacionales, se consiguió el suficiente apoyo local y, lo que es más importante, el proyecto fue reclutado para la Ruta de la Seda. Los donantes chinos estaban dispuestos a respaldar la inversión multimillonaria con proyecciones que, si fracasaba, harían una profunda mella en el presupuesto cingalés.

Y eso es exactamente lo que ocurrió. Hambantota, recortado en una zona de aguas abiertas, compitiendo con otros puertos muy concurridos del país y desviando parte de su carga del puerto de Colombo por decreto, no ha estado a la altura de las expectativas. Pero esto incrementó decisivamente la elevada deuda de Sri Lanka.

Poco después, la deuda se saldó entregando la concesión del puerto a la administración de empresas chinas por 99 años. A la economía cingalesa le fue mal en el proceso, el empobrecido interior de Hambantota volvió a su estado de letargo en cuanto las excavadoras dejaron de trabajar, pero el Estado y la marina chinos tienen un puerto de aguas profundas a pocos kilómetros de la arteria de comercio internacional más transitada del mundo que une el Lejano Oriente a través del Canal de Suez con los principales productores de petróleo del Golfo Pérsico y Europa.

¿Fue una operación maquiavélica premeditada por Pekín para obtener una valiosa ventaja estratégica, o el resultado de factores internos cingaleses ignorados más o menos deliberadamente por operadores económicos optimistas y actores sin escrúpulos? Es difícil decirlo, pero el resultado es inconfundible. Gracias a sus profundos bolsillos y a la falta de controles financieros de un estado unipartidista, la República Popular se ha hecho con una base naval inestimable en caso de que necesite defender sus intereses comerciales lejos de sus propias costas. O para mantener a raya a sus competidores.

Todo apunta a que China seguirá los pasos de las potencias imperiales de siglos pasados, utilizando las mejores tecnologías disponibles. Como aquellas naciones imperialistas del siglo XIX.

## **5 La importancia de la Cuenca del Plata y del Atlántico Sur**

### **5,1 El dictado geográfico**

En 1965, Federico G. Merino escribió desde una perspectiva uruguaya: "Nuestra costa es como un balcón al sur del Océano Atlántico y de la Antártida. el camino hacia el Pacífico Sur es a través del Estrecho de Magallanes o Cabo de Hornos. Pero lo que resulta paradójico son algunas de las distancias marítimas de Uruguay. Así que la ciudad portuaria más cercana a nosotros es Ciudad del Cabo en Sudáfrica, no Valparaíso en Chile. Sin contar, por supuesto, los puertos de los países vecinos o los puertos con pocos habitantes como Port Stanley en las Islas Malvinas - que dependía de Montevideo en nuestra época colonial - o Punta Arenas en el Estrecho de Magallanes. Perth o Freemantle, en Australia Occidental, están más cerca que México. Si va hacia el norte desde América, tiene que rodear el Cabo San Roque. Y desde este cabo, Canadá está más cerca que México o Centroamérica. Por la misma razón, la distancia de Montevideo a Nueva York o Boston es más corta que a Miami en Florida. Algunas de estas ciudades que están a sólo unos días de navegación de nuestras costas, especialmente las del hemisferio sur, África y Australia, son zonas densamente

pobladas y de prosperidad económica. Y el estudio de estas rutas y de sus posibilidades comerciales y turísticas podría deparar agradables sorpresas". (Merino, 1965).

Este fragmento, escrito hace más de medio siglo por un oficial, navegante y erudito uruguayo, no ha perdido nada de su relevancia hasta nuestros días. "La geografía no discute, simplemente está ahí", escribió Nicholas Spykman, un geopolítico holandés de gran influencia en la primera mitad del siglo pasado.

La desembocadura del Río de la Plata domina vías marítimas de enorme importancia para el presente y de un potencial aún mayor para el futuro. Y este estuario se controla desde el balcón que es la orilla norte del Río de la Plata, la orilla uruguaya. A pocos kilómetros de esta orilla discurren los canales por los que se transportan productos y suministros hacia y desde la cuenca del Río de la Plata.

La cuenca del Río de la Plata, alimentada por los segundos ríos más grandes de Sudamérica después del Amazonas - Paraná, Paraguay, Uruguay y sus de afluentes - cubre una superficie de 3.180.000 km<sup>2</sup> en cinco países (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay), lo que equivale a la superficie de los países de la Unión Europea. En esta zona viven unos 130 millones de personas. Un rápido vistazo revela la importancia y el potencial económico de la región, tanto como proveedor de materias primas como de un mercado de consumo creciente. Un objetivo tentador para una potencia que está en proceso de aumentar su influencia global.

Como su nombre indica, la cuenca está atravesada por numerosos ríos. La columna vertebral de esta hidrografía es el eje de los ríos Paraná y Paraguay, con una longitud navegable de unos 3.500 km. Llega hasta Puerto Cáceres, en el corazón de Brasil. Y numerosos afluentes, uno de los más importantes es el río Uruguay, navegable durante unos 400 km hasta Salto, ciudad fronteriza entre Argentina y Uruguay.

Sin embargo, es un sistema al que no se puede acceder directamente desde las aguas profundas del Atlántico Sur debido a su limitada profundidad. El acceso a la vía navegable se realiza a través de una red de canales del Río de la Plata, que -río y canales- se caracterizan por esta escasa profundidad. No más de 10 m en los puntos más profundos.

Esto significa que el acceso a la vía navegable -llamada Hidrovía- para la carga de los modernos buques portacontenedores de 12 m de calado y más requiere soluciones de transbordo que podrían realizarse en un futuro próximo con instalaciones portuarias en la costa atlántica uruguaya, donde la línea de profundidad de 20/ 25 m llega hasta unas pocas millas de la costa. Se trata del llamado "puerto de aguas profundas", un proyecto al que Uruguay aspira desde hace mucho tiempo pero que nunca se ha hecho realidad por limitaciones prácticas y políticas. Uruguay no tiene el volumen de carga para ocupar una infraestructura de esta magnitud, y ni Argentina ni Brasil estaban dispuestos a ceder el importante volumen de carga que haría rentable un proyecto uruguayo de este tipo. Aunque su situación geográfica limita mucho el desarrollo de sus propios puertos.

## 5.2 China entra en escena

Como se indica en el capítulo 3 de este informe, las relaciones comerciales entre China y Uruguay son de gran importancia para este último país. China es ya el socio comercial más importante de Uruguay, aunque a la inversa -la importancia de Uruguay para China- no es la misma debido a la diferencia de tamaño.

Estas relaciones comerciales y el peso de los clientes chinos para algunos sectores han propiciado la existencia de lobbies exportadores en Uruguay muy interesados en mantener y sin duda profundizar estas relaciones.

Y en este punto una advertencia. No se trata aquí de ser excluyentes, ni de defraudar expectativas, sino simplemente de poner en su lugar alternativas. Tener capacidad de elegir está, por definición, en la base de la independencia. Por muy atractiva que pueda aparecer momentáneamente una solución única, esos planteas traen en sí la semilla de la dependencia y de la servidumbre. O por lo menos de serias dificultades para el futuro.

Retomando el hilo narrativo, y como ya se ha mencionado, el fracaso de las negociaciones con la Unión Europea a finales de 2019 provocó un debilitamiento de la cohesión del MERCOSUR y, en consecuencia, un fortalecimiento de las tendencias "centrífugas" dentro de la organización. Una expresión concreta de esta evolución es que en los últimos meses se ha puesto sobre la mesa la posibilidad de negociar un acuerdo bilateral de libre comercio entre Uruguay y la República Popular China.

En pocas semanas, esta posibilidad ha pasado a ser el centro de atención, ya que el gobierno uruguayo ha anunciado que ha iniciado un estudio de viabilidad sobre la posibilidad de un acuerdo de este tipo con China. El gobierno chino también ha respondido positivamente, y las partes interesadas uruguayas mencionadas anteriormente también han expresado un interés concreto en acelerar el proceso.

Sin embargo, todo esto plantea la cuestión de por qué China reacciona tan positivamente a una iniciativa que puede tener poco interés comercial para el país, mientras que al mismo tiempo podría ponerla en rumbo de colisión con las dos economías regionales más poderosas, Brasil y Argentina. La respuesta es especulativa, pero no parece descabellada: el interés por la ubicación estratégica de Uruguay debido a su geografía. Se trata de un dictado geopolítico.

## 5.3 La política de comercio exterior de la República Popular China

En los últimos años, la política interior y exterior de la República Popular China ha evolucionado hacia un mayor centralismo económico y una mejor gestión de la política comercial exterior. Todo esto está teniendo lugar bajo el fuerte liderazgo del Partido Comunista Chino. El dirigismo de un sistema político de partido único determina ahora los asuntos económicos. Esto ha llevado a un fuerte impulso de expansión en el comercio y a la necesidad de crear fuerzas armadas capaces de proteger estos intereses a escala mundial. Esto también se refleja en una política de creciente militarización en los últimos años. Tanto en la zona geográfica inmediata -el Mar de China Meridional, Taiwán- como en regiones más amplias. Sin embargo, Iberoamérica se ha mantenido en gran medida al margen de este proceso.

La atención se centra en las fuerzas navales, que pronto podrán ejercer su poder lejos de las costas de su país ("marina de agua azul"). En este sentido, es muy importante la disponibilidad de puertos controlados o controlables donde los barcos puedan atracar y repostar. Esto se refleja en la gran importancia que se da a las instalaciones portuarias en la Iniciativa de la Seda.

En la sección 4.3 se describe la forma de penetración en Sri Lanka, donde China financió la construcción de instalaciones portuarias sobre una base económica dudosa. Y luego se hizo cargo de su gestión cuando el país anfitrión fue incapaz de cumplir con las obligaciones derivadas de estas y otras inversiones no rentables, llevando su deuda externa a niveles insostenibles. A esto se ha llamado financiación predatoria.

La estrategia es arriesgada en el mejor de los casos. Sin duda ha sido muy costoso conseguir este resultado, pero China ha adquirido finalmente un activo de indudable valor estratégico. Un interesante punto de apoyo para las operaciones navales en medio del Océano Índico. Un proceso imperialista que utiliza las nuevas tecnologías para alcanzar viejos objetivos.

Llegar a ese estado de cosas requiere una fuerte coordinación entre el estado financiador, su gobierno y su industria. En el caso de China, esta coordinación la proporciona el control económico y social proporcionado por el Partido Comunista Chino.

La situación en Uruguay aún está lejos de las grandes inversiones chinas, pero no es difícil imaginar que el país podría estar a punto de iniciar un proceso de este tipo.

El fracaso del acuerdo MERCOSUR-UE -o la larguísima congelación de las negociaciones, si se quiere llamar así- no sólo ha puesto de manifiesto graves diferencias entre los miembros del MERCOSUR, sino que ha creado un vacío de intereses en esa parte del mundo. Y la geopolítica tiene un pronunciado horror al vacío. En cuanto una nación o un grupo de naciones de una determinada región deja de estar interesada en los contactos comerciales con otra, ese espacio lo ocupa pronto un competidor.

Las relaciones comerciales entre Uruguay y China existen desde hace varios años, pero el proceso descrito anteriormente ha creado una oportunidad para mejorarlas significativamente mediante un acuerdo de libre comercio. La propuesta está sobre la mesa y un estudio de viabilidad sobre esa posible asociación debería estar terminado antes de finales de 2021. China también ha dado luz verde a este tipo de actividades, y las organizaciones exportadoras uruguayas están presionando mucho por la iniciativa. No es descabellado suponer que un acuerdo comercial entre ambas naciones verá la luz con relativa rapidez. Para Uruguay, esto significaría lograr una estabilidad comercial que el país no ha tenido durante décadas.

¿Y para China? China no ve la necesidad en una relación comercial con Uruguay de proteger sectores económicos o sociales críticos de la competencia del pequeño país sudamericano, y -como ya se ha indicado- las oportunidades comerciales que el acuerdo podría abrirle son muy limitadas. Sin embargo, su ventaja es evidente: un pie en la puerta de una región sudamericana muy importante y la presencia en el Atlántico Sur. Una rápida mirada al mapa muestra que el territorio uruguayo ocupa una posición clave para aprovechar estas oportunidades. Sería una oportunidad para que China desplazara a sus competidores occidentales en el flanco sur de su avance por Asia hacia Europa y, en sentido figurado, llevara las orillas del Mar de China a las playas de las Azores.

Uruguay también tiene la oportunidad de dar el siguiente paso. Durante décadas se ha hablado repetidamente de construir un puerto en la costa atlántica del país, como se menciona en el capítulo 5.1.

Es una idea que resurge y luego se olvida de nuevo, ya que las inversiones necesarias superan la capacidad financiera del país y la generación de carga hacia y desde Uruguay no sería suficiente para sostener la actividad de tal proyecto de infraestructura (González Lapeyre, E. 2020).

Pero el interés chino podría eliminar estas dificultades de un plumazo. Los miles de millones de dólares que costarían las obras son bastante asequibles para este prestamista, que, viendo las

ventajas geopolíticas en una determinada intervención, no presta excesiva atención a los flujos de caja desfavorables. Como muestra el ejemplo de Hambantota descrito anteriormente, y también el del puerto de Gwadar en Pakistán -a un paso de la entrada del Golfo Pérsico y del Golfo de Omán- es otra historia de millones enterrados y grúas sin utilizar. Pero al asegurarse el acceso a un espejo de aguas tranquilas en medio del agitado Atlántico para sus grandes flotas pesqueras y buques de guerra, China puede proclamar a sus rivales que está un paso más cerca de la hegemonía mundial.

E incluso con la posibilidad de cambiar el juego logístico en toda la región, ya que con el gigante asiático a sus espaldas, las posibilidades de Uruguay de arrancar concesiones a sus vecinos en el comercio de mercancías se multiplicarían. En estas condiciones hipotéticas, el proyecto podría incluso tener éxito comercial.

## **6. ¿Qué hay que hacer?**

Este documento fue concebido originalmente desde una perspectiva europea y se basa en el supuesto general de que el comercio es mutuamente beneficioso, según los postulados de la economía internacional. En consecuencia, la disminución del comercio de la Unión Europea con los países del MERCOSUR significa una disminución del bienestar de ambos participantes en el comercio.

Sin embargo, el aumento de valor que resulta de un uso más eficiente de los factores de producción no es captado por igual por los diferentes sectores económicos y grupos sociales. Y los sectores que se enfrentan a la competencia de los productos del nuevo socio comercial se plantearán seriamente una mayor protección. Incluso exigirán la anulación de los acuerdos. Esto se observa una y otra vez en la agricultura europea, que se encuentra en permanente desventaja competitiva frente a sus homólogos de los "países agrícolas exportadores eficientes" (Argentina, Uruguay, Brasil, Australia, Nueva Zelanda...). Lo mismo ocurre con los sectores industriales del MERCOSUR en comparación con la industria europea, madura y altamente tecnológica. En el estado brasileño de Sao Paulo o en los alrededores de Buenos Aires, por ejemplo. La oposición al acuerdo se hizo sentir a ambos lados del Atlántico, aunque con distintos grados de intensidad.

En el caso del proceso de negociación UE-MERCOSUR, y dadas las características de gran parte de los sistemas de producción de carne y soja de Brasil -con un alto consumo medioambiental en forma de deforestación tropical en algunos de estos sistemas-, influyentes grupos ecologistas combinaron su oposición al acuerdo con la del lobby agrícola europeo y consiguieron que se suspendiera indefinidamente la aprobación parlamentaria del acuerdo en Europa.

Al retirarse del acuerdo, Europa se está negando a sí misma la oportunidad de trabajar con los países del MERCOSUR para combatir el cambio climático. También muestra la debilidad de sus argumentos respecto a la naturaleza de la producción de carne de vacuno en Sudamérica. Gran parte de los sistemas de producción ganadera de Sudamérica son más sostenibles que los de Europa, y cuentan con los sistemas de trazabilidad más avanzados del mundo para garantizar la calidad del producto final y el bienestar animal (Ministerio de Agricultura, Uruguay, 2020).

De todos modos, las consecuencias del retroceso en las negociaciones serían limitadas, si no se tiene en cuenta que las negociaciones sobre la protección de la selva tropical también han vuelto al punto de partida. Pero también hay un aspecto geopolítico.

La retirada de Europa crea un vacío geopolítico en el balcón del Atlántico Sur, mientras una nueva potencia mundial -China- flexiona sus músculos en la escena internacional. Es más que una competencia comercial, se puede hablar con seguridad de una lucha de poder -incluso militar- a escala mundial. El comportamiento de la República Popular en otras partes del mundo no deja lugar a dudas.

Las posibles medidas que podrían revertir - o al menos controlar - este proceso no se analizan aquí en detalle. Simplemente se afirma que se considera ventajoso para Europa y los países del MERCOSUR mantener abiertos importantes flujos comerciales preferenciales. Los flujos que, de otro modo, se desviarían hacia canales competidores, dejan la puerta abierta a influencias que van más allá del simple intercambio de bienes y servicios y conducen a una lucha de poder. China está llenando el vacío creado por la pérdida de influencia de la Unión y desplazándose en el tablero del poder mundial. De poder "blando" y eventualmente también de poder "duro".

Por lo tanto, es importante que la Unión Europea encuentre vías para que los productos sudamericanos importantes entren en los mercados europeos. En principio, se trata de productos agrícolas como la carne de vacuno. En las negociaciones que condujeron al acuerdo entre la UE y el MERCOSUR, que finalmente condujeron a su terminación, se prestó poca atención a los aspectos cualitativos y cuantitativos de este producto dentro y fuera de Europa. Esta combinación de argumentos -sin base real pero con gran impacto emocional- acabó por frenar las negociaciones. Un diálogo más profesional debería evitar la politización de este importante concepto en futuras negociaciones.

El aspecto medioambiental y la lucha contra el cambio climático deben estar en el centro de la revitalización de este acuerdo de asociación. La idea central es que la protección de los bosques tropicales es mucho mejor en un acuerdo UE-MERCOSUR que fuera de él. Cerrar la puerta a un acuerdo de este tipo para servir a intereses sectoriales ha hecho un flaco favor a la lucha contra el calentamiento global. A nivel interno, la UE debe responder a estos intereses sectoriales, pero no dejarse guiar por ellos. Sobre todo porque las vías alternativas para lograr este objetivo han quedado sin explorar.

Sin embargo, la oposición al acuerdo no fue sólo europea. Las empresas sudamericanas con sede en el estado brasileño de Sao Paulo o en los alrededores de Buenos Aires, por ejemplo, también expresaron su preocupación por la nueva competencia europea una vez que se levante la protección arancelaria. Estos problemas exigen un replanteamiento de las relaciones industriales entre los dos continentes, que debe conducir a una nueva división internacional del trabajo para evitar la desaparición de industrias enteras. Hay que poner sobre la mesa una reorganización de las cadenas de valor internacionales.

Desde el punto de vista geoestratégico, mantener la presencia europea frente a la competencia china en una zona vulnerable del mundo es también una razón para no descuidar la presencia en la desembocadura del Río de la Plata.

Y del punto de vista de los miembros de MERCOSUR, balancear cuidadosamente la salida de sus productos y generar alternativas, manteniendo relaciones comerciales mutuamente beneficiosas con cuántos socios sean posibles, es una garantía de su autodeterminación. De la misma manera que la recepción de créditos y las obligaciones contractuales que de ello surgen han de ser puestos en el banco de pruebas de los intereses nacionales, atentos también a lo que sucede en otras latitudes, donde contratos aparentemente muy ventajosos han terminado convirtiéndose en verdaderas pesadillas.

\*\*\*\*

## Bibliografía

- Anónimo: China building international network of coercion through predatory economics: In: Economic Times, 2019. <https://economictimes.indiatimes.com/news/international/business/china-building-international-network-of-coercion-through-predatory-economics-us/articleshow/69257396.cms> (Recuperado el 22 de noviembre de 2021).
- Bartésaghi, I.: Possibilities for FTA between Uruguay and China and its implications(2017) . International Roundtable Seminar. Shangai Institute for International Studies/Universidad Católica del Uruguay (HRSG). Shangai.
- Fitch Ratings: Chinas "One Belt, One Road"-Initiative bring risks (2017). (2017). <https://www.fitchratings.com/research/banks/china-one-belt-one-road-initiative-brings-risks-25-01-2017>. Recuperado el 21.11.2021).
- Frías, M.J.: MERCOSUR, 30 años de una unión aduanera que nunca fue (2021) En: Sputnik News: <https://mundo.sputniknews.com/20210326/mercosur-30-anos-de-una-union-aduanera-que-nunca-fue-1110476926.html> (Recuperado el 10/11/2021).
- González Lapeyre, E.: El puerto de aguas profundas y su financiación (2020) En: El País, Montevideo. <https://www.elpais.com.uy/opinion/ecos/puerto-aguas-profundas-financiacion.html> ( Recuperado el 12.11.2021).
- Hillman, Jonathan: The Emperors New Road: China and the Project of the Century, 1ª ed, New Haven, Estados Unidos: Yale University Press, 2020.
- Instituto Relaciones Internacionales. Universidad Católica de Uruguay (2021): Relaciones Comerciales Uruguay - China. Informe trimestral abril-junio 2021.
- Merino, Federico G.: Análisis Marítimo, 1ª ed., Montrevideo, Uruguay: autoedición, 1965.
- Merino-Pacheco. M.: Die Europäische Union -MERCOSUR-Präferenzhandelsabkommen. Eine Gelegenheit in Gefahr. Inédito. (2020)
- Ministerio de Agricultura y Pesca (Uruguay): Sistema Nacional de Información Ganadera. <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/tramites-y-servicios/servicios/sistema-nacional-informacion-ganadera> (Recuperado el 9.11.2021).