

América Latina y el Caribe y China

Hacia una
nueva era de
cooperación
económica



NACIONES UNIDAS

CEPAL

América Latina y el Caribe y **China**

Hacia una
nueva era de
cooperación
económica



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado
Secretario Ejecutivo Adjunto

Oswaldo Rosales
Director de la División de Comercio Internacional e Integración

Ricardo Pérez
Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

El principal responsable de este documento es Oswaldo Rosales, Director de la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La coordinación técnica estuvo a cargo de Sebastián Herreros, Oficial de Asuntos Económicos de la misma División. Participaron también en la redacción del documento Keiji Inoue y Nanno Mulder, Oficiales de Asuntos Económicos de la misma División, y Miguel Pérez Ludeña, Oficial de Asuntos Económicos de la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial. Se agradece el apoyo estadístico de Javier Meneses, Asistente de Investigación de la División de Comercio Internacional e Integración.

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial formal.

Índice

Prólogo	5
I. Un escenario internacional desafiante	9
A. Débil recuperación de las economías industrializadas.....	9
B. Desaceleración en las economías en desarrollo.....	14
C. En promedio, América Latina y el Caribe se desacelera bruscamente	16
D. El comercio internacional mantiene su bajo dinamismo postcrisis	18
II. Crecimiento y reformas en China: una mirada de mediano plazo	23
A. Fases de la convergencia de ingresos	24
B. Impacto del crecimiento en China sobre la economía mundial	25
C. La marcha de las reformas económicas	26
D. Los desafíos siguen siendo significativos.....	28
E. Las dificultades macroeconómicas y financieras.....	33

III. Principales rasgos del comercio y la inversión entre América Latina y el Caribe y China	35
A. Panorama general del comercio.....	35
B. El comercio agrícola.....	49
C. La inversión	61
IV. El Plan de Cooperación CELAC-China 2015-2019	69
A. Comercio e inversión	70
B. Infraestructura y transporte	73
C. Energía y recursos naturales.....	75
D. Desafíos para la CELAC	76
V. Reflexiones finales	79

Prólogo

El presente documento ha sido preparado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en ocasión de la visita a su sede en Santiago de Li Keqiang, Primer Ministro de China, el día 25 de mayo de 2015.

El documento se compone de cinco partes. En la primera se analizan los principales elementos del contexto económico internacional en que se insertan hoy América Latina y el Caribe y China. En la segunda parte se examinan los avances y desafíos del proceso de reformas económicas en curso en este país. En la tercera parte se presenta un panorama de las relaciones comerciales y de inversión entre la región y China. En la cuarta parte se abordan algunos de los principales contenidos del Plan de Cooperación 2015-2019, acordado entre la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y China en enero de 2015. Finalmente, en la quinta parte se ofrecen algunas reflexiones y recomendaciones para elevar la calidad de los vínculos económicos entre ambos actores.

En las últimas décadas, China —junto con las demás economías emergentes de Asia— se ha convertido en un factor clave para entender la evolución y las perspectivas del proceso de globalización. Por su destacado desempeño en cuanto a crecimiento económico, comercio internacional, inversión extranjera directa e innovación tecnológica y su papel como fuente de financiamiento internacional, China está modificando aceleradamente el mapa de la economía mundial. Así, está potenciando los vínculos entre las economías en desarrollo y

contribuyendo a un ciclo inédito de crecimiento, comercio, inversión, reducción de la pobreza y avances en la internacionalización de las economías emergentes. En consecuencia, se está reduciendo la brecha de ingresos entre estas y los países industrializados.

A partir de 2012, la economía china ha registrado una moderación de su ritmo de expansión, que se espera se mantenga en los próximos años. Este hecho se ha traducido en menores precios de varios de los productos básicos exportados por América Latina y el Caribe a ese país. La situación ha sido interpretada como el fin del “superciclo” de altos precios de dichos productos que prevaleció en la mayor parte del período comprendido entre 2003 y 2011. Paralelamente, las orientaciones adoptadas por las autoridades chinas apuntan a lograr un rebalanceo de su modelo de desarrollo, en que se da un mayor peso al consumo de los hogares y un peso relativamente menor a las exportaciones y a la inversión. Todos estos elementos plantean oportunidades y desafíos para las relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y China, que cobrarán cada vez más relevancia en los próximos años.

China reconoce la importancia creciente de sus vínculos con América Latina y el Caribe. Cinco hitos fundamentales así lo demuestran. El primero fue el Libro Blanco sobre las relaciones con la región, aparecido en noviembre de 2008. Un segundo hito fue la propuesta de reforzamiento de las relaciones políticas, económicas y de cooperación que el entonces Primer Ministro Wen Jiabao planteó a la región en junio de 2012, precisamente desde la sede de la CEPAL en Santiago. Un tercer hito está constituido por la propuesta de un ambicioso marco de cooperación para el período 2015-2019, conocido como “1+3+6” y presentado en julio de 2014 por el Presidente Xi Jinping en el marco de la primera Cumbre América Latina y el Caribe-China, celebrada en Brasilia. Un cuarto hito fue la aprobación del ya mencionado Plan de Cooperación 2015-2019 entre los Estados miembros de la CELAC y China. El quinto hito es la visita del Primer Ministro Li Keqiang al Brasil, Chile, Colombia y el Perú, así como nuevamente a la sede de la CEPAL.

El fuerte interés manifestado por las autoridades chinas en fortalecer los vínculos con América Latina y el Caribe ofrece a la región una oportunidad histórica. Por ejemplo, para revertir la preocupante reprimarización exportadora es preciso lograr avances en productividad, innovación, infraestructura, logística y formación y capacitación

de recursos humanos. Estos avances son fundamentales para crecer con igualdad, en un contexto de acelerado cambio tecnológico. La cooperación entre la CELAC y China podría privilegiar esta renovación de la política industrial, favoreciendo el procesamiento de los recursos naturales y sus encadenamientos productivos con las manufacturas y los servicios. Ello contribuiría a diversificar las exportaciones de la región, elevando su contenido de conocimiento y su valor agregado. Asimismo, en la medida en que la cooperación con China ayude a cerrar nuestras brechas de infraestructura, logística y conectividad, estimularía también el comercio intrarregional y la gestación de cadenas regionales de valor. Por su parte, la rica experiencia acumulada por nuestra región en materia de políticas sociales innovadoras, urbanización, protección medioambiental y otros ámbitos puede enriquecer las políticas que permitan abordar los grandes desafíos que China enfrenta en su camino al desarrollo.

Es el momento propicio para dar un salto de calidad en la relación entre América Latina y el Caribe y China. El Plan de Cooperación entre la CELAC y China para el período 2015 a 2019 constituye un necesario e importante primer paso en esa dirección, al definir un marco institucional y orientaciones generales. Ahora es necesario dotar a dicho Plan de contenidos concretos, lo que a su vez exige definir una agenda regional concertada de prioridades, privilegiando las iniciativas plurinacionales. Así, se estarán sentando las bases para dotar de contenido una futura Cumbre de Jefes de Estado China-América Latina y el Caribe, al estilo de las que China tiene con Europa, Asia, África y el mundo árabe.

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Comisión Económica para América Latina
y el Caribe (CEPAL)

I. Un escenario internacional desafiante

A. Débil recuperación de las economías industrializadas

La economía mundial continúa sin poder recuperar los niveles de crecimiento que registraba antes de la crisis económica mundial de 2008-2009. Mientras que el producto mundial creció en promedio al 5,1% anual entre 2003 y 2007, su ritmo de expansión se desaceleró al 3,6% anual durante el período 2011 a 2014. Esta ralentización se debe principalmente al débil desempeño de los países desarrollados, los cuales han crecido en la postcrisis apenas a la mitad del ritmo que lo hacían en la pre-crisis (1,5% versus 2,8%). En 2014 y lo que va de 2015, los países desarrollados han experimentado una leve mejora del crecimiento. Esta se explica principalmente por el desempeño mejor de lo esperado de la economía de los Estados Unidos, y por una incipiente recuperación de las economías de Alemania, España, el Reino Unido y otros países europeos. Con todo, las mayores economías desarrolladas siguen presentando debilidades estructurales que no les permitirían alcanzar un mayor crecimiento en el mediano plazo. Aunque algunas proyecciones apuntan a una mejora en 2015, no se espera que la situación económica mundial sea demasiado distinta en los próximos seis años (véase el cuadro I.1).

La economía estadounidense aparece como la más dinámica entre los países desarrollados. El PIB de los Estados Unidos ha crecido por sobre el promedio de los países desarrollados durante el período después de la crisis económica global. El desempleo se ha reducido desde casi 10% en 2010 hasta 6,2% en 2014, mientras la inflación se ha mantenido

controlada, bajando a 0,9% en 2014. El consumo privado, la principal variable dentro del producto, se ha vuelto a robustecer y los precios de la vivienda siguen recuperándose. El déficit fiscal ha caído desde un máximo de 13,5% del PIB en 2009 a 5,3% en 2014. Se espera que su crecimiento este año sea de alrededor de 3,1%, superior al 2,4% registrado en 2014.

Cuadro I.1
Mundo, regiones y países seleccionados: crecimiento medio anual del PIB,
a valores constantes, 2003-2020
(En porcentajes)

	2003-2007	2008-2009	2011-2014	2015-2020 ^a
Mundo	5,1	1,5	3,6	3,8
Países desarrollados	2,8	-1,6	1,5	2,2
Estados Unidos	2,9	-1,5	2,1	2,5
Zona del euro	2,2	-2,0	0,3	1,6
Japón	1,8	-3,3	0,7	0,8
Reino Unido	3,0	-2,3	1,6	2,3
Países en desarrollo y economías emergentes	7,7	4,5	5,2	4,9
Comunidad de Estados Independientes	8,1	-0,5	2,9	1,2
Asia en desarrollo y emergente	9,5	7,4	7,1	6,5
América Latina y el Caribe	4,9	1,3	3,1	2,4
Oriente Medio y norte de África	6,9	3,7	3,6	3,9
África sub-sahariana	6,7	5,0	4,8	5,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional, *Perspectivas de la economía mundial*, abril de 2015.

^a Proyecciones.

Si bien los indicadores de corto plazo muestran una relativa recuperación de la economía estadounidense, persisten señales de debilidad estructural en ella. Mientras la productividad laboral (producto por hora trabajada) creció 6,5% en los primeros 20 trimestres desde el fin de la última crisis, durante recuperaciones previas aumentó en promedio el doble (13,4%) en un período de similar duración. Además, el número de empleos ha crecido solamente 5,2%, comparado con un incremento de 12,5% en las recuperaciones previas. Asimismo, se deteriora la calidad de este empleo, pues los trabajadores con seguros de salud patrocinados por el empleador cayeron desde un 60% en 2007 a 54% en 2013. El porcentaje de trabajadores privados que participan en planes de retiro

también ha caído del 42% en 2007 a 39% en 2013. La menor seguridad económica provista por el mercado laboral obliga a un mayor ahorro privado para financiar esta brecha, reduciendo el ingreso disponible para el consumo¹. Aunque la tasa de desempleo se redujo, esto parece obedecer en parte a una disminución de la tasa de participación en la fuerza de trabajo, la cual ha caído 4 puntos porcentuales (desde 63% en 2007 a 59% en 2014). En suma, la economía de los Estados Unidos está generando poco empleo, aumenta la duración del período de desempleo, y además los salarios reales siguen estancados.

El aumento de la vulnerabilidad social en los Estados Unidos es reflejo de un importante salto en la concentración del ingreso y la riqueza. En 2013, el ingreso de las familias pertenecientes al 5% más rico fue más de 9 veces el del 20% más pobre, la brecha más grande desde que se mantienen estas estadísticas (1967). Mientras que en junio de 2014 los beneficios de las corporaciones, ajustados por inflación, fueron 94% superiores a los de junio de 2009, la mediana del ingreso de las familias aún permanece 8% por debajo del nivel de pre-crisis. Esta notable asimetría en la distribución de los beneficios del crecimiento preocupa incluso al Sistema de la Reserva Federal. Su Presidenta, Janet Yellen, expresó su preocupación por el aumento de la desigualdad distributiva en los Estados Unidos en las últimas décadas, catalogándolo como el más sostenido desde el siglo XIX. El ingreso promedio del 5% más rico de la población creció 38% en términos reales entre 1989 y 2013, mientras que el del 95% restante aumentó menos de 10%, es decir, menos de medio punto por año. La distribución de la riqueza es aún más desigual que la del ingreso: en 2013, el 50% más pobre de las familias estadounidenses poseía el 1% de la riqueza (3% en 1989), mientras que el 5% más rico poseía el 63% de la misma (54% en 1989)².

Los países de la zona del euro, en su conjunto, están saliendo lentamente de una recesión que duró seis trimestres entre el final de 2011 y principios de 2013. No obstante, la zona del euro continúa con una trayectoria de crecimiento prácticamente nula en promedio

¹ Información basada en Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook. Uneven growth: Short- and long-term factors*, abril de 2015, Center for American Progress, *Economic Snapshot: September 2014* y *The State of the U.S. Labor-Market: Pre-October 2014 Jobs Release*, y la base de datos de la OCDE.

² Yellen, Janet, "Perspectives on Inequality and Opportunity from the Survey of Consumer Finances", presentación en Conference on Economic Opportunity and Inequality, Federal Reserve Bank of Boston, Boston, 17 de octubre de 2014.

desde 2011 (véase el cuadro I.1). La tasa de desempleo se mantiene en un nivel elevado y no ha bajado significativamente desde su nivel máximo de 12%, alcanzado en 2013 (véase el cuadro I.2). La actividad económica persistentemente débil y la austeridad fiscal tampoco auguran buenas perspectivas para reducir el desempleo. La situación de los jóvenes es especialmente precaria: la tasa de desempleo entre éstos fue superior a 23% en el conjunto de la zona del euro, alcanzando el 44% en Italia y el 53% en España³. Además, la inflación sigue desacelerándose, cerrando en una tasa negativa a finales de 2014.

Cuadro I.2
Zona del euro: tasas de inflación y desempleo, 2006-2014
(En porcentajes)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Inflación	1,9	3,1	1,6	0,9	2,2	2,8	2,2	0,8	-0,2
Desempleo	8,3	7,5	7,6	9,5	10,1	10,1	11,3	12,0	11,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional, *Perspectivas de la Economía Mundial*, abril de 2015.

A mediano plazo, se espera que los países de la zona del euro en su conjunto sigan con un bajo crecimiento, muy baja inflación, altas tasas de endeudamiento y de desempleo y poco dinamismo de la inversión, todo ello como legado de la crisis financiera. En esta coyuntura, el enfoque tradicional del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea no ayudaría a la región a salir de su estancamiento. La consolidación fiscal a todo evento acentúa las presiones recesivas y el desempleo, aumentando el costo social y debilitando la demanda agregada. En este contexto, las medidas orientadas a reforzar la oferta de crédito que han sido implementadas desde abril de 2015 no tienen mayor impacto sobre el consumo y la inversión, dada la debilidad de la demanda y la rápida desaceleración de la inflación.

El agudo proceso de concentración económica y de los ingresos, también presente en el Reino Unido, no sólo permite avizorar tensiones sociales y políticas en los próximos años, sino también se transforma en un obstáculo al crecimiento económico. En economías donde el consumo privado responde por cerca de dos tercios del PIB, que el salario real decline o se estanque, y que el mercado del trabajo se

³ Naciones Unidas, DESA, *World Economic Situation and Prospects 2015*, enero de 2015, Nueva York.

“normalice” con bajas tasas de participación laboral y larga duración del desempleo, son señales de que la demanda efectiva seguirá deprimida y que el producto potencial será más bajo. Por tanto, el dinamismo de la economía mundial seguirá siendo decepcionante mientras no se aborden estos delicados temas de economía política.

En lo que va de la presente década, la economía del Japón ha crecido en promedio 0,7% anual. Este ritmo equivale a poco más de un tercio del crecimiento medio que dicho país tuvo antes de la crisis económica global, y está muy por debajo de la tasa de crecimiento que registró durante la década de los ochenta (4,6%). En la segunda mitad de 2014, el Japón cayó en su cuarta instancia de recesión desde 2008. La demanda interna se contrajo ante las caídas de casi 20% que experimentaron el consumo y la inversión, que no pudieron ser compensadas por aumentos del gasto público⁴. Este bajo dinamismo se da en el contexto de una política monetaria expansiva, acompañada por medidas para promover la flexibilización del mercado laboral, un menor apoyo a los productores agrícolas, la desregulación de los servicios públicos, y aumentos impositivos para reducir el déficit fiscal y una deuda pública bruta que ya llega a 226% del PIB. Sin embargo, dado el magro desempeño de la economía, la segunda alza del impuesto al consumo (llevándolo al 10%) se pospuso hasta 2017. La caída de los precios del petróleo y otros productos primarios y la debilidad de la demanda desaceleraron la inflación a 0,25% en el primer trimestre de 2015⁵, alejándose de la meta del Banco de Japón de 2,0%. Se espera que la tasa de inflación se recupere gradualmente en los próximos años, apoyada por expectativas de una mayor inflación por parte de los consumidores⁶. Si bien la contribución del sector externo al crecimiento del producto ha sido nula o negativa en los últimos años, se estima que las exportaciones netas aportarán positivamente al crecimiento en 2015, apoyadas por la depreciación del yen y una mayor demanda esperada.

⁴ OCDE (2015), *OECD Economic Surveys: Japan 2015*, París.

⁵ Índice de precios al consumidor descontando el efecto del alza impositiva de abril de 2014.

⁶ Kuroda, Haruhiko, “What We Know and What We Do Not Know about Inflation Expectations,” disertación en el Club Económico de Minnesota, 19 de abril de 2015.

B. Desaceleración en las economías en desarrollo

China ha registrado una de las tasas de crecimiento anuales más altas del mundo durante el período 2001-2010 (10,5% en promedio), incluso durante la crisis financiera global. No obstante, desde comienzos de 2012, el crecimiento de su economía se ha desacelerado, hasta alcanzar un 7,4% en 2014. Esta desaceleración tiene su origen en un menor crecimiento de las exportaciones y de la formación bruta de capital fijo (véase el cuadro I.3). En un contexto en el que las autoridades temían que la desaceleración fuera mayor, se introdujeron varias medidas de estímulo a partir de 2014, como una menor restricción del crédito bancario, una menor tasa de interés y un mayor gasto público en infraestructura. Con todo, se espera que la economía continúe desacelerándose, con un crecimiento esperado para 2015 en torno al 7%, y de entre 6% y 7% durante el resto de la presente década (véase la sección II).

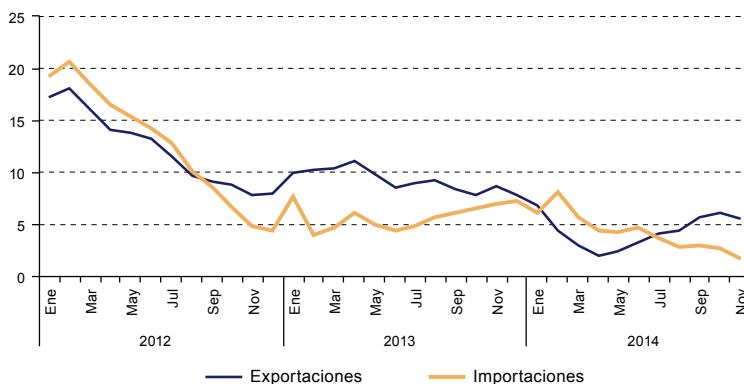
Cuadro I.3
China: principales indicadores económicos, 2011-2014

Variable	2011	2012	2013	2014
PIB (variación en porcentajes)	9,3	7,8	7,8	7,4
PIB (en miles de millones de dólares)	7 314	8 387	9 469	10 380
PIB per cápita (en dólares)	5 429	6 194	6 959	7 589
Inversión total (en porcentajes del PIB)	48,3	47,7	47,8	46,9
Inflación (en porcentajes)	4,1	2,5	2,5	1,5
Volumen de importaciones de bienes y servicios (variación en porcentajes)	12,0	8,2	10,8	7,1
Volumen de exportaciones de bienes y servicios (variación en porcentajes)	10,3	7,0	8,7	6,4
Tasa de desempleo (en porcentajes)	4,1	4,1	4,1	4,1
Ingresos del gobierno general (en porcentajes del PIB)	27,7	28,4	28,2	28,5
Gastos del gobierno general (en porcentajes del PIB)	27,1	28,3	29,3	29,6
Balance del gobierno general (en porcentajes del PIB)	0,6	0,0	-1,1	-1,1
Deuda bruta del gobierno general (en porcentajes del PIB)	36,5	37,3	39,4	41,1
Balance de la cuenta corriente (en porcentajes del PIB)	1,9	2,6	1,9	2,0
Balance de la cuenta corriente (en miles de millones de dólares)	136	215	183	210

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional, base de datos *Perspectivas de la Economía Mundial*, abril de 2015.

En 2014 China mantuvo su posición como el primer exportador y el segundo importador mundial de bienes; no obstante, en la segunda mitad del año sus exportaciones e importaciones mostraron tendencias opuestas. Tras una desaceleración de ambos flujos en la primera mitad del año, las exportaciones mostraron un mayor crecimiento en el segundo semestre. Esto se explica en parte por el mayor dinamismo de algunos socios comerciales, en particular los Estados Unidos. Producto de lo anterior, las exportaciones chinas crecieron un 6% en valor en 2014, muy por sobre el 1% en que creció el valor de las exportaciones mundiales. Por el contrario, las importaciones continuaron desacelerándose en un contexto de estancamiento del sector inmobiliario, lo cual afectó principalmente las compras de productos como acero y cemento. Además, la caída de los precios mundiales de varios productos básicos como el carbón, cobre, hierro y petróleo también impactó negativamente en el valor de las importaciones, aunque los volúmenes se mantienen estables. De este modo, el crecimiento del valor de las importaciones chinas en 2014 fue del 1%, similar al de las importaciones mundiales.

Gráfico I.1
China: variación anualizada del valor del comercio exterior,
enero de 2012 a noviembre de 2014
(Flujos acumulados en 12 meses, en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del National Bureau of Statistics de China.

La coyuntura que enfrentan las otras economías emergentes es muy variada. En la India, la economía se está acelerando, con un crecimiento del 7,2% en 2014 y que alcanzaría el 7,5% en 2015. Se anticipa que prosperen

los esfuerzos del gobierno para implementar nuevas reformas y reavivar la inversión, y que la expansión de las exportaciones cobre ímpetu tras la reciente depreciación de la rupia. Además, el menor precio del petróleo favorecería el ingreso disponible de los hogares y ayudaría a desacelerar la inflación. En los países de Asia Sudoriental (ASEAN-5), el crecimiento en 2014 fue de 4,6% y se espera que aumente a 5,2% en 2015, gracias al fortalecimiento de la demanda externa y al debilitamiento de las monedas nacionales. Por el contrario, las previsiones para la Federación de Rusia se han revisado a la baja. Su crecimiento se vería obstaculizado por los diversos efectos del conflicto en Ucrania, incluyendo el impacto de las sanciones económicas aplicadas a la Federación de Rusia por los Estados Unidos y la Unión Europea, y más recientemente por la caída del precio del petróleo. Todo ello resultaría en una recesión en 2015.

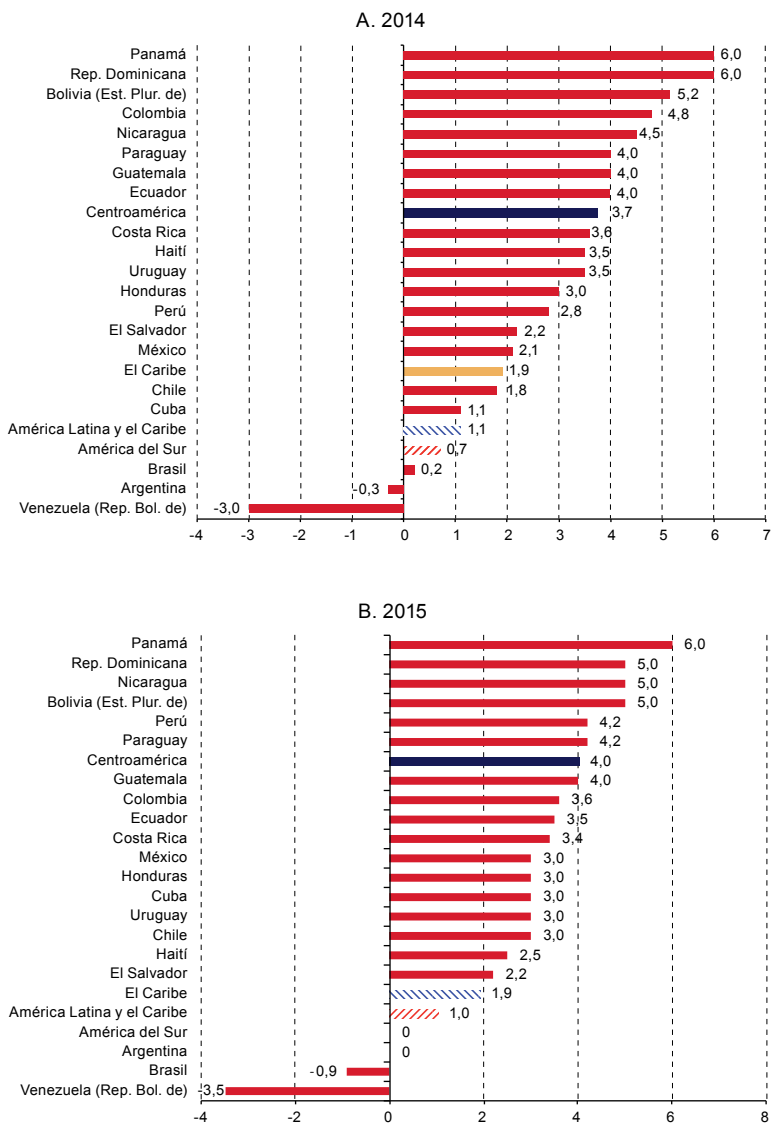
C. En promedio, América Latina y el Caribe se desacelera bruscamente

El desempeño de la región en materia de crecimiento en la última década refleja fielmente los vaivenes del contexto económico internacional. El alto crecimiento registrado entre 2003 y 2008 se vio impulsado por un favorable escenario externo, con una economía mundial en expansión, altos precios de los productos básicos, y fuertes mejoras de los términos de intercambio de los países exportadores netos de dichos productos, especialmente en América del Sur. Tras la caída experimentada por el producto regional en 2009 en el contexto de la crisis económica mundial, la actividad se expandió nuevamente de forma importante en 2010 y 2011, apoyada en un alto crecimiento en China y políticas monetarias expansivas en los Estados Unidos y otros países industrializados. A partir de 2012, se registra una acentuada desaceleración del crecimiento en la región, la que coincide con un menor dinamismo de la economía mundial.

El crecimiento regional en 2014 fue de apenas 1,1%, y la CEPAL prevé que en 2015 se desaceleraría levemente a 1,0%, la cual sería la tasa más baja registrada desde 2009. Esta proyección se explica principalmente por el desempeño esperado de las grandes economías de América del Sur (la Argentina, el Brasil y la República Bolivariana de Venezuela). En contraste, México y Centroamérica registrarían tasas de crecimiento superiores o similares a las anotadas durante 2014 (véase gráfico I.2).

Gráfico I.2

Países de América Latina y el Caribe: crecimiento del PIB, 2014 y 2015^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2014* y revisión del 7 de abril de 2015, disponible en http://www.cepal.org/sites/default/files/pr/files/tabla_proyecciones_pib_america_latina_y_el_caribe.pdf.

^a Proyecciones.

Las diferencias esperadas en el desempeño de América del Sur, por un lado, y Centroamérica y México, por el otro, se pueden explicar por factores externos e internos. Por el lado externo, el valor de las exportaciones de América del Sur probablemente seguirá contrayéndose en 2015. Ello sería el resultado de una caída en el volumen exportado, pero sobre todo de los menores precios de sus principales productos básicos de exportación. A su vez, esta caída responde a una menor demanda de importaciones en mercados relevantes como China y la Unión Europea. Por el contrario, en el caso de México y Centroamérica, sus exportaciones se expandirían, impulsadas por una demanda en recuperación en los Estados Unidos. El menor desempeño de varias economías grandes de América del Sur también tiene causas internas. En particular, se observa en estos países un estancamiento de la inversión y un debilitamiento del consumo privado.

D. El comercio internacional mantiene su bajo dinamismo postcrisis

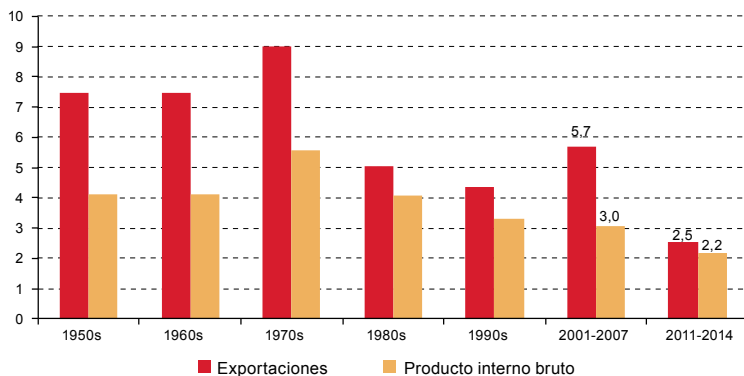
En el período post crisis de 2008-2009, tanto el producto mundial como el comercio crecen menos que en el período inmediatamente previo a ésta. Sin embargo, el crecimiento del comercio se ralentiza más que el del producto. Mientras en el período 2001-2007 el comercio crecía casi al doble del producto, en el período más reciente (2011-2014) ambas variables crecen a una tasa muy similar (véase el gráfico I.3). Cabe señalar que la fuerte expansión del comercio mundial en el período 2001-2007 coincide con la entrada de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la proliferación de las cadenas de valor industriales. Junto con los otros factores ya mencionados, el escaso dinamismo del comercio mundial en los últimos años también ha sido atribuido en parte a la maduración de dicho proceso de fragmentación productiva.

Se prevé que el volumen del comercio mundial solo se recuperaría modestamente en 2015 y 2016, creciendo 3,3% y 4,0%, respectivamente, después de haberse expandido en promedio solo 2,4% durante los tres años previos⁷. Varios factores influyeron en el modesto desempeño del comercio mundial en 2014, cuando creció 2,8%. Al crecimiento prácticamente nulo en la zona del Euro desde 2011 se sumó la desaceleración de varias economías importantes, como el Brasil,

⁷ Organización Mundial del Comercio (2015), *Trade statistics and Outlook. Press Release*, 14 de abril de 2015, Ginebra.

China, el Japón y la Federación de Rusia, la que debilitó su demanda de importaciones y por ende los flujos mundiales de comercio. Además, la crisis en Ucrania afectó negativamente el comercio de la Federación de Rusia con los Estados Unidos y la Unión Europea. La leve recuperación proyectada para 2015 y 2016 se explicaría principalmente por las mayores exportaciones de Asia, América del Norte y Europa. Por el contrario, los envíos de las regiones exportadoras de productos básicos (América del Sur, África, Oriente Medio y la Comunidad de Estados Independientes) se estancarán o se contraerán levemente.

Gráfico I.3
Mundo: variación media de las exportaciones y del PIB,
períodos seleccionados
(En porcentajes)



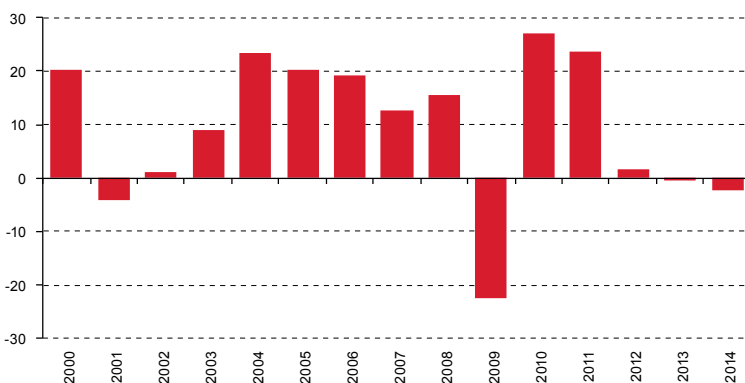
Fuente: Organización Mundial del Comercio.

El dinamismo del comercio mundial en los próximos años depende críticamente de la evolución que tenga la actividad económica en la Unión Europea. La economía comunitaria equivale al 16,9% del PIB mundial medido en paridad de poder adquisitivo, ligeramente superior a la participación de China y los Estados Unidos (16,5% y 16,3%, respectivamente). Sin embargo, mientras China respondió en 2014 por el 10,6% de las importaciones mundiales y los Estados Unidos por el 13%, la Unión Europea fue responsable de un tercio (33%). Puesto de otra forma, mientras que un punto del PIB en los Estados Unidos aumenta las importaciones mundiales en 0,80 puntos y un punto del PIB chino lo hace en 0,64 puntos, cada punto de variación del PIB comunitario incrementa las importaciones mundiales en 1,95 puntos. Es decir, el

patrón de crecimiento europeo es mucho más intensivo en importaciones y, por tanto, una Europa estancada impone un freno sustantivo al comercio mundial. Esta situación tiene un doble efecto negativo sobre las exportaciones de América Latina y el Caribe. Por una parte, cuando Europa crece menos o cae en recesión, se resienten las exportaciones de la región a ese continente. Por otra parte, al verse también afectadas las exportaciones de China y los Estados Unidos a Europa, cae la demanda de estos países por materias primas y otros productos desde la región.

Las condiciones menos favorables que presenta el contexto internacional han repercutido en una drástica pérdida de dinamismo de las exportaciones regionales. Luego de que entre 2004 y 2008 el valor de éstas creciera al 17% anual, y en 2010 y 2011 al 25% anual (tras una fuerte caída en 2009), en 2014 América Latina y el Caribe completó su segundo año consecutivo de caída en el valor de sus envíos (véase el gráfico I.4). Ello se explica por el bajo dinamismo económico y la consecuente menor demanda de importaciones en varios de los principales socios comerciales de la región, en particular la Unión Europea, así como también por el menor ritmo de crecimiento de China y los menores precios registrados por varios productos básicos. También influyó fuertemente en este pobre desempeño la caída del 8% que, según cifras preliminares, sufrió el comercio intrarregional en 2014.

Gráfico I.4
América Latina y el Caribe: variación anual del valor
de las exportaciones de bienes, 2000-2014
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de COMTRADE y estadísticas oficiales de los países de la región.

Si bien la desaceleración de las exportaciones ha afectado a todas las subregiones, el débil desempeño de los envíos desde 2012 se explica principalmente por América del Sur. Mientras ésta completó en 2014 su tercer año consecutivo de caída de las exportaciones, México, Centroamérica y el Caribe como grupo han registrado variaciones positivas de sus envíos en todos los años desde 2010 (véase el cuadro I.4). Este contraste obedece principalmente al fuerte peso de las materias primas en la canasta exportadora sudamericana, por lo que esta subregión se ha visto mucho más afectada por la menor demanda china y la caída de los precios de dichos productos desde 2012. Por el contrario, México, Centroamérica y el Caribe se han beneficiado del relativo dinamismo que ha mostrado la economía de su principal socio comercial, los Estados Unidos.

Cuadro I.4
América Latina y el Caribe y subregiones: variación anual del valor de las exportaciones de bienes, 2010-2014
(En porcentajes)

	2010	2011	2012	2013	2014
América del Sur	26,8	27,7	-1,1	-1,7	-6,2
México, Centroamérica y el Caribe	27,6	17,7	6,1	1,8	3,6
América Latina y el Caribe	27,1	23,7	1,6	-0,3	-2,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estadísticas oficiales de los países de la región.

Se estima que el difícil contexto internacional seguirá afectando negativamente el desempeño exportador de América Latina y el Caribe, y en especial de América del Sur. Las proyecciones para la región (excluido México) entregadas por la OMC en abril de 2015 arrojan una mínima expansión del volumen exportado en 2015 (0,2%). En 2016, los envíos recuperarían cierto dinamismo, expandiéndose 1,6%. No obstante, esta cifra es menos de la mitad del crecimiento proyectado de las exportaciones mundiales en ese año (4%). La región continuará exhibiendo un dinamismo inferior al del conjunto de los países en desarrollo, tal como ha ocurrido a lo largo de toda la última década.

El menor dinamismo del comercio en el mundo y en la región coincide con la incertidumbre sobre las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC, habiéndose cumplido ya trece años desde su inicio. En este contexto, han surgido diversas iniciativas de integración profunda que podrían modificar drásticamente la gobernanza del comercio

mundial en los próximos años. Ellas son las denominadas negociaciones megarregionales. Las tres más destacadas son el Acuerdo de Asociación Transpacífico (más conocido por la sigla TPP), el Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión entre los Estados Unidos y la Unión Europea (TTIP), y el proyecto de crear una Asociación Económica Integral Regional, con la participación de China y otros quince países asiáticos. A estos tres procesos en curso podría sumarse —más en el mediano plazo— el inicio de negociaciones para crear un Área de Libre Comercio del Asia Pacífico, con la participación de todos los miembros del Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC). Dicho proyecto, que ha permanecido en estudio por cerca de una década, recibió un renovado impulso —a instancias de China— durante la Cumbre de Líderes del Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC) realizada en noviembre de 2014 en Beijing.

En caso de tener éxito, las negociaciones megarregionales tendrán un fuerte impacto en la distribución geográfica y la gobernanza de los flujos mundiales de comercio e inversión en los próximos años. La magnitud de estas iniciativas, en términos tanto del peso económico de los participantes como de su ambiciosa agenda temática, podría en la práctica significar que hacia 2020 se haya producido una renegociación de las reglas del comercio internacional, para adaptarlas a la realidad de las cadenas de valor. Sin embargo, a diferencia de la última gran negociación de este tipo a nivel mundial (la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)), esta vez las nuevas reglas serían definidas fuera de la OMC y por un número limitado de países, básicamente aquellos que tienen una mayor participación en el comercio en cadenas de valor. Esto por sí solo debiera ser motivo de preocupación para los países de América Latina y el Caribe, los que —con algunas excepciones— participan poco en este tipo de comercio.

II. Crecimiento y reformas en China: una mirada de mediano plazo

“...debemos tener claro que nuestra economía, pese a ser muy grande en tamaño, no es fuerte, y su crecimiento, aunque es rápido, no es de alta calidad. No es sostenible la modalidad de desarrollo extensivo resultante del crecimiento económico impulsado principalmente por las aportaciones de factores, tales como los recursos naturales y la expansión de la magnitud.....El viejo camino es un callejón sin salida. ¿Dónde está el nuevo camino? En la innovación científica y tecnológica y en la transición al crecimiento impulsado por los factores y la magnitud de la inversión al crecimiento impulsado por la innovación.”

“Debemos implementar la configuración de una cadena de innovación en torno a la cadena industrial y perfeccionar la cadena de fondos [financiamiento] en torno a la cadena de innovación....debemos acelerar la innovación en el producto, la marca, la organización industrial y la modalidad comercial.”

Xi Jinping, “Transición al desarrollo impulsado por la innovación”, Fragmentos del discurso pronunciado en la XVII Asamblea de Miembros de la Academia de Ciencias de China y la asamblea de miembros de la Academia de Ingeniería de China, en Xi Jinping, La gobernación y la administración de China, Ediciones en lenguas Extranjeras Cía. Ltda., Beijing, China, 2014.

El desempeño de la economía china durante 2014 y el primer cuatrimestre 2015 muestra que las presiones descendentes sobre la

actividad económica siguen siendo importantes. De hecho, el crecimiento en 2014 (7,4%) fue el más bajo en 24 años, y la expansión económica en el primer trimestre de 2015 fue aún menor (7%). Los mensajes de la autoridad indican que no será fácil conseguir un 7% de crecimiento en 2015, y que es probable que este año muestre más dificultades económicas que el anterior⁸. Sin embargo, estos resultados deben ser examinados en perspectiva. En efecto, China lleva 37 años de expansión ininterrumpida desde 1978, año de inicio de las reformas, creciendo a un promedio de 10% anual. Entre 2000 y 2011, el crecimiento excedió sistemáticamente la meta oficial de 8%.

A. Fases de la convergencia de ingresos

La historia del desarrollo económico muestra que no son frecuentes los casos de expansión ininterrumpida cercana a los dos dígitos por períodos tan considerables como ha sido el caso de China. Por ejemplo, el Japón creció 9% anual entre 1953 y 1971, pero luego de la crisis del petróleo, su tasa de crecimiento se redujo notablemente. Entre 1997 y 2006, el crecimiento en ese país fue de solo 0,9% anual. Por su parte, la República de Corea consiguió crecer 40 años al 8% (1965-2005), pero ya en el período 1997-2006 su crecimiento se redujo al 4,9% anual. Singapur creció al 8% anual entre 1960 y 1990, pero entre 1997 y 2006 su ritmo de la expansión se redujo al 5,4% anual.

Justamente el éxito en la convergencia económica va haciendo cada vez más difícil sostener tasas de crecimiento de dos dígitos. En el mediano plazo, el crecimiento depende de las contribuciones al producto que surgen del trabajo, el capital y la productividad. Un ritmo intenso de crecimiento durante varias décadas va asociado a procesos también intensos de urbanización, aumento de la esperanza de vida, reducción de la tasa de fecundidad, y aumento de la tasa de escolaridad, los que, junto a otros factores, van agotando las holguras del mercado laboral. Al respecto, se estima que ya en 2012 China alcanzó el nivel máximo de su fuerza de trabajo disponible.

⁸ Li Keqiang, "Informe sobre la labor del gobierno", presentado el 5 de marzo de 2015 ante la III Sesión de la XII Asamblea Popular Nacional, [en línea] http://spanish.xinhuanet.com/china/2015-03/16/c_134071538.htm.

Por el lado de la ampliación del stock de capital, es evidente que tasas de inversión de 50% del PIB no solo no son sustentables, sino que se apoyan en distorsiones marcadas en la economía. Entre estas se cuentan la sobreproducción amparada en subsidios, créditos baratos y ventajas administrativas; los impactos adversos sobre el medio ambiente, si las inversiones son intensivas en energía (y con mayor razón si ésta se basa en carbón y la eficiencia energética es baja), y el deterioro de la distribución del ingreso, al privilegiar la participación del capital en el ingreso nacional por sobre la de los salarios.

A la luz de lo anterior, el grueso de la responsabilidad sobre el crecimiento recae en los avances en productividad. Este es justamente el sentido de las reformas económicas en curso en China. Sin embargo, no es esperable que la productividad dé saltos espectaculares en plazos cortos, ni tampoco que los avances se pueda mantener en el tiempo, sin cambios estructurales de fondo que mejoren la capacidad competitiva, tecnológica y de innovación en los nuevos sectores manufactureros y en los servicios.

En definitiva, cuando la brecha de ingresos per cápita con las economías industrializadas es importante, es más fácil crecer a tasas cercanas a los dos dígitos, aprovechando el *catching-up* tecnológico, el desplazamiento de la mano de obra desde áreas de baja productividad a otras de mayor productividad, las ventajas del comercio exterior y la atracción de inversión extranjera directa. En el caso de China, tras haberse transformado en la mayor economía mundial (medido en paridad de poder adquisitivo) y el principal exportador, es evidente que los nuevos impulsos del crecimiento deberán provenir de actividades industriales y servicios más en línea con la acentuada dinámica del avance tecnológico. Esta convicción está bastante clara en las directivas económicas que transmiten las actuales autoridades, al proponer un modelo de desarrollo que genere una nueva articulación entre industrialización, informatización, urbanización y modernización agrícola.

B. Impacto del crecimiento en China sobre la economía mundial

Según estimaciones recientes del Fondo Monetario Internacional, la economía china ya es la mayor del mundo, medido en paridad de poder adquisitivo. Por sí sola supera a las de Alemania, Francia e Italia

combinadas. Si en 2015 creciera 7%, su aporte a la economía mundial sería de 700 mil millones de dólares. Para obtener el mismo aporte por parte de la economía del Japón, esta última debiera crecer al 14%. Estamos por tanto frente a un ritmo de crecimiento doblemente inédito, ya que no solo China ha logrado superar la longitud y velocidad de los ciclos largos de crecimiento de otras economías asiáticas, sino que también mantiene tasas de crecimiento en torno a 7%, aún cuando ya sea la economía más grande del mundo.

Una implicancia de lo anterior es que, cuando China crece 7% en 2015, su aporte al PIB mundial (medido en moneda de igual valor) es superior al que hacía en 2007, cuando creció 14,2%⁹. Para la economía mundial resulta preferible que China crezca al 6-7% anual y avanzando en sus reformas, a que continúe haciéndolo al 10% de las décadas previas, con su secuela de desequilibrios. Por tanto, una economía china que desmonta gradualmente sus desequilibrios económicos, financieros, sociales y ambientales, y que genera los empleos necesarios para no afectar la tasa de desempleo, asegura mantener el *momentum* de la economía mundial, a la espera de la recuperación de la economía europea.

C. La marcha de las reformas económicas

En su informe sobre la labor del gobierno presentado ante la Asamblea Popular Nacional en marzo de 2015, el Primer Ministro Li Keqiang mencionó no solo que las presiones descendentes sobre la actividad económica seguirán operando en 2015, sino que ellas coinciden con una insuficiente recuperación de la economía mundial y con las contradicciones propias de un proceso de reformas que intenta gestar nuevos motores de crecimiento. Sin perjuicio de ello, los resultados de 2014 muestran ciertos avances en la llamada “nueva normalidad” del crecimiento chino: menos énfasis en el PIB como indicador casi unívoco del progreso económico; cambio en la estructura de la oferta (más servicios avanzados y menos manufactura) y del gasto (más consumo y menos inversión); reducción en la emisión de gases de efecto invernadero; avances en materia de eficiencia energética y en la distribución del ingreso.

⁹ The Economist, “Reform in China. The quiet revolution”, 18 de abril de 2015, [en línea] <http://www.economist.com/news/leaders/21648641-slowng-economy-commands-headlines-real-story-reform-quiet-revolution>.

Los resultados de 2014 mostraron un crecimiento de 7,4%, una inflación de 2% y una creación de 13,2 millones de empleos. Este último dato es relevante, pues indica que cada punto de crecimiento generó 1,78 millones de empleos. Probablemente esto se relaciona con el mayor peso en el PIB que vienen adquiriendo los servicios (48,2%), desplazando a las manufacturas (42,6%). La mayor intensidad en empleo de los servicios, con respecto a las actividades manufactureras intensivas en capital y energía, es lo que permite una mayor tranquilidad entre las autoridades económicas. En efecto, si hasta hace 5 o 7 años la economía china necesitaba crecer al 10% para generar 10 millones de empleos, hoy con la actual estructura de la oferta productiva puede conseguir el mismo número de empleos con un crecimiento de 5,6%.

En línea con los objetivos de las reformas, en 2014 la contribución del consumo al crecimiento del producto aumentó tres puntos porcentuales, llegando al 51,2%. El crecimiento en las regiones centrales y occidentales, las de menor ingreso, superó el de las regiones orientales; la intensidad en el consumo de energía cayó 4,8%; el aumento en el ingreso disponible rural (9,3%) superó al urbano, en tanto el gasto en investigación y desarrollo sobrepasó el 2% del PIB y el número de empresas aumentó en 46%¹⁰. También se detectaron avances variados en la reforma fiscal y tributaria; mayor flexibilidad en la tasa de interés y el tipo de cambio; reformas tarifarias en energía, transporte, telecomunicaciones y protección medioambiental; y avances en la simplificación administrativa y la descentralización en la toma de decisiones. Asimismo, se aprecia una expansión importante de la red social de apoyo, particularmente en lo relativo al seguro de vejez y la pensión básica de vejez para jubilados de las empresas.

En la agricultura, las obras hidráulicas y carreteras rurales han contribuido a un aumento de la producción y los ingresos rurales. La inversión en infraestructura (carreteras, vías férreas de alta velocidad, banda ancha) está colaborando a mejorar la conectividad física y digital entre grandes áreas económicas y ciudades, por ejemplo, entre Beijing, Tianjin y Hebei, gestando condiciones para una estrategia de desarrollo impulsada por la innovación. En este ámbito, el diagnóstico comprueba avances en supercomputación, exploración lunar, aplicaciones satelitales y aviación civil.

¹⁰ Li Keqiang, *ibid.*

D. Los desafíos siguen siendo significativos

Son numerosos los logros alcanzados desde el inicio de la fase de reformas. Sin embargo, los desafíos siguen siendo importantes. En palabras del Primer Ministro chino: *“la inversión no repunta, la capacidad de innovación es insuficiente; el exceso de capacidad productiva es notable; la base agrícola es débil y persiste el descontento social con la asistencia médica, la atención a la tercera edad, vivienda, transporte, educación, distribución del ingreso. En algunos lugares la contaminación ambiental es grave y ha habido casos de corrupción alarmantes”*¹¹. Por su parte, las metas esbozadas para 2015 son ambiciosas y serían desafiantes para cualquiera de las principales economías del mundo: alcanzar un crecimiento cercano al 7% y una inflación no superior al 3%, crear 10 millones de empleos en zonas urbanas, mantener el desempleo urbano bajo el 4,5%, elevar el volumen de las exportaciones e importaciones cerca del 6%, y reducir en 3% la intensidad del consumo de energía por unidad de producto¹².

Rebalanciar el patrón de crecimiento hacia más consumo y menos inversiones requiere importantes modificaciones en la política económica. El importante nivel de sobreinversión ha sido financiado básicamente con créditos contraídos a bajas tasas de interés. Este subsidio castiga el ahorro de personas y familias y conduce a una asignación ineficiente de los recursos de inversión. Por lo tanto, liberalizar las tasas de interés es un paso necesario para ajustar el ritmo de la inversión a los niveles previstos en las reformas. En esta línea se entiende la decisión del banco central chino de reducir gradualmente su control sobre las tasas de interés. El gran desafío es frenar la expansión excesiva del crédito, sin afectar en demasía a la inversión y el crecimiento.

La reestructuración sectorial en curso pone énfasis en la transición hacia manufacturas inteligentes, denominadas como “industrias emergentes estratégicas”. Destacan entre éstas el internet móvil, los circuitos integrados, equipos de alta gama, vehículos impulsados por nuevas energías, comercio electrónico, logística, servicios de envío urgente e industrias culturales. El Programa Manufactura China 2025 apunta a reforzar la informatización de la industria manufacturera, a promover el desarrollo de las redes digitales y a la reconversión tecnológica de las industrias tradicionales. A su vez, el programa Internet Plus busca combinar internet móvil, computación en la nube, Big Data e Internet de las cosas con la industria manufacturera

¹¹ Li Keqiang, íbid.

¹² Li Keqiang, íbid.

moderna. La reestructuración sectorial busca también mejorar la eficiencia energética y reducir las emisiones, convirtiendo a las industrias vinculadas con el ahorro energético y la protección ambiental en nuevos motores de crecimiento y de generación de empleos.

Otro tema relevante en la reestructuración sectorial es reducir el exceso de capacidad productiva en 15 ramas prioritarias, incluyendo la siderurgia y el cemento. Para ello será preciso recurrir a un conjunto de instrumentos, incluyendo limitaciones al crédito y fusiones y absorciones empresariales, entre otros. En el caso de la siderurgia, las cifras parecen mostrar tendencias contrapuestas. De acuerdo a información reciente de la World Steel Association, si bien se aprecian cierres de producción equivalentes a 35 millones de toneladas, la nueva capacidad de producción 2013-2014 (no informada previamente) ascendió a 112 millones de toneladas. De manera que, en términos netos, y pese al logro de la autoridad de conseguir incluso cierres de producción, la sobreproducción ha crecido en 77 millones de toneladas, monto que sobrepasa la totalidad de la producción siderúrgica latinoamericana. Esto quiere decir que se requiere un chequeo de cifras más acucioso, así como acelerar el trance de la reconversión y la reducción de la sobreproducción. Como este es un proceso necesariamente gradual, la industria siderúrgica latinoamericana ha planteado su disposición a buscar fórmulas que permitan aminorar parte del fuerte impacto de esta sobreproducción sobre los precios internacionales.

Las autoridades chinas han identificado varios lineamientos que debieran orientar las reformas en los próximos años. Entre ellos se destacan: profundizar la simplificación administrativa y la descentralización de la toma de decisiones; reformar el régimen de inversiones y financiamiento, abriendo más espacio al accionar privado; y seguir avanzando en la reforma del sistema de precios, así como en las reformas fiscal, tributaria y financiera. Para esto último, se estimulará la creación de bancos privados pequeños y medianos y se implantará un seguro para los depósitos bancarios. En lo referente a las empresas estatales, se postula el avance hacia entidades mixtas, permitiendo la presencia de capital privado en proyectos de inversión estatales. En cuanto al sector externo, se postula reducir a la mitad el número de sectores en los que actualmente se restringe la inversión extranjera y acelerar la inversión en el exterior, particularmente en infraestructura.

Por otra parte, las autoridades chinas han estado avanzando en la flexibilización de los controles a los flujos de capital transfronterizos y

ampliando los márgenes de fluctuación del yuan. Con ello, esperan que el Fondo Monetario Internacional reconozca al yuan como una moneda convertible antes del final de 2015. Esto a su vez fortalecería el rol de China en las finanzas internacionales, estimulando el desarrollo de instrumentos financieros denominados en yuan y el uso de éste como moneda de reserva. Por otra parte, gradualmente se está permitiendo una mayor repatriación de beneficios por parte de las empresas extranjeras.

En el ámbito fiscal, el gobierno está en proceso de sanear las finanzas de los gobiernos locales. Aunque el nivel de la deuda bruta del gobierno general todavía se encuentra en niveles controlables, se estima que la deuda de las provincias, prefecturas, condados y pueblos en su conjunto añadiría por lo menos un 30% del PIB a la deuda pública total. Esta situación se debe en gran medida a la fuerte inversión efectuada por los gobiernos locales en proyectos de infraestructura e inmobiliarios desde los años noventa, la que fue frecuentemente financiada con préstamos fuera del sistema bancario formal. El gobierno central ha anunciado diversas medidas para corregir esta situación, incluyendo, entre otras, mayores transferencias a los gobiernos locales, sobre todo para el financiamiento del gasto social, y la creación de un mercado para títulos de deuda de los municipios.

China también ha emprendido recientemente varias iniciativas estratégicas de gran escala, las que apuntan a fortalecer los vínculos económicos con las regiones de su entorno. Se destacan en particular el mega-proyecto de infraestructura conocido como “la Franja y la Ruta” y la creación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (véanse los recuadros II.1 y II.2, respectivamente). Por otra parte, China ha concluido recientemente tratados de libre comercio (TLC) con Australia y la República de Corea, se encuentra negociando un TLC trilateral con este último país y el Japón, y promueve activamente el proyecto conocido como Asociación Económica Regional Integral (RCEP, por su sigla en inglés). Este busca constituir una gran área de libre comercio entre Australia, China, la India, el Japón, Nueva Zelanda, la República de Corea y los diez países miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN). En su intervención en la conferencia anual del Foro de Boao para Asia, en marzo de 2015, el Presidente chino Xi Jinping llamó a concluir las negociaciones del RCEP durante el presente año. Estas y otras iniciativas, como la Zona Experimental de Libre Comercio de Shanghai y proyectos similares en Guangdong, Tianjin y Fujian, también contribuirán a los objetivos de apertura y reforma.

Recuadro II.1

La iniciativa de la Franja Económica Terrestre de la Seda y la Ruta Marítima de la Seda

A fines de marzo de 2015, la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Comercio de China dieron a conocer su plan de acción para implementar la iniciativa de la Franja Económica Terrestre de la Seda y la Ruta Marítima de la Seda. Esta iniciativa, conocida también como “la Franja y la Ruta”, fue planteada por primera vez por el Presidente chino Xi Jinping en septiembre de 2013. La misma busca fortalecer los vínculos económicos entre China, el resto de Asia, el Oriente Medio, África y Europa, mediante el desarrollo de varios corredores económicos, tanto terrestres como marítimos. Asimismo, se busca promover el desarrollo económico en los distintos países y regiones participantes. Por ejemplo, en el caso de la Franja Económica Terrestre de la Seda, se espera promover el desarrollo de las regiones interiores de China (menos avanzadas que las costeras), así como de los países de Asia central, al mejorar su conectividad con los mercados de Asia-Pacífico y de Europa. La ejecución de esta iniciativa demandará una fuerte inversión en infraestructura, incluyendo carreteras, ferrocarriles, oleoductos, puertos y otras obras, a ser ejecutadas conjuntamente entre China y los demás países interesados. Las autoridades chinas estiman que los distintos proyectos contemplados en el marco de esta iniciativa tendrán un impacto sobre una población de 4.400 millones de personas que habitan en 65 países, y que como resultado el comercio entre China y los demás países participantes podría alcanzar los 2,5 billones de dólares en una década.

La Franja Económica Terrestre de la Seda prevé un conjunto de carreteras y ferrocarriles. Estos partirán desde la costa este de China, atravesando todo el país y continuando por varios países de Asia Central. Desde Turquía llegará también a la Federación de Rusia y Europa. En el continente europeo, está prevista una línea de ferrocarril de alta velocidad desde Bulgaria hasta la provincia de XinJiang en el oeste de China. También se contempla un proyecto de tren de alta velocidad entre Moscú y Beijing, que reduciría el trayecto entre ambas ciudades de seis a dos días. Una tercera ruta, también de ferrocarril, unirá a Laos, Tailandia, Malasia y Singapur con China. Por su parte, la Ruta Marítima de la Seda incluye la construcción de un conjunto de puertos y otras obras costeras en Asia oriental y meridional, África oriental y el Mediterráneo.

Junto con el desarrollo de proyectos de infraestructura física, “la Franja y la Ruta” también contempla otros proyectos complementarios para promover el comercio entre los países participantes. Dichos proyectos incluyen, entre otros, una “red de información de la seda” que conecte los sistemas informáticos y tecnológicos regionales, la reducción de barreras al comercio y a la inversión, y la implementación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC.

La iniciativa “La Franja y la Ruta” estará en el centro del decimotercer Plan Quinquenal chino (2016-2020) y guiará la estrategia nacional de desarrollo de infraestructura para los próximos quince años. Su financiamiento provendrá, entre otras fuentes, de la creación de un Fondo para la Nueva Ruta de la Seda, de 40 mil millones de dólares, así como de los recientemente creados Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y Nuevo Banco de Desarrollo.

Fuente: Comisión Nacional de Reformas y Desarrollo Nacional, Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Comercio de China (2015), *Vision and actions on jointly building silk road economic belt and 21st-century maritime silk road*, 28 de marzo, [en línea], http://news.xinhuanet.com/english/china/2015-03/28/c_134105858.htm; Jacob Stokes (2015), “China’s Road Rules: Beijing looks west towards Eurasian Integration”, *Foreign Affairs*, 19 de abril.

Recuadro II.2

El Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y el Nuevo Banco de Desarrollo

La iniciativa de crear el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII) fue anunciada por el Presidente de China, Xi Jinping, y por el Primer Ministro, Li Keqiang, durante sendas visitas a países del sudeste asiático en octubre de 2013. Según las autoridades chinas, el BAII, cuya sede estará en Beijing, tendrá por objetivo promover la interconectividad y la integración económica en Asia. El BAII se concentrará en el desarrollo de infraestructura en un sentido amplio, incluyendo proyectos relacionados con la energía, el transporte, las telecomunicaciones, el desarrollo agrícola, el acceso al agua potable, el riego, la protección ambiental y la logística, entre otros. Asimismo, se indica que el funcionamiento del BAII se regirá por los principios de “*lean, clean and green*” (delgado, limpio y verde). Esto se refiere a que el banco será administrado por un equipo pequeño y altamente calificado, a que practicará una política de tolerancia cero con la corrupción, y a que en su actuación será respetuoso del medio ambiente.

El AIIB ha sido concebido como un banco multilateral de desarrollo, que cooperaría con otras instituciones similares existentes en Asia, en particular el Banco Asiático de Desarrollo. Su membresía inicial incluiría a 57 países, de los cuales casi un 40% no son asiáticos, y entre los cuales se destaca la fuerte presencia de países europeos. El único país latinoamericano que figura en la lista es el Brasil. Al igual que éste, todos los demás miembros del grupo de los BRICS figuran entre los miembros fundadores prospectivos del BAII.

Miembros fundadores prospectivos del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura

Asia oriental y sudoriental y Oceanía	Asia meridional	Oriente Medio, Cáucaso y Asia central	Europa	Otras regiones
1. Australia	16. Bangladesh	21. Arabia Saudita	36. Alemania	54. Brasil
2. Brunei	17. India	22. Azerbaiyán	37. Austria	55. Egipto
3. Camboya	18. Nepal	23. Emiratos Árabes Unidos	38. Dinamarca	56. Maldivas
4. China	19. Pakistán	24. Georgia	39. España	57. Sudáfrica
5. Filipinas	20. Sri Lanka	25. Irán	40. Finlandia	
6. Indonesia		26. Israel	41. Francia	
7. Laos		27. Jordania	42. Islandia	
8. Malasia		28. Kazakstán	43. Italia	
9. Mongolia		29. Kirguistán	44. Luxemburgo	
10. Myanmar		30. Kuwait	45. Malta	
11. Nueva Zelandia		31. Omán	46. Noruega	
12. República de Corea		32. Qatar	47. Países Bajos	
13. Singapur		33. Tayikistán	48. Polonia	
14. Tailandia		34. Turquía	49. Portugal	
15. Vietnam		35. Uzbekistán	50. Federación de Rusia	
			51. Suecia	
			52. Suiza	
			53. Reino Unido	

Fuente: CEPAL, sobre la base de información del sitio web del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, [en línea] <http://aiibank.org>.

Recuadro II.2 (conclusión)

Los miembros fundadores prospectivos del BAII han sostenido cuatro reuniones entre noviembre de 2014 y abril de 2015 para definir diversos aspectos relacionados con esta nueva institución financiera (principios, políticas, gobernanza, etc.). Se espera que los resultados de estas discusiones se plasmen en un documento (los “artículos de acuerdo”), que quedaría abierto para la firma a fines de junio de 2015. Con ello, el banco podría iniciar formalmente operaciones a fines de 2015. Su capital inicial sería de 50.000 millones de dólares.

Otra institución similar al BAII que ha sido promovida por China en los últimos años es el Nuevo Banco de Desarrollo (NBD), previamente conocido como el Banco de Desarrollo de los BRICS. El NBD también es un banco multilateral de desarrollo, pero con una membresía más restringida que el BAII, ya que a la fecha se compone solo de los 5 países integrantes del Grupo de los BRICS: el Brasil, la Federación de Rusia, la India, China y Sudáfrica. El acuerdo para la creación del NBD fue suscrito durante la sexta cumbre de los BRICS, celebrada en Fortaleza (Brasil) en julio de 2014. El NBD, cuya sede estará en Shanghái, tendrá un capital inicial de 100.000 millones de dólares. También durante la cumbre de Fortaleza se acordó constituir un fondo común de reservas de 100.000 millones de dólares. Estos recursos estarían disponibles para asistir a los países miembros que pudieran experimentar crisis de balanza de pagos.

Fuente: CEPAL, sobre la base de información del sitio web del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, [en línea] <http://aiibank.org>, y The Economist, “Why China is creating a new “World Bank” for Asia”, 11 de noviembre de 2014.

E. Las dificultades macroeconómicas y financieras

Enfrentar la crisis económica mundial de fines de 2008 y 2009 obligó a las autoridades chinas a un notable esfuerzo de política contracíclica. En efecto, cuando en el último bimestre de 2008 las exportaciones chinas mostraban caídas anualizadas de hasta 35%, la política fiscal y la monetaria montaron un impulso al gasto equivalente a 4 puntos del PIB. Ello permitió vadear la crisis y mantener tasas de crecimiento de dos dígitos, disparando al alza los precios de los *commodities* y, con ello, permitiendo que el tránsito de América Latina por el ciclo depresivo mundial fuera relativamente leve. Sin embargo, ese gran esfuerzo contracíclico dejó huellas, las que se expresan en excesos crediticios, una burbuja inmobiliaria y preocupantes niveles de deuda de los gobiernos locales. La deuda consolidada (gobierno, empresas y familias) saltó desde un 100% del PIB en 2008 a un 250% en 2014. El grueso de ese crédito se destinó a negocios inmobiliarios¹³.

¹³ The Economist, *ibíd.*

La desaceleración de la economía china está ayudando a desinflar gradualmente la burbuja inmobiliaria y de la construcción. La construcción de nuevas propiedades cayó en torno al 20% en el primer trimestre de 2015. Entre las causas de ello se cuentan, además del menor ritmo de crecimiento, la aplicación de diversos instrumentos de restricción al crédito y a la compra de la segunda vivienda y una política monetaria menos expansiva. De la misma forma, cambios fiscales hacen más difícil el gasto por parte de los gobiernos locales. El riesgo de una crisis financiera se ve disminuido por el hecho de que la deuda sea básicamente doméstica, así como porque la apertura de la cuenta de capitales sea moderada y que el sistema financiero sea aún bastante cerrado. En síntesis, la coyuntura actual muestra un gradual desmontaje de las burbujas inmobiliarias y crediticias, lo que inevitablemente ha de reflejarse en presiones descendentes sobre la economía.

Varios indicadores muestran que China está creciendo claramente bajo su potencial: una inflación cercana al 1% (con precios al productor que exhiben una variación negativa), una política fiscal cautelosa (el déficit en las cuentas públicas en 2015 subirá de 2,1% del PIB a 2,3% del PIB) y una política monetaria prudente. En otras palabras, si en pocos años más se consigue descartar una crisis financiera, desactivando gradualmente la burbuja inmobiliaria y la deuda de los gobiernos locales, probablemente la economía china pueda aumentar su ritmo de crecimiento en un par de puntos porcentuales, sin nubarrones financieros a la vista y disfrutando de los retornos que en ese entonces le puedan generar los avances en las reformas económicas.

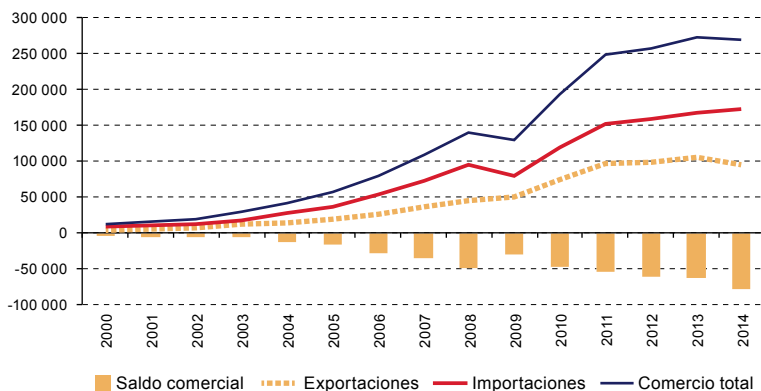
III. Principales rasgos del comercio y la inversión entre América Latina y el Caribe y China

A. Panorama general del comercio

En 2014, el valor del comercio de bienes entre América Latina y el Caribe y China se redujo en un 2% con respecto a 2013, registrando su primera caída desde 2009. El intercambio bilateral, que en 2013 se acercó a los 274.000 millones de dólares (su máximo histórico), en 2014 solo alcanzó los 269.000 millones de dólares. Esta disminución se explica principalmente por la fuerte caída que registró el valor de las exportaciones de la región a China (10%), la que fue parcialmente compensada por un alza del 3% del valor de sus importaciones (véase el gráfico III.1). Cabe notar que la caída de las exportaciones regionales a China en 2014 fue mucho mayor que la de sus exportaciones al mundo (2%). De hecho, 2014 fue el primer año de caída de las exportaciones de América Latina y el Caribe a China en el presente siglo, ya que las mismas habían registrado aumentos incluso en 2009 y 2013, cuando los envíos al mundo habían caído.

La caída de las exportaciones regionales a China en 2014 fue generalizada y obedece a una reducción de la demanda de materias primas en ese país. Las exportaciones a China registraron caídas en 13 de los 16 países para los que se cuenta con información, los que representan casi el 94% de los envíos totales de la región a ese país (véase el cuadro III.1). En efecto, el menor dinamismo que ha venido exhibiendo la economía china desde 2012 ha repercutido en una menor demanda de las materias primas que componen el grueso de la canasta exportadora regional a ese país.

Gráfico III.1
América Latina y el Caribe: comercio de bienes con China, 2000-2014
 (En millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE). Los datos para 2014 provienen de fuentes oficiales de 16 países: Argentina, Bolivia (E.P.), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (R.B.).

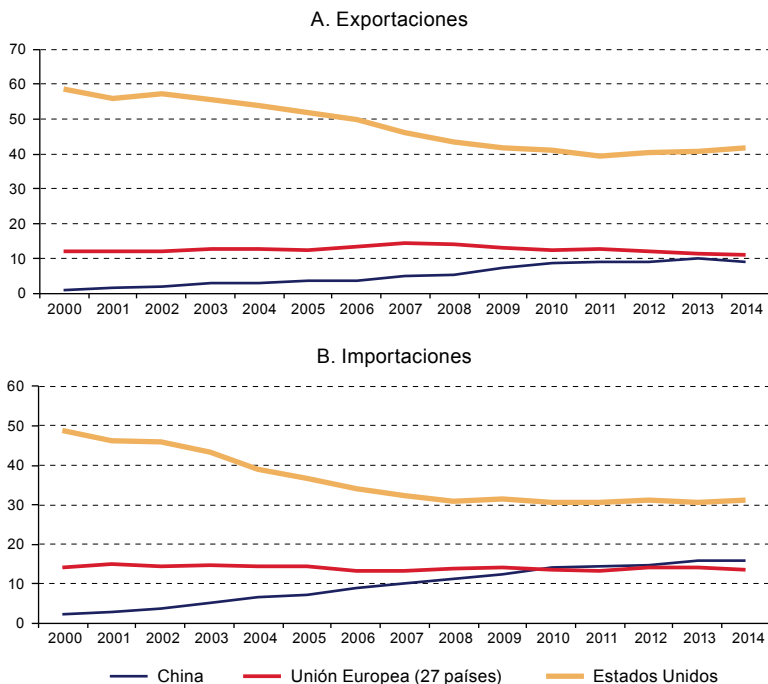
Cuadro III.1
América Latina y el Caribe (16 países): exportaciones de bienes a China, 2012-2014
 (En millones de dólares y porcentajes)

País	2012	2013	2014	Participación 2014	Variación 2013-2014
Argentina	5 001	6 407	4 650	4,9	-27,4
Bolivia (Estado Plurinacional de)	316	320	434	0,5	35,6
Brasil	41 228	46 026	40 616	42,6	-11,8
Chile	18 098	19 090	18 438	19,4	-3,4
Colombia	3 343	5 104	5 617	5,9	10,1
Costa Rica	331	372	338	0,4	-9,0
Ecuador	392	569	502	0,5	-11,8
El Salvador	4	47	6	0,0	-87,7
Guatemala	35	167	43	0,0	-74,5
Honduras	114	135	71	0,1	-47,2
México	5 721	6 470	5 979	6,3	-7,6
Panamá	34	51	69	0,1	35,3
Paraguay	42	57	48	0,1	-16,0
Perú	7 849	7 331	6 968	7,3	-5,0
Uruguay	796	1 290	1 219	1,3	-5,5
Venezuela (República Bolivariana de)	14 101	11 587	10 324	10,8	-10,9
Total	97 403	105 024	95 323	100,0	-9,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de fuentes oficiales de 16 países: Argentina, Bolivia (E.P.), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (R.B.).

China ya es el segundo principal origen de las importaciones de la región, 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%. De este modo, en 2014 China y la Unión Europea (UE) tuvieron prácticamente la misma participación en el comercio de bienes de América Latina y el Caribe con el mundo (12,4% y 12,5%, respectivamente). Si bien la UE continúa siendo el segundo principal mercado para las exportaciones regionales, detrás de los Estados Unidos, desde 2010 China la desplazó como el segundo principal origen de sus importaciones, también detrás de dicho país (véase el gráfico III.2).

Gráfico III.2
América Latina y el Caribe: participación de socios seleccionados
en el comercio de bienes, 2000-2014
(En porcentajes)



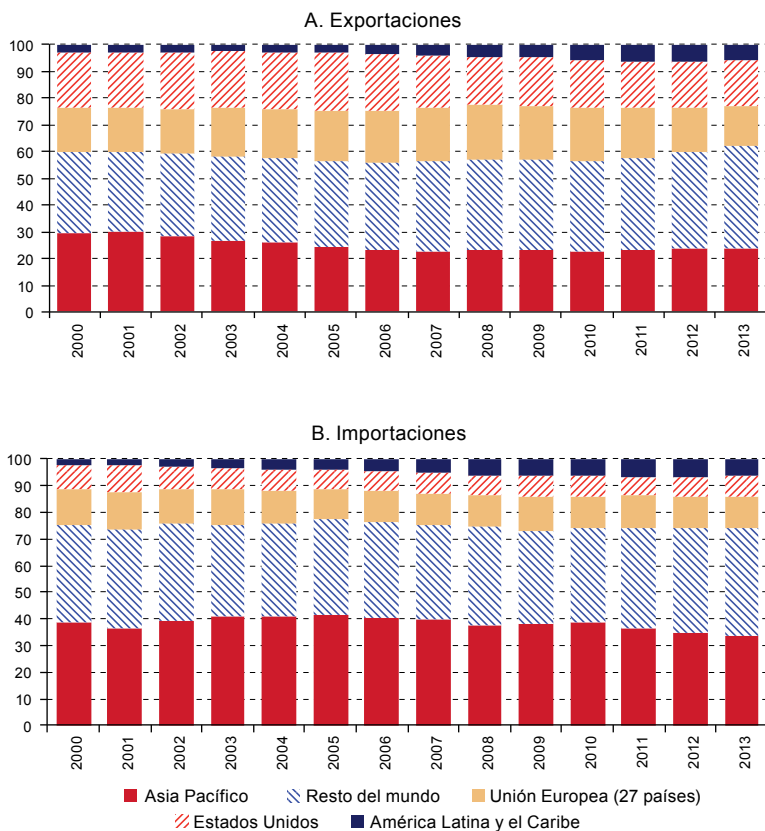
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE). Los datos para 2014 provienen de fuentes oficiales de 15 países: Argentina, Bolivia (E.P), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (R.B.).

América Latina y el Caribe también ha ganado peso como socio comercial de China. En efecto, mientras en 2000 la región absorbía el 3% de las exportaciones totales de bienes de China y era el origen del 2% de sus importaciones, en 2013 su participación en ambos flujos ascendió al 6% y al 7%, respectivamente (véase el gráfico III.3).

Dado el menor ritmo de crecimiento previsto para los próximos años tanto en China como en la región, el comercio bilateral no seguirá expandiéndose a tasas tan elevadas como las observadas en la última década y media. Entre 2000 y 2013, el valor del comercio de bienes entre América Latina y el Caribe y China se multiplicó por 22, creciendo a una tasa media anual del 27%. A modo de comparación, en igual período, el valor del comercio de la región con el mundo se multiplicó sólo por 3, creciendo a una tasa media anual del 9%. Sin embargo, durante el presente decenio se ha registrado una ralentización del comercio con China. Este se expandió solo al 5% anual entre 2011 y 2013, para caer un 2% en 2014. Si el comercio bilateral se expandiera en los próximos años al mismo ritmo al que lo hizo en 2013 (un 6%), alcanzaría los 500.000 millones de dólares entre 2023 y 2024. Esta cifra fue planteada como un objetivo a alcanzar en 10 años en el marco del Plan de Cooperación 2015-2019 acordado en enero de 2015 entre la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) y China.

El déficit comercial de la región con China se explica fundamentalmente por el creciente saldo negativo que sostienen México y Centroamérica con dicho país. El Caribe también presenta un persistente déficit con China. En contraste, América del Sur muestra un balance comercial bastante equilibrado. América Latina y el Caribe como un todo muestra un superávit comercial creciente con China en productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales, el cual se genera específicamente en América del Sur. Por el contrario, la región como un todo y todas sus subregiones exhiben un creciente déficit con China en el comercio de las demás manufacturas (véase el gráfico III.4).

Gráfico III.3
China: participación de socios seleccionados
en el comercio de bienes, 2000-2013
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

Gráfico III.4
América Latina y el Caribe y subregiones: saldo comercial con China, 2000-2013
 (En millones de dólares)

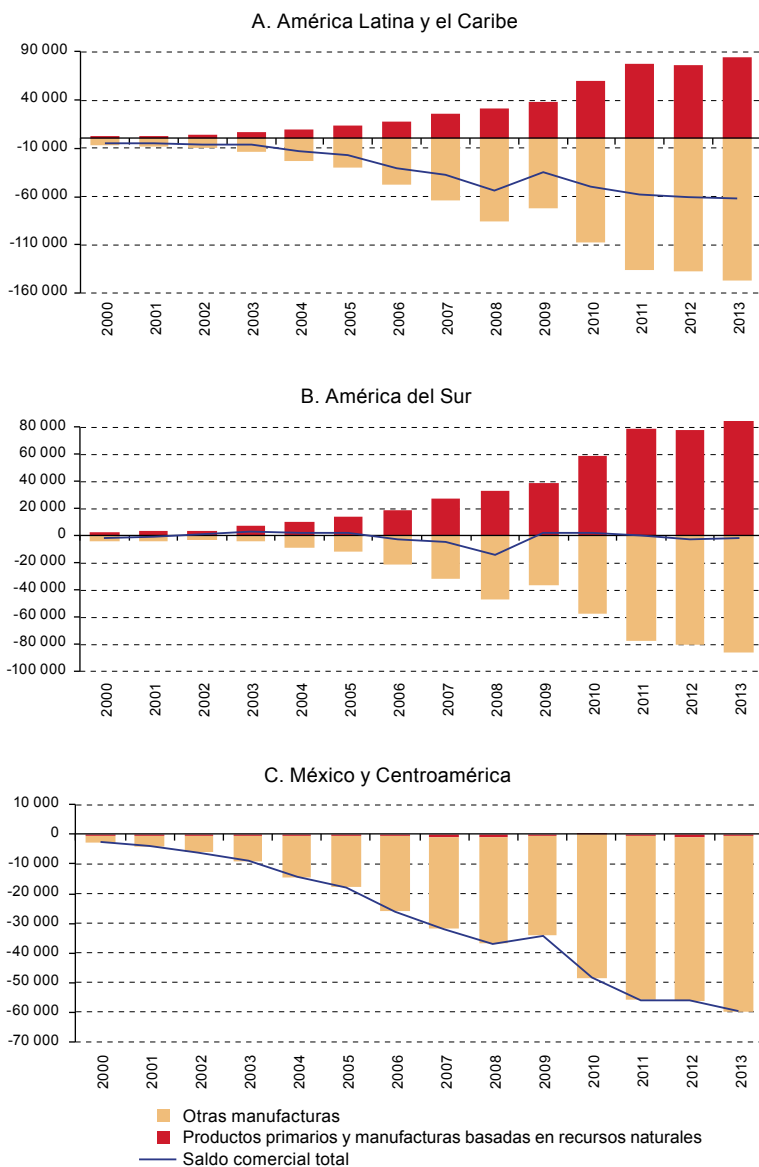
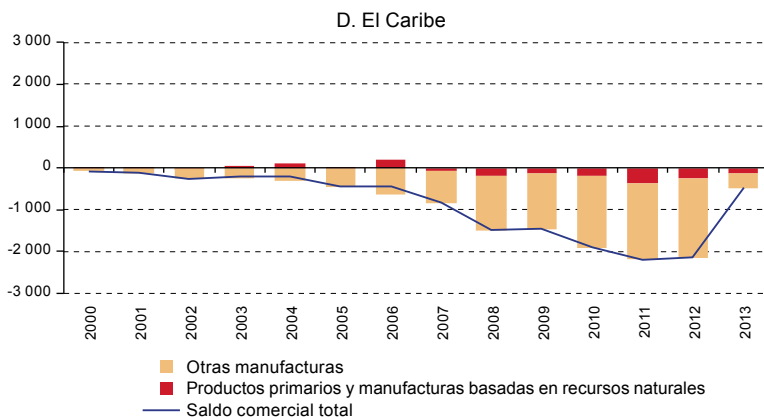


Gráfico III.4 (conclusión)



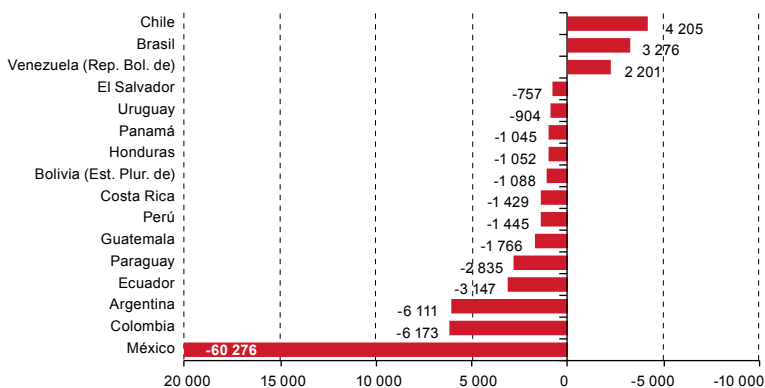
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe mantiene déficits comerciales con China. Como se observa en el gráfico III.5, en 2014 (al igual que en 2013) solo tres países de la región, todos ellos sudamericanos, registraron superávits en su comercio con China: Chile, el Brasil y la República Bolivariana de Venezuela. En todos los casos, estos superávits se generan gracias a las ventas de un número reducido de productos primarios. En el otro extremo se ubica el déficit comercial de México con China, el cual equivale a aproximadamente el 77% del déficit total que registra América Latina y el Caribe con ese país. Ello refleja el hecho de que, mientras menos del 2% de las exportaciones mexicanas en 2014 se dirigió a China, un 17% de sus importaciones en ese mismo año provino de ésta.

La canasta exportadora de América Latina y el Caribe hacia China es mucho menos sofisticada que su canasta exportadora hacia el mundo. En efecto, en 2013 los productos primarios representaron el 73% de las exportaciones de la región a China, versus un 41% de sus envíos al mundo. Por el contrario, las manufacturas de tecnología baja, media y alta representaron sólo un 6% de las exportaciones a China, versus un 42% de los envíos al mundo. Lo contrario ocurre en el caso de las importaciones: mientras las manufacturas de baja, media y alta tecnología representaron en 2013 el 91% de las importaciones regionales desde China, las mismas representaron sólo el 69% de las importaciones desde

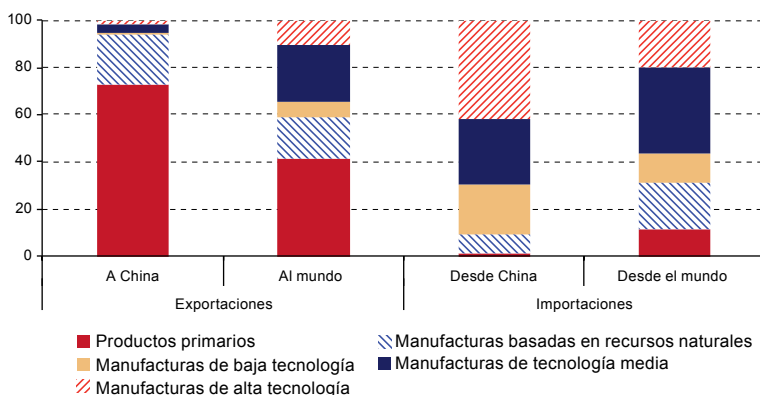
el mundo (véase el gráfico III.6). En otras palabras, el comercio entre América Latina y el Caribe y China es netamente interindustrial: materias primas por manufacturas.

Gráfico III.5
Países de América Latina y el Caribe: saldo comercial con China, 2014
(En millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de fuentes oficiales de 14 países: Argentina, Bolivia (E.P.), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (R.B.). Los datos para El Salvador y Panamá provienen de Naciones Unidas, base de datos estadísticos sobre el comercio (COMTRADE).

Gráfico III.6
América Latina y el Caribe: estructura de las exportaciones al mundo y a China según intensidad tecnológica, 2013
(En porcentajes)

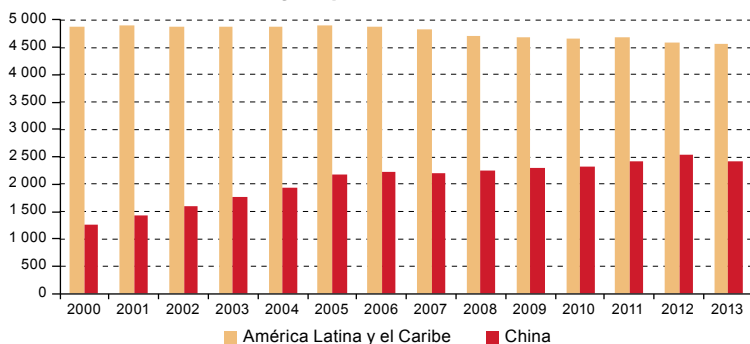


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

Dos correlatos directos de lo anterior son el número comparativamente reducido de productos que América Latina y el Caribe exporta a China y la alta concentración de las exportaciones a ese país. Entre 2000 y 2013, el número de productos exportados por la región a China casi se duplicó, pasando de representar un 26% del número de productos exportados a la propia región en 2000 a un 53% en 2013 (véase el gráfico III.7). Sin embargo, la diferencia entre el número de productos enviados a ambos mercados es mucho más pronunciada a nivel de países. Con la excepción del Brasil y México, dicha diferencia fluctúa entre 8 y 35 veces para los demás países de la región (véase el cuadro III.2). Por otra parte, tan solo 5 productos, todos primarios, representaron el 75% del valor de los envíos regionales a China en 2013. Los mismos 5 productos representaban el 47% del valor de las exportaciones de la región a ese país en 2000, evidenciando el fuerte proceso de reprimarización que ha tenido lugar desde entonces (gráfico III.8).

Consistente con la observación anterior, para todos los países de la región (excepto México) los 5 principales productos exportados representaron el 80% o más del valor total de las exportaciones a China en 2013. Se observa un fuerte predominio de las exportaciones de productos primarios, como el petróleo, el mineral de hierro, el cobre en distintas formas, el poroto de soja, chatarra de metales, harina de pescado, madera y azúcar. Con la excepción de los productos de la cadena de la soja, la presencia de productos agrícolas y agroindustriales es aún muy reducida en la canasta exportadora regional a China. Lo mismo ocurre con las manufacturas, excepto en los casos de Costa Rica y México (véase el cuadro III.3).

Gráfico III.7
América Latina y el Caribe: número de productos exportados a la región y a China, 2000-2013^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a A 6 dígitos del sistema armonizado de designación y codificación de mercancías.

Cuadro III.2
Países de América Latina y el Caribe: número de productos
exportados a la región y a China, 2013^a
(En número de productos y número de veces)

País	América Latina y el Caribe (A)	China (B)	A/B
Argentina	3 557	437	8
Bahamas	226	12	19
Belize	308	29	11
Bolivia (Estado Plurinacional de)	634	51	12
Brasil	3 934	1 370	3
Chile	2 985	388	8
Colombia	3 219	232	14
Costa Rica	2 878	278	10
Ecuador	1 997	94	21
El Salvador	2 557	74	35
Guatemala	3 313	194	17
Guyana	764	46	17
Jamaica	858	48	18
México	3 910	1 444	3
Nicaragua	375	36	10
Panamá	301	32	9
Paraguay	945	43	22
Perú	3 142	282	11
República Dominicana ^b	2 048	127	16
Uruguay	1 387	106	13
Venezuela (República Bolivariana de) ^c	1 689	110	15

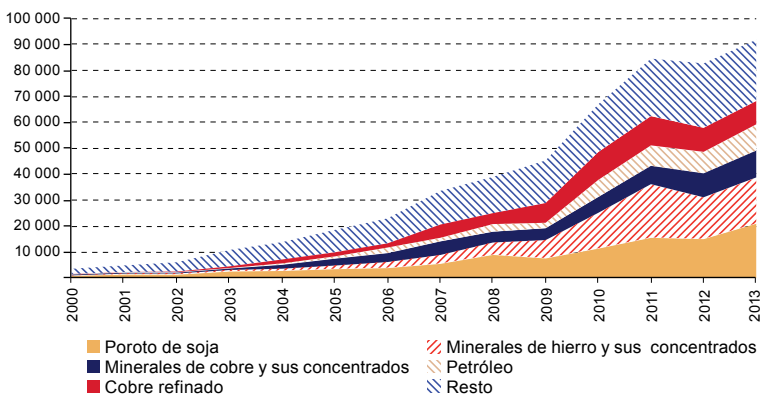
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a A 6 dígitos del sistema armonizado de designación y codificación de mercancías.

^b Los datos corresponden a 2012.

^c Datos obtenidos mediante estadísticas espejo.

Gráfico III.8
América Latina y el Caribe: composición por producto
de las exportaciones a China, 2000-2013
(En millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

Cuadro III.3
Países de América Latina y el Caribe: 5 productos principales de exportación a China, 2013
(En porcentajes de las exportaciones totales)

País	Suma de los 5 productos principales	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto
Argentina	85	Habas (porotos, frijoles, frejoles) de soja, incluso quebrantadas	13	10	2	2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	85	Minerales de los metales preciosos y sus concentrados	24	17	7	5
Brasil	87	Habas (porotos, frijoles, frejoles) de soja, incluso quebrantadas	35	9	3	3
Chile	88	Cobre refinado y aleaciones de cobre, en bruto	30	9	6	5
Colombia	97	Aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso	6	5	1	1
Costa Rica	90	Circuitos integrados y microestructuras electrónicas	4	3	2	2
Cuba	98	Azúcar de caña o de remolacha y sacarosa químicamente pura	36	15	3	1

Cuadro III.3 (continuación)

País	Suma de los 5 productos principales	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto
Ecuador		Acetres crudos de petróleo o de mineral bituminoso	Crustáceos, incluso pelados, vivos, frescos, refrigerados, congelados	Harina, polvo y pellets, de carne, despojos, pescado o de crustáceos	Desperdicios y desechos, de cobre	Minerales de los metales preciosos y sus concentrados
El Salvador	87	54	13	11	7	3
		Papel o cartón para reciclar (desperdicios y desechos)	Desperdicios y desechos, de aluminio	Desechos, desperdicios y recortes, de plástico	Polímeros de etileno en formas primarias	Desperdicios y desechos (chatarra), de fundición, hierro o acero; lingotes
Guatemala	80	39	14	12	8	7
		Azúcar de caña o de remolacha y sacarosa químicamente pura,	Desechos, desperdicios y recortes, de plástico	Papel o cartón para reciclar (desperdicios y desechos)	Café, incluso tostado o descafeinado, cáscara y cascarrilla de café	Desperdicios y desechos, de aluminio
Honduras	98	92	2	2	1	1
		Óxidos e hidróxidos de hierro; tierras colorantes	Minerales de los metales preciosos y sus concentrados	Materias minerales no expresadas ni comprendidas en otra parte	Minerales de cinc y sus concentrados	Azúcar de caña o de remolacha y sacarosa químicamente pura
México	89	68	7	5	5	4
		Coches de turismo y demás vehículos automóviles	Minerales de cobre y sus concentrados	Acetres crudos de petróleo o de mineral bituminoso	Aparatos eléctricos de telefonía o telegrafía con hilos	Desperdicios y desechos, de cobre
Nicaragua	64	21	18	10	8	6
		Cueros y pieles, de bovino o de equino, depilados, preparados	Madera aserrada o desbastada longitudinalmente, cortada o desmenuada	Madera (incluidas las tabillas y frisos para parques, sin ensamblar)	Desperdicios y desechos, de cobre	Desechos, desperdicios y recortes, de plástico
Panamá	90	42	35	17	6	5
		Desperdicios y desechos, de cobre	Harina, polvo y pellets, de carne, despojos, pescado o de crustáceos	Desperdicios y desechos, de aluminio	Madera aserrada o desbastada longitudinalmente, cortada o desmenuada	Cueros y pieles, de bovino o de equino, depilados, preparados
			24	14	5	4

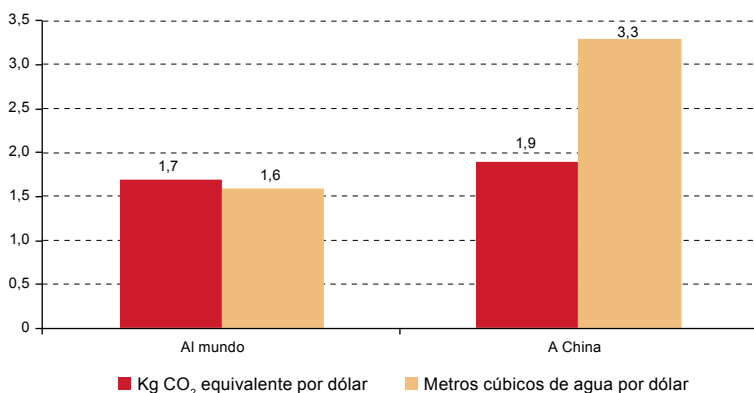
Cuadro III.3 (conclusión)

País	Suma de los 5 productos principales	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto
Paraguay	Desperdicios y desechos, de cobre	Cueros y pieles, de bovino o de equino, depilados, preparados+	Desperdicios y desechos, de aluminio	Madera aserrada o desbastada longitudinalmente, cortada o desenrollada	Desperdicios y desechos (chatarra), de fundición, hierro o acero; lingotes	8
Perú	35	33	9	8	8	8
	Minerales de cobre y sus concentrados	Cobre refinado y aleaciones de cobre, en bruto	Harina, polvo y pellets, de carne, despojos, pescado o de crustáceos	Minerales de hierro y sus concentrados, incluidas las pirritas de hierro	Minerales de cinc y sus concentrados	3
86	46	14	12	12	3	3
República Dominicana	Minerales de cobre y sus concentrados	Ferroaleaciones	Desperdicios y desechos, de cobre	Instrumentos y aparatos de medicina, cirugía, odontología o veterinaria	Desperdicios y desechos (chatarra), de fundición, hierro o acero; lingotes	4
86	32	25	17	7	4	4
Uruguay	Habas (porros, frijoles, frejoles) de soja, incluso quebrantadas	Carne de animales de la especie bovina, congelada	Lana sin cardar ni peinar	Leche y nata (crema), concentradas o con adición de azúcar u otro edulcorante	Lana y pelo fino u ordinario, cardados o peinados	3
84	50	20	6	5	3	3
Venezuela (República Bolivariana de)	Aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso	Aceites de petróleo o de mineral bituminoso, excepto los aceites crudos	Minerales de hierro y sus concentrados, incluidas las pirritas de hierro	Productos ferreos obtenidos por reducción directa de minerales de hierro	Cueros y pieles, de bovino o de equino, depilados, preparados	0
100	77	18	4	0	0	0
Comunidad del Caribe (CARICOM)	Gas de petróleo y demás hidrocarburos gaseosos	Madera en bruto, incluso desmontada, desalburada o escuadrada	Desperdicios y desechos, de cobre	Materias no a otra parte especificadas	Artículos y aparatos de ortopedia, incluidas las fajas y vendajes médicos	5
76	47	10	8	6	5	5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercancías (COMTRADE).

Debido a su alta intensidad en productos de las industrias extractivas, las exportaciones de América Latina a China generan relativamente menos empleo y un mayor impacto ambiental que los envíos al resto del mundo. Un estudio reciente¹⁴ indica que entre 2009 y 2012 las exportaciones de la región a China generaron entre 44 y 47 empleos directos por millón de dólares de 2002 exportado, mientras que sus exportaciones al mundo generaron entre 54 y 56 empleos directos en igual período. El mismo estudio indica que los envíos a China generan mayores emisiones de gases de efecto invernadero y consumen más agua por dólar exportado que las exportaciones de la región al mundo (véase el gráfico III.9).

Gráfico III.9
América Latina y el Caribe: impacto ambiental de las exportaciones al mundo y a China, 2004



Fuente: Rebecca Ray, Kevin P. Gallagher, Andrés López y Cynthia Sanborn (editores), *China in Latin America: Lessons for South-South Cooperation and Sustainable Development*, Global Economic Governance Initiative, Boston University (2015) [en línea] <http://www.bu.edu/pardeeschool/files/2015/04/Working-Group-Final-Report-Pages1.pdf>.

El panorama descrito en esta sección evidencia que, si bien la región se ha beneficiado por diversas vías del dinamismo de sus envíos a China, la composición de la canasta exportadora sigue constituyendo un motivo de preocupación. En efecto, la persistencia de un mercado

¹⁴ Rebecca Ray, Kevin P. Gallagher, Andrés López y Cynthia Sanborn (editores), *China in Latin America: Lessons for South-South Cooperation and Sustainable Development*, Global Economic Governance Initiative, Boston University (2015) [en línea] <http://www.bu.edu/pardeeschool/files/2015/04/Working-Group-Final-Report-Pages1.pdf>.

patrón primario exportador hacia dicho país condiciona los intentos de los gobiernos de la región por avanzar hacia una estructura productiva y exportadora más diversificada, intensiva en conocimiento y social y ambientalmente sostenible. En este contexto, la diversificación exportadora constituye un desafío urgente. En la siguiente sección se aborda el caso del sector agropecuario, frecuentemente mencionado como uno de los que ofrece mejores perspectivas para la diversificación de los envíos de la región a China en los próximos años.

B. El comercio agrícola

China, con tan sólo 7% de las tierras cultivables y 6% de los recursos hídricos del mundo, debe alimentar al 22% de la población mundial. En 2004 se convirtió en un importador neto de alimentos, y desde entonces registra un creciente déficit comercial en el sector agrícola. Asimismo, China atraviesa por intensos procesos de urbanización y de expansión de la clase media. La población urbana, que en 2014 alcanzaba los 758 millones de personas (54% del total), se expandiría un 39% hasta 2050, año en que llegaría a los 1.050 millones de personas (76% del total)¹⁵. Por otra parte, la población de clase media (definida como la perteneciente a hogares con un gasto promedio entre 10 y 100 dólares diarios) alcanzó los 247 millones de personas en 2012 (18% de la población) y se proyecta que llegue a los 607 millones de personas (44% del total) en 2020¹⁶.

La agricultura y la agroindustria son sectores promisorios para la diversificación de la canasta exportadora regional a China. Las transformaciones en curso en dicho país ya se están traduciendo en cambios en sus patrones de consumo de alimentos. En efecto, el incremento del ingreso urbano usualmente va asociado a un cambio de la dieta, dando más espacio a las proteínas, a los alimentos procesados, y en general a aquellos con mayores niveles de calidad e inocuidad o con propiedades especiales (véase el recuadro III.1). Esto plantea una oportunidad considerable para América Latina y el Caribe, varios de cuyos países son exportadores altamente competitivos de alimentos. La región, con sus vastos recursos naturales e hídricos, cuenta con las ventajas comparativas para ser un abastecedor principal de China de alimentos nutritivos, inocuos y de alta calidad.

¹⁵ Naciones Unidas (2014), *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights*.

¹⁶ Estimaciones de Homi Kharas, de la Brookings Institution, citadas en *The Wall Street Journal* (2012), "Chasing China's shoppers", 14 de junio.

Recuadro III.1**Perspectivas del mercado de los alimentos en China hacia 2040**

El estudio *Food 2040. The future of food and agriculture in East Asia*, de noviembre de 2011, contiene un análisis prospectivo de la evolución probable del mercado de los alimentos en Asia oriental en las próximas tres décadas. Dicho estudio, elaborado por las consultoras Informa Economics y Foresight Alliance para el Grains Council de los Estados Unidos, identifica seis grandes tendencias que debieran moldear dicho mercado. Estas se sintetizan a continuación, con énfasis en sus rasgos e implicancias específicas para China.

- 1. Asia oriental se convertirá en un líder mundial en biociencia.** Ello obedece en gran medida a la necesidad de mejorar los rendimientos agrícolas, dada la disparidad existente entre su vasta población y su limitada superficie cultivable. China en particular ha invertido fuertemente en biotecnología, y el gobierno apoya el desarrollo de los alimentos genéticamente modificados. Las investigaciones en curso y futuras crecientemente apuntarán a desarrollar variedades de cultivos más resistentes a los efectos del cambio climático.
- 2. El comportamiento de los consumidores chinos influirá fuertemente los mercados mundiales de productos agrícolas y alimentos.** Esta influencia se reflejará de múltiples maneras. China redefinirá la agroindustria mundial, la biotecnología, el procesamiento, la logística y el comercio de alimentos, desde una posición de creciente fortaleza. Asimismo, continuará expandiendo su producción en el extranjero, mediante el arrendamiento o compra de tierras agrícolas en otras regiones en desarrollo, cuya producción se exportará a China para garantizar su seguridad alimentaria.
- 3. Los consumidores asiáticos demandarán niveles crecientes de inocuidad en sus alimentos.** En 2040, una parte importante del valor de los alimentos en Asia oriental estará dada por la capacidad de proporcionar información verificable sobre su inocuidad, calidad y trazabilidad. Los productos que puedan cumplir con estos estándares obtendrán diferenciales de precio apreciables. Sin embargo, la industria china de alimentos presenta aún importantes rezagos en esta área, los que han abierto espacios para los productos importados. Un ejemplo destacado es el éxito que han tenido las fórmulas infantiles de leche en polvo que la cooperativa láctea argentina SanCor comenzó a exportar a China en enero de 2013, en alianza con un socio local.
- 4. Asia oriental presenta grandes oportunidades para los alimentos con propiedades especiales.** Este continente tiene una larga tradición de utilizar el consumo de alimentos para alcanzar objetivos de salud. Ello, sumado al creciente envejecimiento de su población, abre enormes oportunidades para los denominados alimentos funcionales. Estos, además de sus características nutricionales, buscan mejorar la salud y reducir el riesgo de contraer enfermedades, para lo que se les agregan diversos componentes biológicamente activos.
- 5. Crecientemente la población asiática consumirá alimentos preparados fuera de sus hogares.** Esta tendencia es especialmente marcada en el Japón, debido a una serie de causas, incluyendo el menor número de

Recuadro III.1 (conclusión)

matrimonios y la postergación de éstos, la reducción en el tamaño de las familias, la mayor participación laboral femenina y la penetración de cadenas occidentales de comida rápida. Sin embargo, China transitará un camino similar en las próximas décadas. Esto implica que el mercado para los ingredientes se achicará en términos relativos, mientras que el de las comidas preparadas se expandirá. Asimismo, se abrirán oportunidades para nuevas tecnologías y métodos de producción, preservación e incluso entrega de alimentos.

- 6. El mercado asiático de alimentos evolucionará hacia la coexistencia de múltiples nichos.** Consistente con las tendencias ya mencionadas, en las próximas décadas se observará una “híper-nichificación” del mercado de los alimentos en Asia oriental. Su población, cada vez de mayores ingresos y con gustos más sofisticados, demandará una amplia gama de alimentos de especialidad. Esto generará múltiples mercados para los alimentos diferenciados por marca, estilo, propiedades nutricionales o de salud, modo de cultivo o preparación, etc.

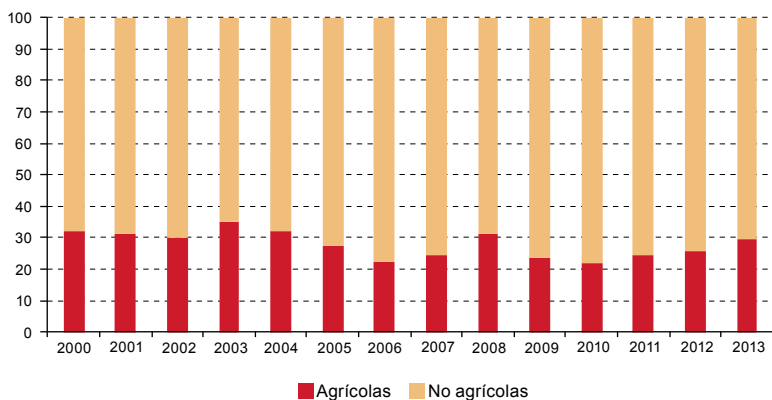
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de U.S. Grains Council (2011), *Food 2040. The future of food and agriculture in East Asia*, y Gina Caballero, *La restructuración económica china: implicaciones para América Latina. El caso agrícola* (inédito), 2013.

El peso de los productos agrícolas en las exportaciones regionales a China muestra una tendencia ascendente desde 2010¹⁷. En efecto, la participación de la agricultura en los envíos totales pasó del 22% en ese año al 30% en 2013. De este modo, el sector se acerca a recuperar la participación que tenía al inicio de la década pasada (32%), previo al período de altos precios de los *commodities* mineros y energéticos (véase el gráfico III.10).

China ha aumentado fuertemente su importancia como mercado para las exportaciones regionales de productos agrícolas. La participación de China en las exportaciones agrícolas de la región al mundo pasó del 1,1% en 1990 al 2,5% en 2000 y al 13,2% en 2013 (véase el gráfico III.11). Ello, pese a que, como ya se indicó, la participación de los productos agrícolas en las exportaciones a China es aún levemente inferior a la registrada en 2000.

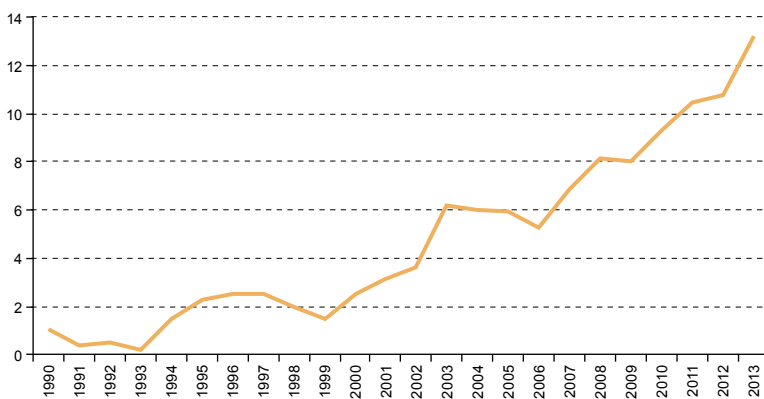
¹⁷ La definición de productos agrícolas utilizada en esta sección es la empleada en el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, e incluye a los productos primarios, los de la agroindustria, bebidas y alcoholes, y otros como cueros, pieles, lana, seda y algodón.

Gráfico III.10
América Latina y el Caribe: composición de las exportaciones a China, 2000-2013
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

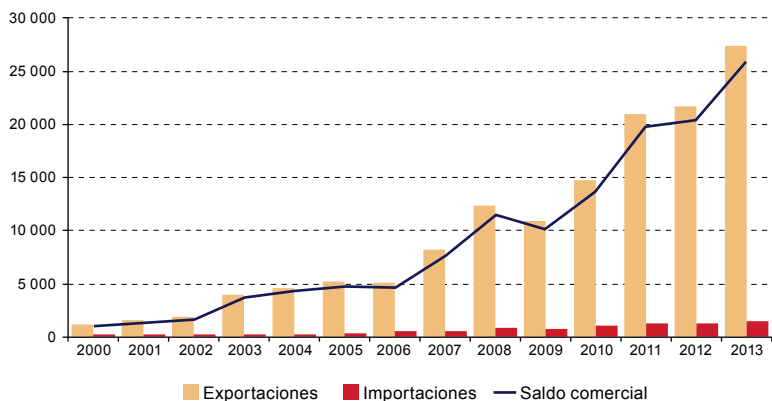
Gráfico III.11
América Latina y el Caribe: participación de China en las exportaciones agrícolas al mundo, 2000-2013
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

La región exhibe un amplio y creciente superávit con China en el comercio agrícola. En efecto, mientras sus exportaciones agrícolas han crecido al 27% anual desde 2000, alcanzando los 27.400 millones de dólares en 2013, sus importaciones han crecido al 15%, alcanzando los 1.500 millones de dólares en el mismo año. Producto de lo anterior, en 2013 la región alcanzó un superávit de 26.000 millones de dólares en su comercio agrícola con China (véase el gráfico III.12).

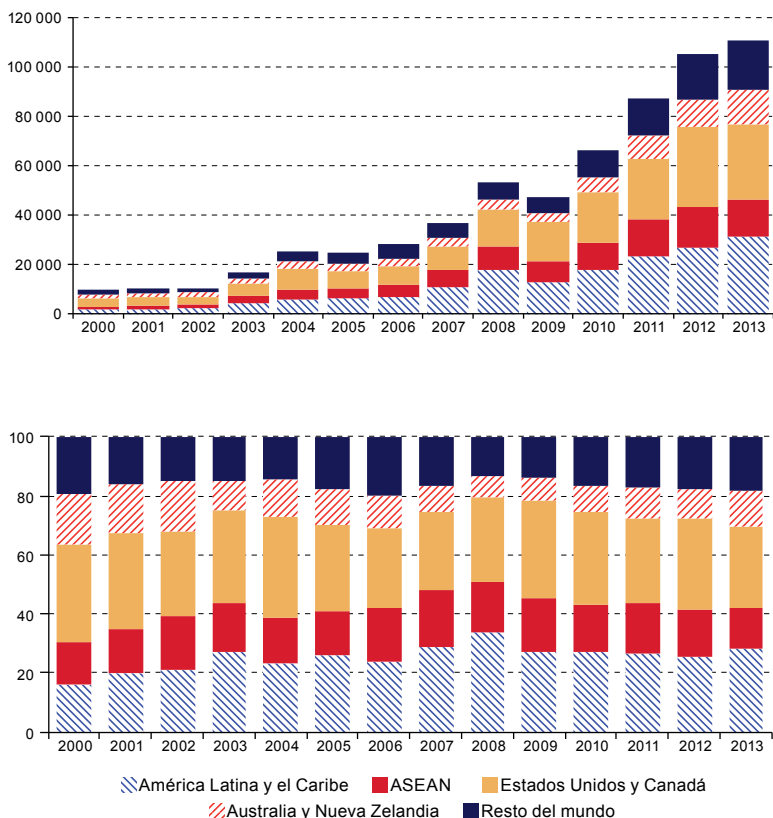
Gráfico III.12
América Latina y el Caribe: comercio agrícola con China, 2000-2013
(En millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

América Latina y el Caribe ha aumentado fuertemente su peso como proveedor agrícola de China. La participación de la región en las importaciones chinas de productos agrícolas y agropecuarios pasó del 16% en 2000 al 28% en 2013. Esta última cifra es similar a la que registran conjuntamente los Estados Unidos y el Canadá, y duplica con creces las participaciones que obtienen competidores relevantes como los 10 países miembros de la ASEAN, por una parte, y Australia y Nueva Zelanda, por la otra (véase el gráfico III.13). Ello se explica porque, mientras las importaciones agrícolas totales de China han crecido al 21% anual desde 2000, las importaciones agrícolas provenientes de la región lo han hecho al 26% anual, siendo las más dinámicas entre todos los orígenes que se muestran en el gráfico III.13.

Gráfico III.13
China: importaciones agrícolas desde socios seleccionados, 2000-2013
(En millones de dólares y porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

Resulta previsible que el dinamismo de las exportaciones agrícolas de la región a China se mantenga en los próximos años. Ello, debido no solo al fuerte proceso de urbanización y de expansión de la clase media en China, sino también a las dificultades que ésta experimenta para autoabastecerse de alimentos. Todos estos elementos contribuyen a

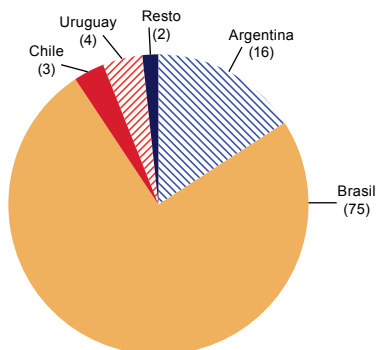
generar condiciones objetivas de complementariedad estratégica entre la región y China en el ámbito agroalimentario. Al respecto, cabe recordar que en 2012 las autoridades chinas plantearon la meta de que en cinco años el comercio agrícola entre China y América Latina y el Caribe supere los 40.000 millones de dólares¹⁸. Sin embargo, resulta altamente probable que esta meta se alcance antes. A diferencia del comercio total, el intercambio agrícola entre la región y China no se ha ralentizado en los últimos años. Si el mismo creciera en los próximos años a la tasa a la que lo hizo en 2013 (25%), superaría los 40.000 millones de dólares ya en 2015.

Pese al dinamismo de las exportaciones agrícolas a China, su altísima concentración por origen y por productos limita los beneficios para la región. A nivel de países, el Brasil por sí solo representa el 75% de dichos envíos, y al sumar a la Argentina, el Uruguay y Chile su participación conjunta es cercana al 100% (véase el gráfico III.14 A). Cabe notar que el Brasil es ya el segundo principal proveedor agrícola de China detrás de los Estados Unidos, con una participación de 20% en las importaciones en 2013. A nivel de productos, las exportaciones agrícolas a China son aún más concentradas que los envíos totales, ya que un solo producto (el poroto de soja) representó el 77% del valor total exportado en 2013. Al sumarle los siguientes cuatro principales productos exportados, su participación conjunta alcanza el 90% (ver gráfico III.14 B). Los productos procesados tienen una mínima participación en la canasta exportadora actual a China, excepto el aceite de soja. Incluso la participación de éste en las exportaciones agrícolas a ese país, que alcanzó el 27% en 2003 y 2004, en 2013 fue de apenas el 4%.

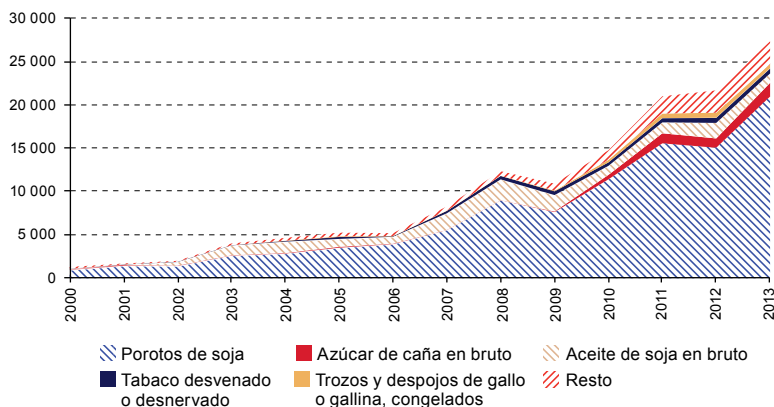
¹⁸ Véase el discurso “Para siempre amigos de confianza mutua”, pronunciado por el entonces Primer Ministro de China Wen Jiabao en la sede de la CEPAL, el 26 de junio de 2012 [en línea] <http://spanish.peopledaily.com.cn/31617/7858709.html>.

Gráfico III.14
América Latina y el Caribe: composición de las exportaciones agrícolas a China

A. Por origen, 2013
 (en porcentajes)



B. Por producto, 2000-2013
 (en millones de dólares)

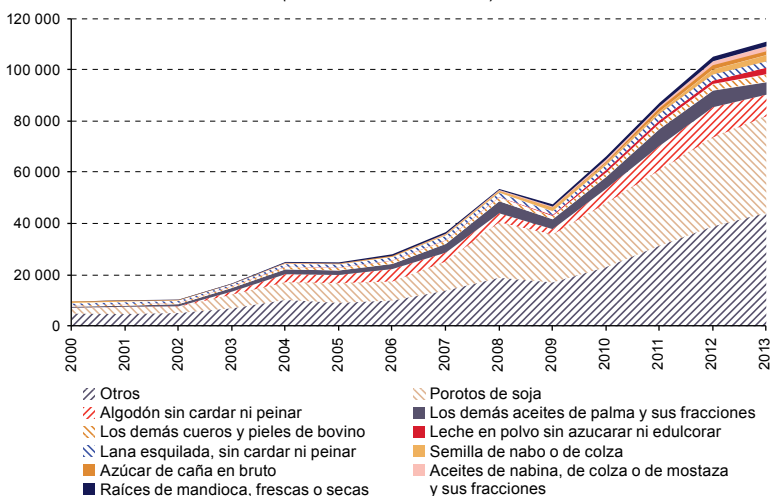


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

Las importaciones agropecuarias de China desde el mundo están mucho menos concentradas por producto que las que realiza desde América Latina y el Caribe. Los 10 principales productos importados por China desde el mundo representan un 60% de sus importaciones agropecuarias totales (véase el gráfico III.15). Tal como ocurre con las

importaciones desde la región, el poroto de soja es a gran distancia el principal producto agropecuario importado por China desde el mundo. Sin embargo, mientras su participación en las importaciones agropecuarias totales es de 34%, su peso en los envíos agropecuarios de la región a China es más del doble (77%). Esta situación sugiere que existen espacios aún no aprovechados para diversificar los envíos agrícolas regionales a China. Cabe notar, en todo caso, que tal como ocurre con las importaciones desde la región, el listado de los principales productos agropecuarios importados por China desde el mundo incluye escasos productos procesados. El mismo incluye principalmente productos primarios utilizados como insumos por la industria china, tanto de alimentos como la de textiles y confección.

Gráfico III.15
China: composición por producto de las importaciones agropecuarias totales, 2000-2013
(En millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

Los países de la región que han suscrito tratados de libre comercio (TLC) con China pueden ver facilitada la expansión de sus exportaciones agrícolas a ese país en los próximos años. A la fecha, tres países de la región han suscrito tales acuerdos: Chile (vigente desde octubre de 2006), el Perú (vigente desde marzo de 2010) y Costa Rica (vigente desde

agosto de 2011). Como resultado, estos países —especialmente Chile, cuyo acuerdo es el que lleva más años vigente— enfrentan condiciones arancelarias de acceso al mercado chino considerablemente más favorables que el régimen general (Nación Más Favorecida, NMF). Si a ello se logra sumar una tramitación más expedita de las autorizaciones sanitarias de comercialización —las que muchas veces tardan años—, esa ventaja arancelaria se puede transformar en una ventaja comercial efectiva. Cabe notar, sin embargo, que las condiciones de acceso para los tres países latinoamericanos son menos favorables que las que enfrentan competidores que disponen de acuerdos preferenciales con China desde hace más tiempo, como los miembros de la ASEAN y Nueva Zelanda (véase el cuadro III.4).

Cuadro III.4
China: aranceles promedio Nación Más Favorecida
y para socios preferenciales, 2013
(En porcentajes)

País	Todos los productos		Productos agropecuarios		Productos no agropecuarios	
	Arancel promedio	Líneas exentas de derechos <i>(en porcentajes)</i>	Arancel promedio	Líneas exentas de derechos <i>(en porcentajes)</i>	Arancel promedio	Líneas exentas de derechos <i>(en porcentajes)</i>
NMF	9,4	9,8	14,8	8,1	8,6	10,1
Filipinas	0,7	94,8	1,8	93,5	0,6	95,0
Indonesia	0,7	94,8	1,8	93,5	0,6	95,0
Malasia	0,7	94,8	1,8	93,5	0,6	95,0
Nueva Zelanda	0,5	96,7	2,2	91,3	0,2	97,6
Tailandia	0,7	94,8	1,8	93,5	0,6	95,0
Vietnam	0,7	94,8	1,8	93,5	0,6	95,0
Chile	0,9	74,5	2,9	67,6	0,6	75,6
Costa Rica	2,8	65,7	7,0	35,7	2,1	70,6
Perú	3,5	61,0	8,2	31,4	2,7	65,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Mundial del Comercio, *Examen de las Políticas Comerciales de China. Informe de la Secretaría* (2014).

El desempeño de las exportaciones agrícolas de Chile, Costa Rica y el Perú a China parece sugerir un impacto positivo de los tratados de libre comercio vigentes. Este impacto parece más claro en el caso de Chile, cuyo TLC con China es el que lleva más tiempo vigente (ocho años). Coincidiendo con su entrada en vigor, la participación de China en las exportaciones agrícolas chilenas al mundo ha aumentado continuamente, desde un 1,2% en 2006 a un 7,8% en 2013. En el caso de Costa Rica y el Perú, cuyos

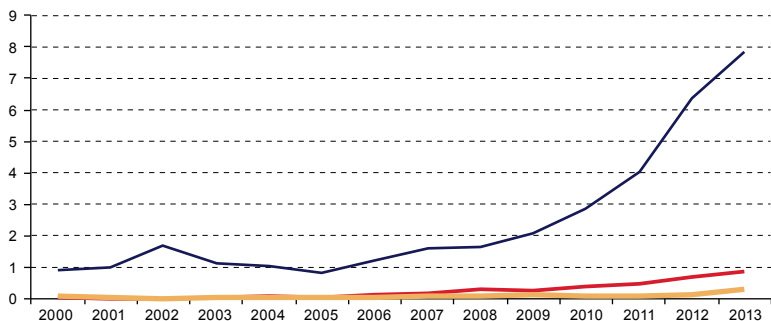
acuerdos con China han estado vigentes por menos tiempo, la participación de ese país en los envíos agrícolas al mundo también ha aumentado, pero aún se sitúa bajo el 1% (véase el gráfico III.16 A). En cuanto al número de productos exportados, nuevamente el impacto más claro se observa en el caso de Chile. Desde la entrada en vigor de su TLC con China, el número de productos agrícolas exportados a ese país ha aumentado como proporción del total de productos agrícolas exportados al mundo, desde un 11,2% en 2006 a un 17,2% en 2013. Por el contrario, no se observa aún una tendencia clara en el caso de Costa Rica y el Perú (véase el gráfico III.16 B).

Gráfico III.16

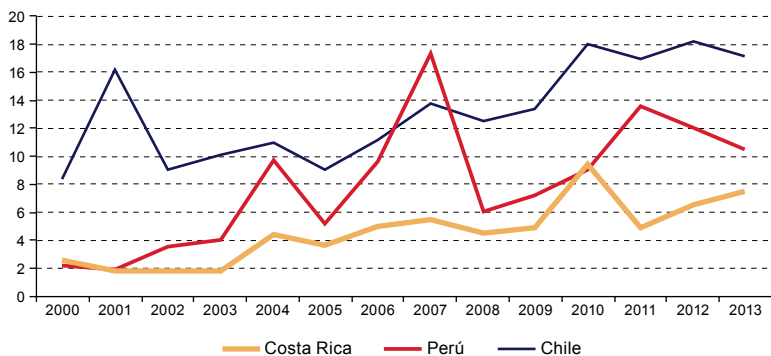
Chile, Costa Rica y Perú: exportaciones agrícolas a China, 2000-2013

(En porcentajes de las exportaciones agrícolas al mundo)

A. Valor de las exportaciones a China como porcentaje del valor de las exportaciones al mundo



B. Número de productos exportados a China como porcentaje del número de productos exportados al mundo



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

Las tendencias en curso en Asia abren espacios interesantes para alianzas entre las empresas agroindustriales latinoamericanas y sus contrapartes chinas. Como ya se reseñó, los consumidores asiáticos crecientemente valoran la confiabilidad de los alimentos que consumen, en términos de su inocuidad, calidad y trazabilidad. Sin embargo, la industria agroalimentaria china aún presenta fuertes rezagos en estos aspectos, como por ejemplo en materia de almacenamiento en frío o de los niveles máximos de ciertos componentes químicos en los alimentos. Ello limita su capacidad de abastecer una proporción creciente de la demanda de sus propios consumidores, así como su potencial exportador. Por su parte, varias empresas translatinas poseen grandes fortalezas en la producción y distribución de alimentos, habiendo incursionado con éxito en los mercados más exigentes. De esto se desprende un espacio natural para que dichas empresas inviertan en China, aprovechando su *know how* para abastecer el mercado local y utilizarlo como plataforma de exportación.

El Foro de Ministros de Agricultura de China y América Latina y el Caribe, establecido en Beijing en junio de 2013, constituye una instancia propicia para explorar acciones orientadas a expandir el comercio entre ambas partes. En efecto, uno de los acuerdos alcanzados en la reunión constitutiva del Foro fue utilizar dicho marco de cooperación para trabajar conjuntamente en la facilitación del comercio agrícola. Entre las acciones previstas para dicho fin se mencionaron la promoción de la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias, y la agilización de los procedimientos de aprobación de permisos sanitarios y fitosanitarios.

El Foro puede asimismo constituirse en un espacio privilegiado para promover el intercambio de conocimientos y tecnologías y las alianzas entre empresas agroalimentarias chinas y de la región. La Declaración de Beijing subraya el interés mutuo en promover inversiones conjuntas en proyectos de agronegocios orientados a estimular la agregación de valor y el procesamiento de productos agrícolas, así como en la mejora de la infraestructura productiva, el transporte y la logística. Si estas alianzas logran penetrar las cadenas de suministro y comercialización del mercado chino, se abrirían considerables oportunidades para gestar ventajas competitivas dinámicas en torno al agro regional. Un punto de partida necesario para ello es avanzar en el intercambio de información y experiencias en temas como biotecnologías, tendencias del mercado de los alimentos y estándares de calidad e inocuidad.

C. La inversión

La inversión extranjera directa (IED) procedente de China en América Latina y el Caribe fue muy limitada hasta 2010; desde entonces, ha aumentado notablemente. La CEPAL estima que en las dos décadas previas a 2010 llegaron a la región alrededor de 7.000 millones de dólares de IED desde China. El año 2010 marcó un punto de inflexión, con un flujo estimado de IED china que se acercó a los 14.000 millones, equivalentes a un 11% de la IED total recibida por la región. Tres cuartas partes del total de la IED china en la región en 2010 correspondieron a dos adquisiciones muy grandes en la industria petrolera, de Sinopec en el Brasil y de CNOOC en la Argentina. Sin embargo, el aumento no se limitó a estas dos adquisiciones: muchas empresas chinas de diferentes sectores llegaron a la región o aumentaron considerablemente su presencia en ésta en 2010. En los años posteriores, la IED china ha seguido llegando a la región, a un nivel estimado en torno a los 9.000 a 10.000 millones de dólares anuales (véase el cuadro III.5). Estas cifras representan entre un 5% y un 6% de los flujos totales de IED recibidos por la región.

Cuadro III.5
América Latina y el Caribe y países seleccionados:
flujos estimados de IED china, 1990-2013
(En millones de dólares)

País	1990-2009	2010	2011	2012	2013
Argentina	143	3 100	2 450	600	120
Brasil	255	9 563	5 676	6 067	2 580
Chile	n.d.	5	0	76	19
Colombia	1 677	6	293	996	776
Ecuador	1 619	45	59	86	88
Guyana	1 000	n.d.	15	n.d.	n.d.
México	146	9	2	74	15
Perú	2 262	84	829	1 307	4 626
Trinidad y Tabago	n.d.	n.d.	850	n.d.	n.d.
Venezuela (República Bolivariana de)	240	900	n.d.	n.d.	1 400
Total América Latina y el Caribe	7 342	13 712	10 175	9 206	9 624

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial, Thomson Reuters, FDI Markets, Heritage Foundation e información de las empresas.

Nota: n.d.: No disponible.

En 2014 se estima que la tendencia se habría mantenido y, probablemente, incrementado ligeramente debido a algunas adquisiciones de gran cuantía en el Perú. La primera ha sido la compra

por parte de Minmetals de la mina Las Bambas a la empresa suiza Glencore-Xstrata, por un total de 7.005 millones de dólares. Esta ha sido la mayor adquisición empresarial transfronteriza en la región en 2014 y afianza a las empresas chinas como actores principales en el sector minero peruano. Además, CNPC compró los activos de Petrobras en el Perú por 2.600 millones de dólares. Mientras tanto, las empresas chinas han mantenido su interés en el Brasil. A finales de 2013, CNOOC y CNPC participaron junto con Total de Francia y Shell de los Países Bajos en el consorcio que se adjudicó la explotación del campo petrolero Libra en alta mar. Se estima que ésta requerirá una inversión total de 200.000 millones de dólares durante los próximos 35 años.

Cabe notar que los datos oficiales sobre IED china en América Latina y el Caribe no consiguen capturar la real magnitud de esas inversiones, por la costumbre de las empresas chinas de canalizar la mayor parte de sus inversiones a través de terceros países. Esto hace particularmente difícil identificar los flujos bilaterales de inversión. Por ejemplo, la compra del 40% de las operaciones de Repsol en el Brasil, por 7.000 millones de dólares, se registró como una inversión de Luxemburgo por haberse canalizado la operación a través de la filial luxemburguesa de la empresa china. Esto es práctica habitual entre las empresas de todo el mundo, pero es particularmente frecuente en China. En consecuencia, en este documento la CEPAL analiza la IED china en base a estimaciones propias hechas sobre datos de las mismas empresas y otras fuentes complementarias.

Desde la perspectiva de China, América Latina es principalmente un productor de materias primas, y esto se nota en la composición de su IED en la región. Casi el 90% de las inversiones chinas estimadas entre 2010 y 2013 se dirigió a los recursos naturales, mientras que dicho sector absorbió solo el 25% del total de la IED que la región recibió desde el mundo en igual período.

En la extracción de petróleo y gas, China se encuentra entre los inversionistas extranjeros más importantes en la Argentina, el Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela (República Bolivariana de). En la minería, China ha concentrado sus inversiones en el Perú y en menor medida en el Brasil. Fuera de los recursos naturales, su presencia más importante es en el Brasil, donde hay un número de empresas de manufactura y al menos una gran empresa eléctrica. Por otra parte,

hay todavía una serie de países que aún no han atraído importantes inversiones extranjeras directas de China, como Chile y México.

Hay cuatro grandes compañías de petróleo en China (CNPC, Sinopec, CNOOC y Sinochem), todas ellas de propiedad estatal, y todas tienen importantes inversiones en América Latina. CNPC es la más antigua en la región, y su modo tradicional de entrada fue a través de concesiones estatales o con empresas conjuntas con las petroleras estatales. Hoy está presente en Ecuador, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de). A partir del año 2010 la estrategia de las petroleras chinas se amplía y comienzan a invertir comprando activos que pertenecían a empresas privadas y, en muchos casos, formando empresas conjuntas con ellas.

Las compañías petroleras chinas están presentes en todos los países de América Latina que exportan petróleo y gas, con las excepciones de México (donde el sector está todavía cerrado a los extranjeros) y el Estado Plurinacional de Bolivia. Las inversiones mineras chinas están mucho más concentradas. Aunque ha habido muchas inversiones a pequeña escala en proyectos de exploración en toda América Latina, todas las grandes inversiones se encuentran en el Perú y el Brasil. En el Perú, con la excepción de una mina de hierro comprada en 1992 por el fabricante de acero Shougang, todas las empresas han llegado después de 2007. Actualmente hay por lo menos cuatro grandes proyectos de inversión propiedad de empresas chinas en ese país, aunque sólo uno de ellos (propiedad de Chinalco) está en producción. En 2014 la presencia de mineras chinas en el país se incrementó notablemente con la compra ya mencionada de la mina Las Bambas por Minmetals. Mientras en el Perú las empresas chinas operan las minas por su cuenta (o en colaboración entre varias empresas chinas), en el Brasil han tomado participaciones minoritarias en operaciones existentes de empresas locales.

La concentración de la IED china en los sectores minero y de hidrocarburos se ha traducido en el surgimiento de conflictos socioambientales en algunos países de la región. Estos episodios son en buena medida consecuencia de diversas debilidades que presenta la gobernanza de los recursos naturales en la región. Entre ellas se cuentan marcos regulatorios débiles, insuficiente fiscalización de los mismos, conflictos entre los distintos niveles del gobierno, y mecanismos inadecuados —o en algunos casos inexistentes— de consulta a las

comunidades locales involucradas. En el caso particular de las empresas chinas, cuya presencia en la región es relativamente reciente en comparación con las de otros países, se suma su falta de familiaridad con el marco de políticas y otras condiciones (por ejemplo, aspectos culturales) imperantes en los países donde invierten. La importancia relativa de estos y otros factores varía según el país y el sector.

El desafío de mejorar la sostenibilidad social y ambiental de la inversión china requiere acciones de todos los actores involucrados.

Los gobiernos de la región deben fortalecer sus marcos regulatorios para la inversión (tanto local como extranjera) en actividades extractivas, así como reforzar la fiscalización de su cumplimiento. También debe mejorarse la coordinación entre los distintos niveles de gobierno involucrados en los proyectos y reforzar los mecanismos de consulta a las comunidades locales. Por su parte, las empresas chinas debieran redoblar sus esfuerzos no solo por cumplir estrictamente con los marcos regulatorios vigentes en los países donde invierten, sino también por adaptarse a las costumbres y usos locales. Asimismo, debieran desplegar mayores esfuerzos por contratar y capacitar trabajadores de las zonas donde invierten, así como generar eslabonamientos con proveedores locales. Por último, el gobierno chino podría reforzar sus mecanismos para monitorear el cumplimiento de las distintas directrices que ha desarrollado en los últimos años para sus empresas que invierten en el exterior¹⁹.

En infraestructura, el mayor inversor hasta ahora es la empresa de transmisión eléctrica Stategrid, que entró en el Brasil en 2010 adquiriendo activos de empresas españolas. Actualmente tiene más de 6.000 kilómetros de líneas en operación y prevé completar inversiones en el país por un valor total de 10.000 millones de reales hasta el año 2015. Entre estas inversiones destaca la línea de transmisión de Belo Monte, de la que Stategrid obtuvo la concesión a inicios de 2014 liderando un consorcio con otras empresas. Muchas otras empresas chinas realizan contratos de construcción en la región (no computados oficialmente como IED), por lo general vinculados a acuerdos de financiación con bancos estatales chinos. Sin embargo, son pocos aún los casos de

¹⁹ Se destacan las Directrices para la Protección Ambiental en la Inversión Extranjera y la Cooperación (*Guidelines for environmental protection in foreign investment and cooperation*). Estas, de naturaleza voluntaria, fueron emitidas conjuntamente por los Ministerios de Comercio y de Protección Ambiental de China en febrero de 2013.

empresas constructoras chinas que han vencido en grandes licitaciones para obras públicas en la región.

La IED china en el ámbito agrícola permanece acotada, pero muestra una tendencia creciente. Un caso relevante es el del Chongqing Grain Group (CGG), que lleva adelante una inversión en el estado de Bahía, Brasil, para desarrollar un centro de procesamiento de soja. En la misma línea se encuentran la compra por parte de COFCO de seis campos y bodegas de la viña Bisquertt, para vender vino chileno al mercado chino, y la inversión en cinco granjas chilenas de la empresa china Joyvio, para exportar fruta a ese país, en alianza con la exportadora local Subsole. Por otro lado, empresas como Noble y Kuok han realizado inversiones en la región en el sector del etanol.

La llegada de IED de origen chino en el sector agrícola puede acentuarse en los próximos años, motivada por el interés en aprovechar las ventajas con que cuenta la región para garantizar el abastecimiento del propio mercado chino. Un ejemplo de ello es el intento del grupo estatal Heilongjiang Beidahuang Nongken Group Company por arrendar 300.000 hectáreas de tierra en la provincia argentina de Río Negro, con el objeto de desarrollar diversos cultivos para su exportación a China. Como contrapartida, se identifican algunas alianzas entre empresas brasileñas del sector cárnico (Marfrig y BRF Foods) y empresas chinas (COFCO, Chinwiz y Dah Chong Honf Limited), orientadas a entrar al mercado chino. También se tienen antecedentes de diversas empresas agroalimentarias chilenas que han invertido en China (Río Blanco, Agrícola San Clemente, Viña Errázuriz y Watts, entre otras).

Tal como en otros sectores, las empresas chinas de manufacturas generalmente comenzaron a invertir en la región sólo a partir de 2010, y una gran mayoría hizo anuncios de inversión que aún no han materializado. La mayoría de las inversiones chinas en el sector manufacturero tiene como objetivo servir los mercados locales y se han concentrado en el Brasil. Las empresas chinas suelen abrir una planta de producción después de años de importar sus productos desde China, y lo hacen ya sea para ganar proximidad y conocimiento del mercado local o para eludir restricciones a la importación. Hay numerosos proyectos importantes en el sector automotriz, aunque muy pocos han entrado todavía en producción. Por otra parte, algunas empresas chinas están empezando a incursionar en México con el objetivo de exportar

sus productos a otros mercados, especialmente los Estados Unidos. Las mayores, como Lenovo en la electrónica y Nexteer en autopartes, han llegado a México a través de la compra de empresas de los Estados Unidos que tenían plantas en ese país.

Por otra parte, la IED desde América Latina hacia China es aún muy incipiente. Esto se debe en parte a los sectores en los que se concentran muchas de las mayores empresas translatinas (extractivas y manufacturas basadas en recursos naturales), los que se encuentran prácticamente cerrados a la IED en China. Además, la estrategia de inversión en el exterior de la mayoría de las empresas translatinas ha sido replicar el modelo de negocio de su país de origen, y por ello han dirigido sus inversiones preferentemente hacia países vecinos. Las inversiones más importantes de la región en China hasta la fecha han sido las de las empresas manufactureras brasileñas Marco Polo y Embraer y la de la chilena Molymet (procesamiento de molibdeno).

De lo antes expuesto se desprenden tres grandes desafíos en relación con la IED china en América Latina y el Caribe. El primero dice relación con su monto aún limitado: China se ha convertido en un inversionista directo relevante en la región, pero está lejos de ser uno de los más grandes. El segundo desafío es la diversificación hacia sectores distintos de las industrias extractivas, como la industria, los servicios y la infraestructura. El tercer desafío es mejorar la sostenibilidad social y ambiental de la inversión china, especialmente en las actividades extractivas.

En enero de 2015, los países miembros de la CELAC y China acordaron la meta de alcanzar un stock de inversiones recíprocas de al menos 250.000 millones de dólares en 2025. Las dificultades ya mencionadas para medir la real cuantía de los flujos de IED china en la región hacen complejo estimar cuál es el stock actual de dicha inversión. Por ende, también resulta muy difícil estimar qué tan amplia es la brecha entre dicho stock y la meta fijada para 2025. En todo caso, tanto o más importante que aumentar el volumen de la IED china en la región es lograr que ella se diversifique hacia actividades no extractivas, y así aumentar su contribución a la creación de capacidades productivas y empleos de calidad en los países anfitriones.

Las reformas en curso en China pueden impulsar decididamente los flujos de inversión extranjera directa hacia América Latina y el Caribe en los próximos años. En efecto, el menor ritmo esperado de expansión de

la inversión, el exceso de capacidad que presentan varias industrias, el aumento de los costos laborales y la búsqueda de oportunidades seguras y rentables para colocar sus excedentes de ahorro debieran inducir una mayor salida de capitales chinos al exterior, en consonancia con las orientaciones impartidas por sus autoridades. Por su parte, América Latina y el Caribe ofrece interesantes oportunidades para dichos capitales. Entre ellas se cuentan un importante mercado de consumo, la cercanía y acceso preferencial de algunas de sus economías al mercado de los Estados Unidos, y su abundancia de recursos naturales. Respecto de este último punto, y como ya se destacó en la sección previa, es posible visualizar grandes oportunidades en los sectores agrícola y agroalimentario. De hecho, la región puede jugar un rol estratégico para la seguridad alimentaria de China en las próximas décadas.

La concreción de estas iniciativas demandará un rol más activo de las agencias de atracción de inversiones de la región. En línea con los objetivos de las reformas económicas en curso, cabe esperar que en los próximos años crezca la presencia de empresas privadas chinas en la región. Ello demandará importantes esfuerzos para difundir entre dichas empresas información sobre los marcos regulatorios aplicables y sobre potenciales proyectos de inversión.

Análogamente, el pleno aprovechamiento de muchas de las oportunidades de negocios que surgirán en los próximos años en China requerirá una mayor presencia de inversiones de la región en ese país. Ello permitiría a las empresas latinoamericanas estar más cerca del consumidor final y así poder responder más rápida y eficientemente a sus demandas. Se trata de un desafío complejo, pero que es urgente abordar. En consecuencia, los gobiernos de la región, junto con promover la diversificación de las exportaciones de bienes a China, debieran crecientemente apoyar la presencia directa de empresas latinoamericanas y caribeñas en ese mercado. En este sentido, se podrían aprovechar las lecciones que arroja la experiencia pionera de varias empresas translatinas que ya han se han establecido en China. Asimismo, será importante monitorear las oportunidades que se desprendan de iniciativas como la zona de libre comercio de Shanghai, inaugurada en 2013.

IV. El Plan de Cooperación CELAC-China 2015-2019

La Primera Reunión Ministerial del Foro CELAC - China tuvo lugar en Beijing los días 8 y 9 de enero de 2015. En esa ocasión, se aprobó el Plan de Cooperación CELAC - China (2015-2019). Este considera 13 áreas temáticas de trabajo, ocho de las cuales se concentran en ámbitos económicos: Comercio, Inversión y Finanzas (III), Infraestructura y Transporte (IV), Energía y recursos naturales (V), Agricultura (VI), Industria, Ciencia y Tecnología, Aviación e Industria Aeroespacial (VII), Educación y Capacitación de Recursos humanos (VIII), Turismo (XI), y Protección del Medio Ambiente, Gestión de Riesgo y Reducción de Desastres, Erradicación de la Pobreza y Salud (XII)²⁰.

El rango de la cooperación posible es pues muy amplio y variado. Por ahora, los titulares de cada uno de estos temas sólo indican objetivos generales y líneas de acción que correspondería aterrizar en iniciativas y proyectos específicos. Se trata además de áreas indicativas, de modo que éstas podrían ir variando en la medida en que el diálogo CELAC-China se vaya profundizando. China ha establecido una secretaría técnica para ir evaluando el avance en estos temas, y correspondería que la CELAC reaccionase de modo parecido. Transitar desde estas formulaciones generales a proyectos específicos e iniciativas concretas supone desafíos políticos y técnicos importantes. Entre los primeros, destaca la necesidad de que los países de América Latina y el Caribe se doten de instancias

²⁰ Los demás temas son Política y Seguridad (Tema I), Asuntos Internacionales (II), Cultura y Deportes (IX), Prensa, Medios de Comunicación y Publicación (X), y Amistad entre los Pueblos (XIII).

que les permitan discutir el tipo de iniciativas que más se acomodarían a los objetivos enunciados en este Plan. Dichas iniciativas debieran reflejar tanto los necesarios equilibrios subregionales y las demandas del proceso de integración como las urgencias que va planteando la actual coyuntura económica²¹.

En el ámbito técnico, es preciso dotar de contenidos más operativos a estos objetivos generales. Ello a su vez requiere afinar diagnósticos y detectar complementariedades entre iniciativas, así como sinergias entre éstas, las políticas nacionales de los gobiernos y otras de alcance subregional. Asimismo, se requiere difundir los contenidos del Plan de Cooperación entre los actores económicos de la región, particularmente las agrupaciones empresariales y las translatinas. Se trata de una gran tarea de difusión y diálogo que aún no se inicia y que está retardando el despegue del Plan. En tal sentido, la CELAC enfrenta un gran desafío de coordinación, tanto técnico como político. Para abordarlo, probablemente debiera buscar el apoyo de las entidades regionales vinculadas al desarrollo económico, así como de las universidades y centros académicos de la región. Todas estas instituciones pueden ayudar a elaborar un diagnóstico actualizado de las principales carencias regionales, así como de la viabilidad y rentabilidad social de las diversas iniciativas que puedan gestarse en el marco del Plan de Cooperación.

A continuación se mencionan los principales objetivos enunciados en algunos de los temas económicos del Plan de Cooperación, sugiriendo posibles líneas de acción.

A. Comercio e inversión ²²

- *Elevar el nivel del comercio bilateral a 500 mil millones de dólares en diez años.*
- *Trabajar para que este comercio sea balanceado y mutuamente beneficioso.*
- *Elevar el stock de inversiones recíprocas, por lo menos, a 250 mil millones de dólares en los próximos diez años. Las inversiones*

²¹ Por ejemplo, a inicios de marzo de 2015, se realizó en la sede de la CEPAL en Santiago una reunión para avanzar en detectar espacios viables para la cooperación en los temas de infraestructura. Participaron en la reunión expertos de la propia CEPAL, del China Development Bank y del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).

²² En itálica se presentan los títulos y objetivos mencionados en el Plan de Cooperación.

de los países de la CELAC pondrían el énfasis en áreas de alta tecnología y producción de bienes de alto valor agregado.

- *Impulsar el comercio de servicios y el comercio electrónico.*
- *Manejar adecuadamente las fricciones comerciales, en el marco de la normativa de la OMC y de los acuerdos comerciales existentes entre las partes.*
- *Estimular la inversión y el establecimiento de alianzas de negocios.*
- *Cooperación entre Pymes, apoyando su internacionalización y presencia en cadenas de valor globales.*
- *Cooperación en materia aduanera y de control de calidad.*

El comercio entre la región y China ha mostrado un extraordinario dinamismo en los últimos 15 años. Sin embargo, no es posible ignorar las importantes carencias que aún lo caracterizan. Este es consistentemente deficitario para la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe. El mismo es casi exclusivamente interindustrial, caracterizándose por un intercambio de manufacturas por materias primas. Esta asimetría se refleja en la canasta exportadora extraordinariamente concentrada de la región hacia China. Productos como los de la agroindustria, en los que varios países latinoamericanos son competitivos en terceros mercados altamente exigentes, escasamente figuran en los envíos a China. Por otra parte, el creciente déficit que América Latina y el Caribe registra con China en el comercio de manufacturas es fuente de preocupación en la región. En definitiva, el actual patrón de comercio entre ambas partes resta potencial a eventuales alianzas empresariales sino-latinoamericanas y dificulta una inserción más eficaz de los países de la región en las cadenas productivas de Asia-Pacífico.

Las autoridades chinas se han manifestado disponibles para dialogar sobre el gran desafío de diversificar las exportaciones de la región a dicho mercado, buscando acuerdos de beneficio mutuo. No obstante, la concreción de dichos acuerdos ha marchado a paso lento, en buena medida porque la región no ha respondido aún con una agenda concreta. El Plan de Cooperación CELAC-China 2015-2019 constituye un espacio propicio para institucionalizar ese diálogo. Específicamente, en el marco de dicho Plan podría explorarse la posibilidad de constituir un Centro Regional de Facilitación del Comercio y la Inversión, con sede en Beijing.

Hoy en día resulta cada vez más necesario para los países de la región mejorar su conocimiento sobre el impacto probable de las reformas

económicas en curso en China, así como sobre las nuevas tendencias de consumo en ese país. Otros países o regiones disponen de organizaciones de carácter público-privado que proveen una plataforma de apoyo para los empresarios o personas interesadas en acercarse a China. Es el caso, por ejemplo, de la Cámara de Comercio Europea-China y su similar de los Estados Unidos. América Latina y el Caribe necesita contar con una estructura similar, como por ejemplo, un Centro Regional de Facilitación del Comercio y la Inversión. Éste se orientaría a apoyar las exportaciones regionales a China, estimulando su diversificación y promoviendo las alianzas comerciales y de inversión con empresas chinas. De este modo, el Centro proporcionaría un soporte institucional que facilite el diálogo organizado con las autoridades chinas ligadas al comercio y la inversión.

Un Centro como el que aquí se propone permitiría identificar las barreras y regulaciones más frecuentes al comercio y las inversiones, facilitando el diálogo y la búsqueda compartida de soluciones, en trabajo directo con el Ministerio de Comercio chino y el Consejo Chino para la Promoción del Comercio Internacional. A título ilustrativo, dicho Centro podría desarrollar algunas de las siguientes tareas:

- Apoyo en la comprensión y manejo de las diferencias culturales en el ámbito de los negocios.
- Coordinación de exportadores y embajadas de la región en aspectos específicos del comercio y la inversión con China.
- Creación de espacios para la discusión de ideas y la representación de los intereses regionales ante las autoridades chinas relevantes, incluidos los gobiernos locales.
- Representación de la región en una instancia técnica bilateral que se aboque a examinar las estadísticas de comercio e IED entre ambas partes, con el objetivo de superar las importantes discrepancias actualmente existentes entre las cifras de China y las de los países de la región.
- Preparación de materiales sobre las principales regulaciones aplicables al comercio y la inversión con China, tanto en general como en sectores o productos específicos (estándares técnicos, medidas sanitarias y fitosanitarias, requerimientos de crear joint ventures con empresas chinas, entre otros).
- Provisión de referencias de eventuales contrapartes chinas en negocios de exportación, importación e inversión, generando

bases de datos que otorguen mayor certidumbre jurídica a los medianos y pequeños exportadores latinoamericanos y caribeños.

- Provisión de una instancia de diálogo sobre las diversas iniciativas de integración y negociaciones comerciales actualmente en curso en América Latina y el Caribe y en Asia Pacífico, incluyendo sus eventuales impactos en la relación económico-comercial entre la región y China.
- Provisión de una instancia de diálogo orientada a prevenir o resolver eventuales controversias de manera negociada, privilegiando una mirada de largo plazo y una óptica de beneficio mutuo.
- Promoción de oportunidades de negocios en América Latina y el Caribe.
- Provisión de información sobre los regímenes aplicables en la región en materia de comercio e inversión extranjera.
- Investigación de mercado básica.

B. Infraestructura y transporte

- *Fomentar la cooperación en transporte, puertos, carreteras e instalaciones de almacenamiento, logística empresarial, tecnologías de la información y comunicación, banda ancha, radio y televisión, agricultura, energía y electricidad, y vivienda y desarrollo urbano.*
- *Incentivar a empresas de ambas partes a participar en los proyectos prioritarios destinados a favorecer la integración de América Latina y el Caribe y a mejorar la conectividad entre China y los Estados miembros de CELAC.*

En materia de infraestructura hay bastante campo avanzado. En efecto, el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) definió una Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API). Esta está conformada por 31 proyectos de carácter estratégico y de alto impacto para la integración física y el desarrollo socio-económico regional, con un monto de inversión estimado en 21.173 millones de dólares. Estos proyectos apuntan a promover la conectividad de la región a partir de la construcción y operación eficiente de la infraestructura, atendiendo a criterios de desarrollo social y económico sostenible, preservando el ambiente y equilibrio de los ecosistemas. Se trata de “proyectos estructurados”, es decir, que consolidan redes de conectividad física

con alcance regional, con el propósito de potenciar sinergias existentes y solucionar las deficiencias de infraestructura²³.

La API fue elaborada por los doce países miembros de la UNASUR, aprobada por los Ministros en la Segunda Reunión Ordinaria del COSIPLAN (Brasilia, noviembre de 2011) y ratificada por los Presidentes en la Sexta Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de la UNASUR (Lima, noviembre de 2012). En diciembre de 2014, los presidentes de los países miembros de la UNASUR declararon como prioritarios siete proyectos de infraestructura claves para la conexión regional, con un costo estimado de entre 12.000 y 14.000 millones de dólares. Los siete proyectos son:

1. Corredor vial Caracas-Bogotá-Buenaventura-Quito.
2. Acceso nororiental al río Amazonas.
3. Corredor ferroviario bioceánico Paranaguá-Antofagasta.
4. Rutas de conexión entre Venezuela, Guyana y Suriname, incluyendo la construcción del puente sobre el río Corentine.
5. Mejoramiento de la navegabilidad de los ríos de la cuenca del río de La Plata.
6. Conexión vial Foz-Ciudad del Este-Asunción-Clorinda.
7. Interconexión ferroviaria Paraguay-Argentina-Uruguay.

Este listado presenta una agenda precisa de proyectos, en torno a los cuales es posible avanzar detectando las actividades económicas que pueden complementar estas iniciativas o beneficiarse de ellas. El impacto de estos proyectos de infraestructura sobre la rentabilidad social y privada de diversas actividades empresariales, así como sobre la posibilidad de avanzar en la construcción de cadenas productivas subregionales, es un claro ejemplo del potencial de la inversión en infraestructura sobre la competitividad regional, sobre el comercio intrarregional y sobre las perspectivas del propio proceso de integración regional.

En varios de estos proyectos aún faltan los estudios de prefactibilidad. En este ámbito, existe amplio espacio para la cooperación con agencias chinas, dado que entre los gobiernos de la región no siempre hay espacio fiscal para financiar esta pre-ejecución. Como es conocido,

²³ Véase [en línea] <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menutemId=33>, consultada el 27 de abril de 2015.

estos proyectos funcionan sobre la base de licitaciones públicas internacionales. En el caso de aquellos proyectos o tramos de éstos financiados por los gobiernos, es posible también encontrar espacio para la cooperación con agencias chinas. En los demás casos, el espacio se remite a participar en la fase de licitación pública.

C. Energía y recursos naturales

- *Investigación y desarrollo tecnológico en el uso sostenible de los recursos naturales.*
- *Cooperación e inversión en electricidad, incluyendo la generación eléctrica, la transmisión eléctrica de alto y ultra-alto voltaje, la planificación y desarrollo de recursos hídricos, la biomasa y la energía solar, geotérmica y eólica.*
- *Promover programas de capacitación para técnicos y expertos en administración y desarrollo de energías renovables.*

A título de ejemplo, a continuación se listan algunos de los ámbitos en los cuales se podría avanzar para consensuar diagnósticos entre los miembros de la CELAC sobre los vínculos que surgen entre los temas de Infraestructura, Energía y Recursos Naturales²⁴. Una vez conseguidos estos consensos, será posible detectar las principales brechas y las políticas necesarias para sus respectivos cierres, coordinando los esfuerzos nacionales, subregionales y regionales con la cooperación prevista en este Plan.

- Brecha de infraestructura económica en América Latina y el Caribe: evolución del stock de infraestructura económica, situación de la inversión pública y privada en la infraestructura, análisis de la oferta y la demanda de infraestructura a medio y largo plazo, capacitación y creación de capacidades.
- Políticas integradas y sostenibles en temas de infraestructura, logística y movilidad: análisis del impacto de las políticas públicas en la región, herramientas para incorporar los criterios de integralidad y sostenibilidad en las políticas públicas, bases para el diálogo público-privado y el diálogo regional sobre políticas nacionales de logística y movilidad.

²⁴ En estos temas, la CEPAL y CAF poseen una vasta experiencia en actividades de investigación y asistencia técnica a los gobiernos de la región.

- Gobernanza de la infraestructura y de los recursos naturales: relación entre la gobernanza de la infraestructura y la de los recursos naturales, recomendaciones estratégicas y capacitación en infraestructura y logística para lograr el uso más sostenible de los recursos naturales.
- Sostenibilidad de las cadenas logísticas: promoción de servicios logísticos de valor agregado, indicadores de desempeño de cadenas y corredores logísticos, eficiencia energética y sustentabilidad de las cadenas logísticas.
- Análisis de las tendencias y perspectivas de largo plazo de la inversión en energía en América Latina y el Caribe, con énfasis en las opciones tecnológicas que dominarían en la región durante la próxima década.
- Estudios de los impactos económicos, sociales y ambientales de los mega-proyectos energéticos actualmente en carpeta en la región, en un horizonte temporal hasta 2030.
- Análisis y propuestas de superación de los conflictos sociales, económicos, laborales y ambientales relacionados con proyectos de energía, agua y minería, los que podrían obstaculizar la oportuna respuesta de la región en términos de oferta interna de recursos naturales y de los servicios conexos.

D. Desafíos para la CELAC

El Plan de Cooperación CELAC-China 2015-2019 hace referencia a varias cumbres o foros a desarrollarse en los próximos años. Algunas de dichas reuniones dan continuidad a eventos ya realizados, como el Foro de Ministros de Agricultura de China y América Latina y el Caribe, el Foro de Think-Tanks China-América Latina y el Caribe, y la Cumbre Empresarial China- América Latina y el Caribe, cuya novena versión se realizará en octubre de 2015, en Guadalajara, México. Entre las nuevas reuniones de alto nivel propuestas en el Plan de Cooperación se destacan el Foro de Alcaldes de Capitales, el Foro de Cooperación entre Gobiernos Locales, el Foro sobre Infraestructura, el Foro de Energía y Minería, el Foro sobre Desarrollo y Cooperación Industrial y el Foro de Innovación Científico-Tecnológica. Todas estas reuniones, adecuadamente preparadas, podrían otorgar nuevos estímulos a la cooperación intra-CELAC y entre ésta y China, en la medida que en ellas se detecten espacios de acción precisos y se definan con claridad las instancias de ejecución y financiamiento.

Esta ambiciosa agenda de reuniones requiere una importante coordinación política previa entre los miembros de la CELAC, así como un trabajo técnico que identifique con precisión los pasos más adecuados para que la cooperación se vaya reflejando en resultados concretos y medibles. En este contexto, la CELAC podría definir una agenda de trabajo que permita arribar a las diversas cumbres sugeridas en el Plan con una suficiente preparación técnica y coordinación política entre sus miembros. Por ejemplo, la CELAC podría asignar a diferentes países las tareas de la organización latinoamericana de estas cumbres o foros. Ello permitiría que dichos países organizaran actividades técnicas de preparación, las que podrían incluso concluir con documentos o propuestas que, a su vez, puedan luego facilitar las decisiones políticas en la CELAC y mejorar el diálogo con China en dichos foros.

Un trabajo similar parecería necesario para acceder a los fondos que se han comprometido para esta cooperación. En el Plan de Cooperación —y en discursos previos de altas autoridades chinas— se mencionan: i) un fondo de cooperación por 5.000 millones de dólares, orientado a promover la cooperación en proyectos de la industria manufacturera, nuevas tecnologías y desarrollo sustentable; ii) una línea de crédito por 10.000 millones de dólares para la construcción de infraestructura, incluyendo ferrocarriles, carreteras, puertos, centrales y redes eléctricas e instalaciones de telecomunicaciones; y iii) un fondo especial de fomento de la cooperación agrícola por 50 millones de dólares, destinado a crear entre 5 y 8 centros de I+D en el ámbito agrícola, parques agroindustriales y zonas de inversión y desarrollo agrícolas. En los tres casos, se trata de aportes iniciales de agencias chinas que esperan contrapartes regionales. En todos estos ámbitos, la participación de la banca de desarrollo regional y de la de los países miembros de la CELAC ayudaría a contar con una agenda regional más perfilada, tanto a nivel de proyectos como de modalidades de financiamiento.

Avanzar en esta agenda parece prioritario. Dicho avance contribuirá a identificar las prioridades nacionales, subregionales y hasta regionales en varios de los ámbitos contenidos en el Plan de Cooperación, creando sinergias, financiamientos y complementariedades que podrían facilitar y rentabilizar iniciativas que, en ausencia de esta cooperación y coordinación de voluntades nacionales, probablemente tomarían

mucho tiempo más en concretarse. Por de pronto, un ejercicio de alta utilidad podría ser el de detectar los puntos de intersección entre la agenda de cooperación con China y los objetivos, metas e indicadores que la CELAC busca generar con vistas al año 2020. Esta inquietud está bien recogida en el Plan de Cooperación, en el que se alude al común interés por avanzar en la Agenda de Desarrollo Post 2015.

V. Reflexiones finales

En los últimos 15 años, las relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y China se han desarrollado fuertemente. Resaltan por su extraordinario dinamismo los vínculos comerciales, cuyo monto se multiplicó por 22 entre 2000 y 2014, pero los flujos de inversión extranjera directa, y en general de capitales chinos hacia la región, también han experimentado importantes aumentos. Este proceso tuvo lugar en un contexto en el que la economía china creció sobre el 10% anual entre 2000 y 2011, alimentando un “super ciclo” de altos precios de las materias primas del que se benefició buena parte de la región, y en particular los países de América del Sur.

Desde 2012 se observa una desaceleración del crecimiento tanto en China como en la región. Por una parte, China busca crecer a un ritmo compatible con el ambicioso plan de reformas en que se encuentra inserta, procurando evitar que ese menor dinamismo impacte negativamente en la generación de empleo. En este contexto, cabe esperar que el crecimiento de su economía se ubique en un rango de entre 6% y 7% durante el resto de la presente década. En el caso de la región, el crecimiento ha caído abruptamente, como resultado de factores internos y externos. Entre los primeros se cuenta el estancamiento de la inversión y el debilitamiento del consumo, mientras que entre los segundos se destaca la ya mencionada desaceleración de la economía china, con la consecuente caída de la demanda y de los precios de los productos básicos.

En la actual coyuntura, resulta pertinente reflexionar sobre los desafíos que enfrentan las relaciones económicas bilaterales de cara a los próximos años. Desde la perspectiva de América Latina y el Caribe, la diversificación exportadora aparece como la principal asignatura pendiente. La fuerte expansión del comercio con China no se vio acompañada de avances en materia de diversificación de las exportaciones: tan solo 5 productos, todos primarios, representaron el 75% del valor de los envíos regionales a China en 2013. Los mismos 5 productos representaban el 47% del valor de las exportaciones de la región a este país en 2000, evidenciando el fuerte proceso de reprimarización que ha tenido lugar desde entonces. La dinámica de la inversión extranjera directa china en la región refuerza este patrón, ya que casi el 90% de la misma entre 2010 y 2013 se dirigió a las actividades extractivas, en particular la minería y los hidrocarburos. Ello ha dado lugar al surgimiento de conflictos socioambientales de distinto tipo en algunos países de la región.

Las autoridades chinas han señalado que los motores que alimentaron el crecimiento del país en las últimas décadas ya no resultan suficientes, y que en adelante el aumento de la productividad tendrá un rol clave para mantener un crecimiento alto y sostenible. A partir de este diagnóstico, las reformas en curso buscan insertar mejor a China en la economía del conocimiento, mediante un gran esfuerzo de inversión en capital humano, ciencia, tecnología e innovación. Sin perjuicio de las obvias diferencias, y de la propia heterogeneidad de la región, América Latina y el Caribe enfrenta un reto similar. Para avanzar hacia sociedades más prósperas y menos desiguales, los países de la región requieren superar un modelo de inserción en la economía mundial caracterizado por la exportación de materias primas y de manufacturas de ensamblaje con escasa adición local de valor.

China reconoce el carácter estratégico de sus vínculos con América Latina y el Caribe. Así lo evidencian las sucesivas aproximaciones que han tenido lugar desde 2008 y que desembocan en el Plan de Cooperación 2015-2019, recientemente acordado con los miembros de la CELAC. A iniciativa de las autoridades chinas, dicho Plan contiene ambiciosas metas de expansión del comercio y la IED entre ambas partes durante la próxima década. Si bien estas metas son bienvenidas, resulta claro que el énfasis en objetivos puramente cuantitativos no contribuirá a superar

las importantes carencias que caracterizan a las relaciones económicas entre ambas partes. Hoy en día, tanto o más importante que expandir los flujos comerciales y de inversión en términos absolutos es desarrollar acciones que apunten a modificar su estructura. Específicamente, la región requiere avanzar mucho más en la diversificación de sus envíos a China. Una IED china más diversificada hacia actividades no extractivas sería de gran apoyo para ese objetivo. Avanzar en esta dirección es tarea de los gobiernos de la región y de China, así como de sus respectivos sectores privados.

El fuerte interés manifestado por China en fortalecer los vínculos con América Latina y el Caribe ofrece una oportunidad histórica a la región. En la medida en que los flujos de inversión china aumenten y se diversifiquen en los próximos años, ello podría no sólo redefinir drásticamente la relación económico-comercial entre ambas partes, sino incluso promover la integración productiva al interior de la propia región. Por ejemplo, una mayor presencia de empresas chinas en industrias como la automotriz, la agroindustria o la electrónica, articuladas con empresas proveedoras locales, podría fortalecer las cadenas de valor regionales, ayudando a elevar los reducidos niveles de comercio intrarregional que caracterizan a América Latina y el Caribe.

En la medida en que la cooperación con China ayude a cerrar las brechas que presenta la región en materia de infraestructura, logística y conectividad, ello estimularía también el comercio intrarregional y la gestación de cadenas regionales de valor. Por su parte, la rica experiencia acumulada por la región en materia de políticas sociales innovadoras, urbanización, protección medioambiental y tantos otros ámbitos puede enriquecer las políticas que permitan abordar los grandes desafíos que China enfrenta en su camino al desarrollo. El Plan de Cooperación CELAC-China 2015-2019 proporciona un marco institucional apropiado para avanzar en todas estas áreas. Corresponde ahora a ambas partes convenir acciones de mutuo beneficio para dar contenido concreto a esa cooperación.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org