Los desafíos que plantea China a América Latina: un análisis desde el marco del Protocolo de adhesión a la OMC

LIC. DANTE E. SICA
Socio fundador y director de abeceb.com. Director Externo en la empresa PSA Argentina. Asesor de la Federación de Industriales de San Pablo (FIESP). Consultor de organismos internacionales. Profesor Adjunto en la Facultad de Ciencias Económicas UNLP. Ex Secretario de Industria, Comercio y Minería de la Argentina.

LIC. MARÍA BELÉN LICO
Analista económico en el área de Comercio Exterior y Negociaciones Internacionales de abeceb.com. Ha participado en la ejecución de numerosos proyectos y estudios de investigación vinculados al sector externo y cuenta con vasta experiencia en el análisis de los temas económicos, comerciales y políticos del Mercosur.

El *paper* analiza las características del surgimiento repentino y anunciado de China, así como sus implicancias mundiales, en las distintas áreas de vinculación. Posteriormente, se centra en las particularidades adoptadas por su incipiente pero rápida inserción en América Latina, tejiendo fuertes lazos de relacionamiento tanto en el campo del comercio como de las inversiones y generando una relación de dependencia en varias de las economías más importantes de la región.

El actual estado de situación plantea un real desafío hacia adelante, teniendo en cuenta el desarrollo inminente de dos cambios claves: la reconversión de los factores de crecimiento en China, con directa incidencia sobre la cantidad y cualidad de su demanda de bienes y servicios, y la completa incorporación en la OMC a fines de 2015, lo que conllevará un cambio trascendente para los países en la forma de lidiar con la elevada competitividad de las manufacturas chinas.

I. INTRODUCCIÓN

En las últimas dos décadas China ha dejado de ser un país emergente más, con un peso casi marginal en el mundo, para transformarse en la segunda potencia económica, líder y máximo exponente del mundo emergente, e inclusive, principal motor del crecimiento global, tanto en épocas de bonanza como de crisis.

Esta enorme relevancia que ha tomado se produjo de manera acelerada, sin dar tiempo apenas a todos los países a adaptarse a su enorme influencia en los distintos campos: económico, comercial, político, social, financiero y tecnológico. Es que gran parte de las reglas o de las características del funcionamiento de China no resulta familiar a las economías occidentales. El mundo debió ser capaz de darle un espacio al crecimiento chino y a la absorción de su estrategia de desarrollo, que se produjo a todo ritmo, pero paralelamente se intentó establecer ciertos parámetros que hicieran posible lidiar con esa expansión.

Indudablemente, una economía con las características de China implica en casi todos los casos y para todos los países un beneficio real, pero también un desafío y un costo real. La enorme escala y diversificación de una economía de grandes dimensiones tiene implicancias en todos los aspectos y modifica el mapa de poder mundial.

Ponencia presentada el 10 de abril de 2014 en el taller *El protocolo de adhesión de China a la OMC y los cambios en su tratamiento como non market economy,* organizado por el Boletín Informativo Techint.

A nivel global como país emergente su crecimiento implicó una fuerte asimetría entre la gravitación real de los países del mundo emergente y su peso político en los diferentes ámbitos globales de toma de decisión. Esto conllevó al surgimiento de innumerables grupos de países, tanto en el marco de la OMC como de otra temáticas, que comenzaron a incorporar un creciente número de países y a expresar un equilibrio diferente. También es cierto que la crisis que afectó con especial crudeza a los países desarrollados intensificó aún más esta tendencia.

La nueva situación planteó a los países la necesidad de tomar medidas para adaptarse al surgimiento chino, que implicaba morigerar por un lado la incidencia sobre la producción y la demanda local, la adopción de medidas activas para resguardar los sectores estratégicos, competir o establecer normas a los flujos de capitales chinos y aprovechar el crecimiento de su mercado interno para diversificar exportaciones y llegar antes que la competencia al mercado chino. Algunos países comenzaron a tomar decisiones más rápidamente a fin de mitigar los impactos que inevitablemente se iban a producir, mientras que otros decidieron mantener el *status quo* y enfrentar las consecuencias en la medida que se iban produciendo. En Latinoamérica los países se comportaron de manera heterogénea, como veremos más adelante.

También es cierto que para las economías más complejas no son claras las alternativas para buscar un marco de integración con China, dado que el carácter de la relación luce mucho más desafiante, mientras que para las economías más simples y naturalmente más abiertas la tarea puede resultar más fácil. No obstante, la peor alternativa disponible para todos los países es no reconocer los cambios que se están produciendo en el mundo y adoptar una posición pasiva.

2. EL NUEVO ROL DE CHINA EN EL ESCENARIO GLOBAL: INCIDENCIA EN LA ECONOMÍA MUNDIAL Y ESTRATEGIA DE INSERCIÓN

Dado su peso relativo, la evolución de la economía china constituye hoy uno de los principales factores de impulso de la actividad mundial. Con un modelo de crecimiento basado en la inversión y una fuerte orientación exportadora China es el epicentro de la economía global.

Durante la década pasada registró un crecimiento de 10% promedio anual y pasó de representar un 4,3% del PIB mundial en 2002 a 12,2% en 2013. De esta manera, China se convirtió en la segunda economía del mundo y líder de los países emergentes. No sólo es la principal economía en desarrollo sino que además es la que permite motorizar la dinámica del crecimiento de estos países.

Entre los años 2000 y 2011 la producción de bienes industriales de China ha crecido un 520%, desplazando a Estados Unidos como primer fabricante de manufacturas con una participación del 18% sobre el PIB industrial. China superó en 2001 la producción manufacturera de Alemania (hasta entonces ubicado sólo después de los Estados Unidos) y se convirtió en la mayor fábrica del mundo en 2011.

En paralelo, la estrategia de inserción externa de China permitió un crecimiento de las exportaciones del 772% en los últimos 12 años. En 2002 se ubicó cuarto en el mundo superando las exportaciones del Reino Unido, en 2004 se ubicó tercero desplazando a Japón, en 2007 se situó segundo superando las exportaciones de Estados Unidos y en 2009 se convirtió en el primer exportador dejando atrás a Alemania. Así, en 2012 China representó un 14% de las exportaciones globales.

El desempeño y la composición de las exportaciones industriales de China, que como contrapartida fue desplazando del mercado mundial a los principales exportadores y poniendo en riesgo la fabricación local de numerosos productos industriales, fue generando a nivel mundial una posición defensiva de los distintos países. En los últimos años, China se ha convertido al país en el blanco de un gran número de medidas defensivas, tales como derechos *antidumping*, salva-

guardias y medidas compensatorias. El mundo ve una amenaza en las exportaciones chinas en la medida que, sobre la base de salarios bajos y un esquema de tipo de cambio subvaluado, desplazan la producción local de bienes manufacturados.

Como se muestra en el *Gráfico 4,* entre 1995 y 2013 el 30% de las medidas *antidumping* implementadas en el mundo fueron dirigidas contra China. Los países que implementaron estas medidas son las economías avanzadas y los grandes emergentes con relativo grado de industrialización. Por su parte, si bien China ha comenzado a tomar una posición más ofensiva en la OMC en los últimos años, actualmente sólo un 5% del total de las medidas fueron de su implementación.

Con la intención clara de minimizar las reacciones proteccionistas del mundo y consolidar los mercados destino de sus exportaciones China ha desplegado una estrategia de inserción basada en la concreción de acuerdos en el ámbito multilateral y/o regional, de carácter comercial o colaborativo y un frente de seducción vía inversiones físicas o financiamiento.

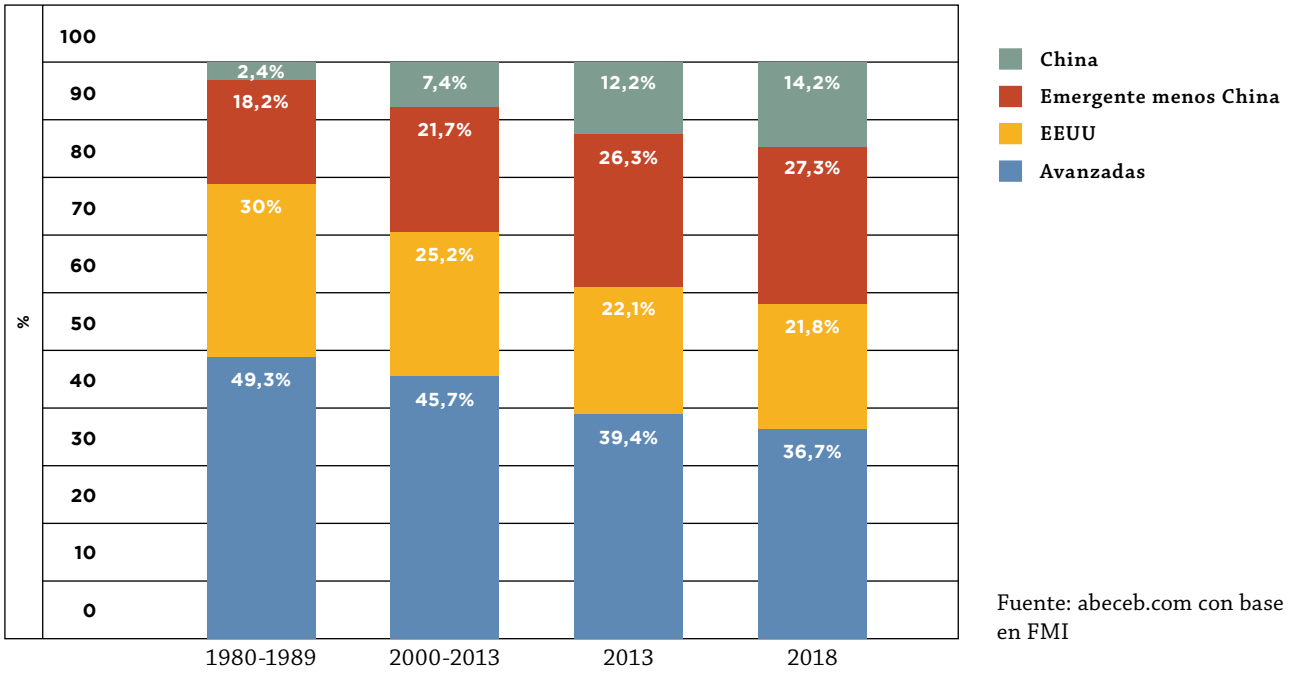
China apunta a mejorar el acceso a mercados de sus productos vía la firma de Acuerdos Comerciales y adhesión a espacios de cooperación:

- Tratados de Libre Comercio (TLC's) con: Chile, Perú, Costa Rica, Nueva Zelanda, Singapur, Paquistán y ASEAN + 3[1].
- Acuerdos Regionales: Organización de Cooperación de Shanghái, Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC), Acuerdo de Comercio de Asia-Pacífico (APTA).
- Foros de Cooperación con: la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Unión Europea (UE) y África.

[1] ASEAN, China, Japón y Corea.

GRÁFICO 1

PIB Mundial. Participación % por región

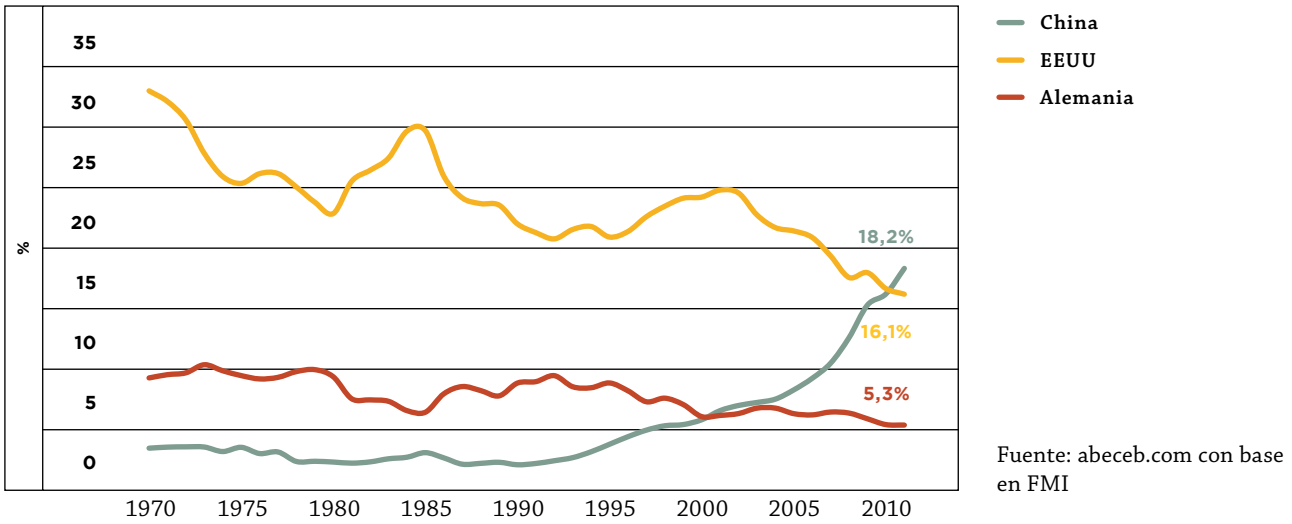


Fuente: abeceb.com con base en FMI

GRÁFICO 2

Participación en el PIB industrial global

Como % del total mundial.

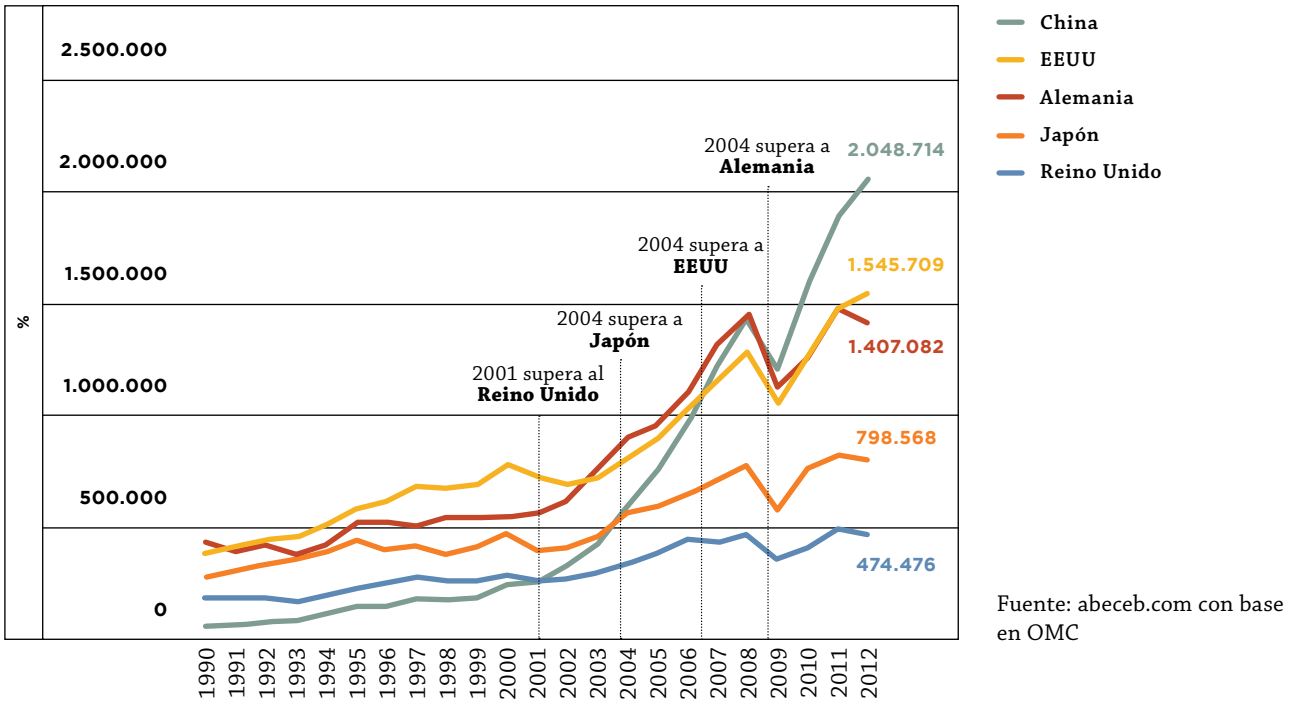


Fuente: abeceb.com con base en FMI

GRÁFICO 3

Exportaciones Totales

En U$S Millones

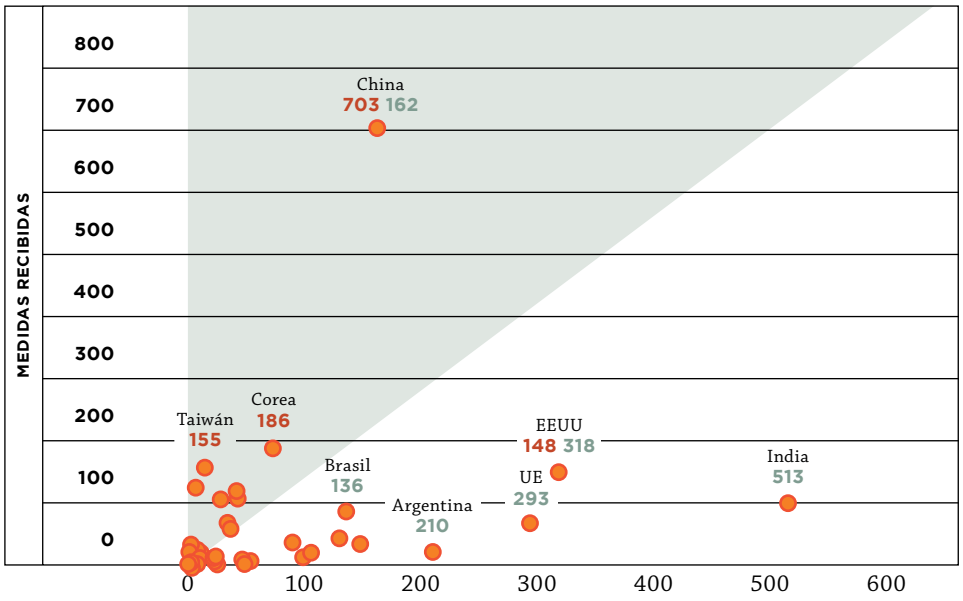


Fuente: abeceb.com con base en OMC

GRÁFICO 4

Cantidad de Medidas *Antidumping*

Acumulado 1995 - 2013

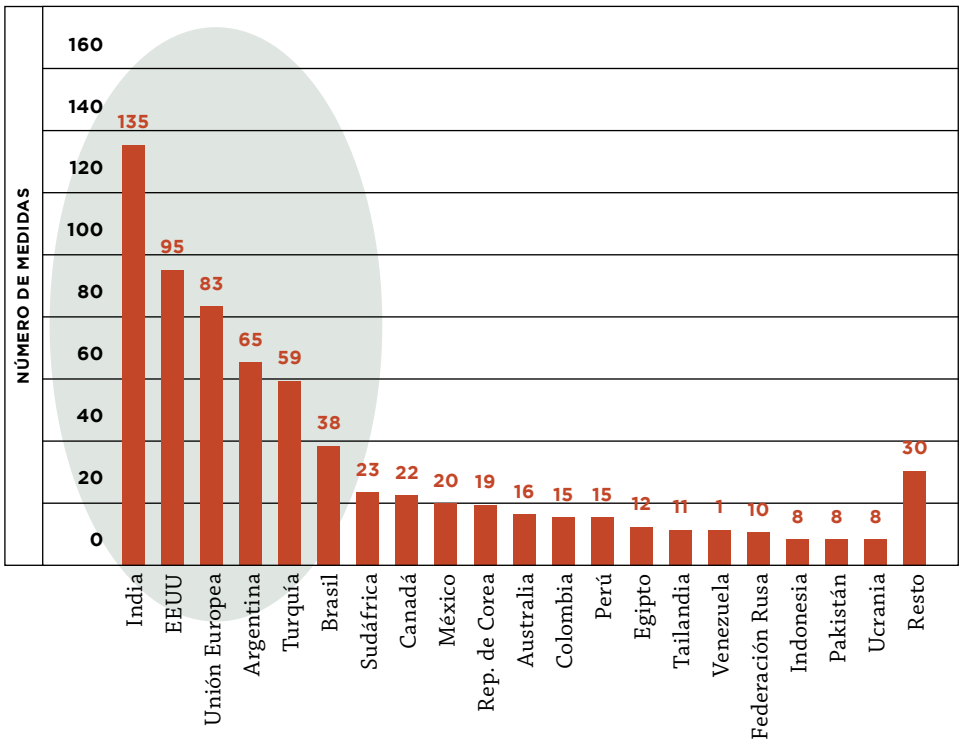


Fuente: abeceb.com con base en OMC

GRÁFICO 5

N° de Medidas *Antidumping* implementadas contra China (1995-2013)

Por país reclamante



Fuente: abeceb.com con base en OMC

También intenta cumplir este objetivo la consolidación de las Zonas Especiales de Exportación (ZEE's). En existencia desde los años '80, las ZEE's son áreas económicas que se especializan en el procesamiento de productos para la exportación y donde se verifica una mayor flexibilización de los controles estatales en materia de inversiones, derechos aduaneros e ingreso de capitales. Actualmente, las tareas llevadas adelante en las ZEE's dan cuenta del 50% del PIB y de las exportaciones del país. La creciente relevancia económica de las ZEE's mejora el posicionamiento mundial de China, tal que operando sobre una base normativa más orientada al mercado, estas áreas pueden acoplarse con mayor flexibilidad a las normas internacionales.

A través del acercamiento bilateral China ha logrado el reconocimiento como *Economía de Mercado* (EM) por parte de 66 países. No obstante, este grupo no incluye aún a los grandes destinos de sus exportaciones: Estados Unidos, la UE y Japón. La implementación de derechos por *dumping* sobre las exportaciones chinas se ve facilitada por el hecho de que el país carece del reconocimiento generalizado de EM. Como se verá más adelante, esto genera condiciones más adversas para el país exportador en el marco de las investigaciones por *dumping*.

Con el objetivo de normalizar las relaciones económicas y comerciales con todos los países del mundo, China ingresó a la OMC en noviembre de 2001. Durante 15 años se produce un período de transición hasta que, de no haber opiniones en contrario, es reconocida como EM (economía de mercado), lo que tiene incidencia directa en los procesos a seguir para la implementación de una medida de defensa comercial. Este plazo se cumple en diciembre de 2015, existiendo la expectativa de que a partir de ese momento será mucho más difícil proteger a los sectores industriales estratégicos.

Más allá de sus esfuerzos por adaptarse a los estándares internacionales, en la última década China abandonó su posición exclusivamente defensiva, y emprendió además un rol más activo como reclamante contra sus principales socios en el marco de la OMC. Tomando como objetivo a los países del mundo desarrollado se han verificado las siguientes demandas:

- 5 implementaciones de derechos anti-*dumping* entre los años 2007 y 2013 contra los Estados Unidos.
- 1 implementación de salvaguardia en 2002 contra los Estados Unidos.
- 4 implementaciones de medidas compensatorias contra los Estados Unidos.
- 2 implementaciones de derechos anti-*dumping* entre 2010 y 2009 contra la UE.
- 1 implementación de medida compensatoria contra la UE.

En el ámbito de la Inversión Extranjera Directa (IED) el rol de China ha tomado gran relevancia en los últimos siete años. En 2012, más de 16.000 empresas chinas invirtieron en casi 22.000 firmas localizadas en 179 países. Se trata de iniciativas atraídas por condiciones macroeconómicas favorables y condicionamientos flexibles para el ingreso de las inversiones.

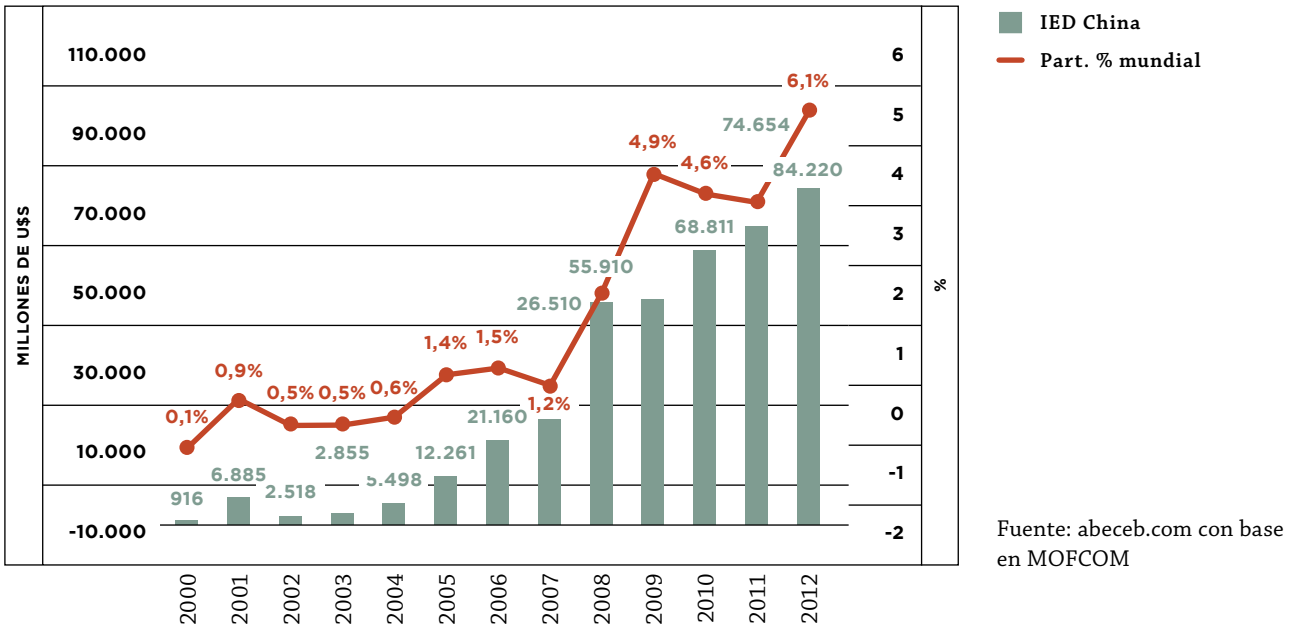
En el *Gráfico 6* se observa el crecimiento exponencial de los flujos de IED china en el mundo. Al respecto, debe mencionarse que el salto observado en el año 2008 se explica por las oportunidades de compra de compañías subvaluadas que surgieron después de la crisis sub-prime. Esta dinámica le permitió al país pasar del puesto 24 al 3 en el ranking de inversores globales en un plazo de nueve años. *(Cuadro 1).*

Según datos estimados el 89% de la IED china se dirige a mercados emergentes. En este sentido los países de Asia captan el 71,4% de los flujos de inversión, mientras que la región de LAC se sitúa segunda con un 13% *(Gráfico 7).* Si bien las inversiones se realizan en todo tipo de actividades, los rubros de Servicios, Intermediación Financiera y Minería explican el 65% de las inversiones.

GRÁFICO 6

Evolución de los flujos de inversión de China en el Mundo

En U$S Millones



Fuente: abeceb.com con base en MOFCOM

CUADRO 1

Orígenes de la IED Mundial

En U$S Millones

Ranking	Inversor	2003
1	Estados Unidos	129.352
2	Reino Unido	66.761
3	Holanda	55.813
4	Francia	53.147
5	Bélgica	38.322
6	Japón	28.799
7	España	28.717
8	Canadá	22.924
9	Suecia	21.112
10	Australia	18.364
11	Suiza	15.442
12	Federación Rusa	9.724
13	Austria	6.860
14	Portugal	6.583
-	-	-
24	China	2.855

Ranking	Inversor	2012
1	Estados Unidos	328.869
2	Japón	122.551
3	China	84.220
4	Reino Unido	71.415
5	Alemania	66.926
6	Canadá	53.939
7	Federación Rusa	51.058
8	Suiza	44.313
9	Islas Vírgenes	42.394
10	Francia	37.197
11	Suecia	33.428
12	República de Corea	32.978
13	Italia	30.397
14	México	25.597
15	Singapur	23.080
16	Chile	21.090

Fuente: abeceb.com con base en UNCTAD.

3. IMPACTO DE LA EMERGENCIA DE CHINA SOBRE LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE

3.1 Comercio Exterior: Evolución

La emergencia de China en el escenario mundial tuvo un fuerte impacto sobre el intercambio comercial de América Latina. El *Gráfico 8* describe la evolución del intercambio entre diferentes regiones del mundo con el gigante asiático. Como se desprende de la gráfica y con excepción de África, el comercio total de China con LATAM y el Caribe muestra un dinamismo superior al resto de las regiones entre 2001 y 2012.

La creciente relevancia comercial de China impactó sobre LAC por dos vías:

- El incremento de la demanda de los bienes exportables de la región, con su correspondiente impacto sobre los precios internacionales.
- La mayor incidencia en la región como proveedor de bienes manufacturados.

Dado el notable crecimiento de su economía, China genera una demanda creciente de insumos primarios y alimentos. Este proceso no sólo impactó positivamente sobre las exportaciones de la región desde la perspectiva de las cantidades sino que, en forma adicional, fomentó un fuerte incremento del precio de todos los *commodities* aumentando el valor de las exportaciones latinoamericanas e incrementando la riqueza de sus países.

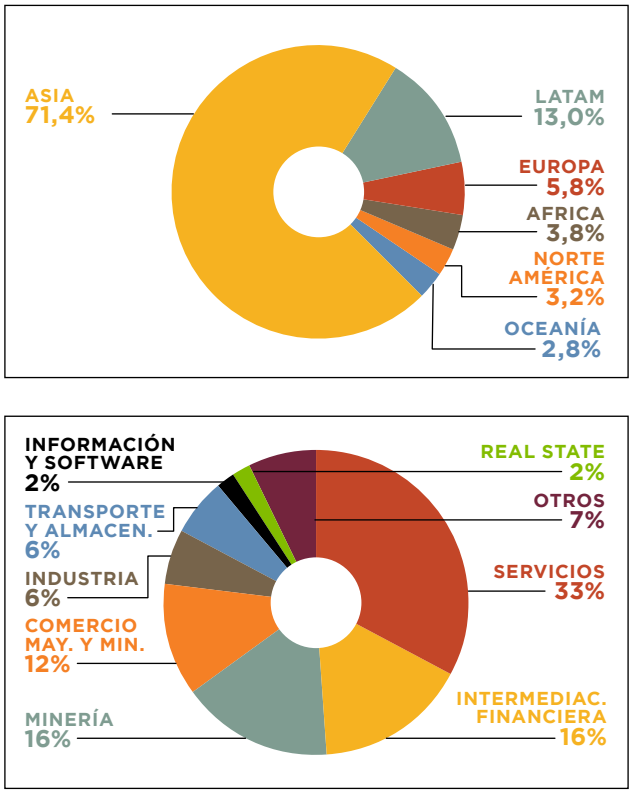
En términos generales el crecimiento de las exportaciones de LAC hacia China se centró principalmente en los envíos de combustibles, alimentos y productos mineros. En línea con esto, hacia dentro de la región LAC puede observarse un impacto diferenciado de acuerdo con las divergencias de la oferta exportable de cada país. Desde esta perspectiva, puede separarse el caso de México y los países de América Central y el Caribe respecto de los países de América del Sur.

El primer grupo posee una pauta exportadora con mayor peso de productos manufacturados en comparación con el segundo, lo que ocurre debido a la canasta de productos más diversificada de México

GRÁFICO 7

Distribución % de la IED total de China en destinos y actividades económicas

Stock acumulado hasta 2011

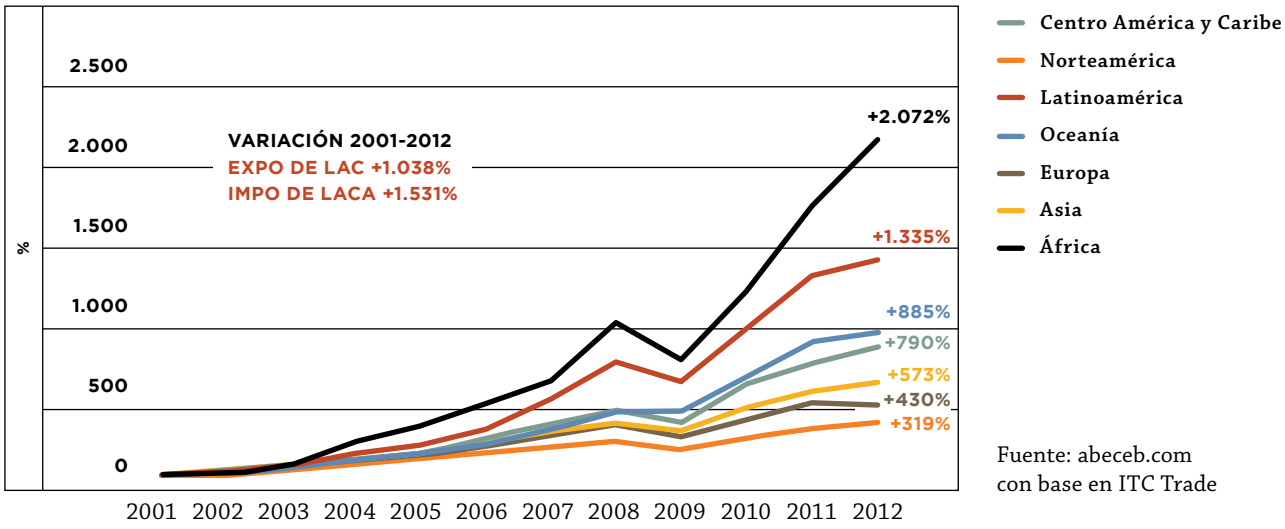


Fuente: abeceb.com con base en MOFCOM.

GRÁFICO 8

Evolución del comercio total con China

Regiones

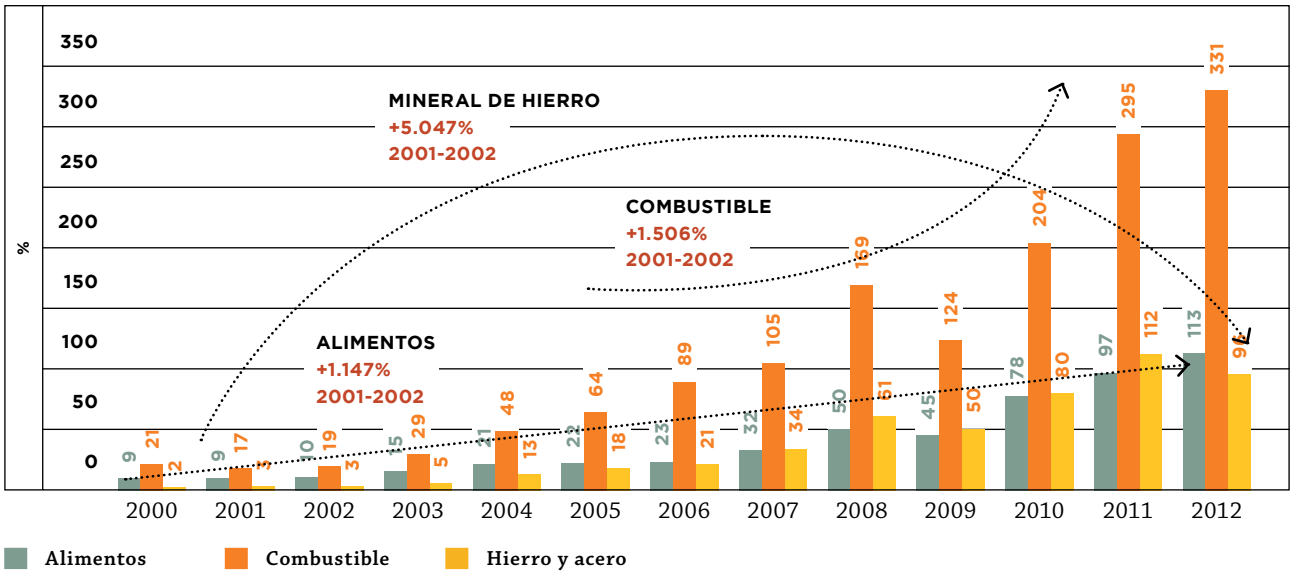


Fuente: abeceb.com
con base en ITC Trade

GRÁFICO 9

Importaciones chinas de principales *commodities*

En Miles de Millones U$S

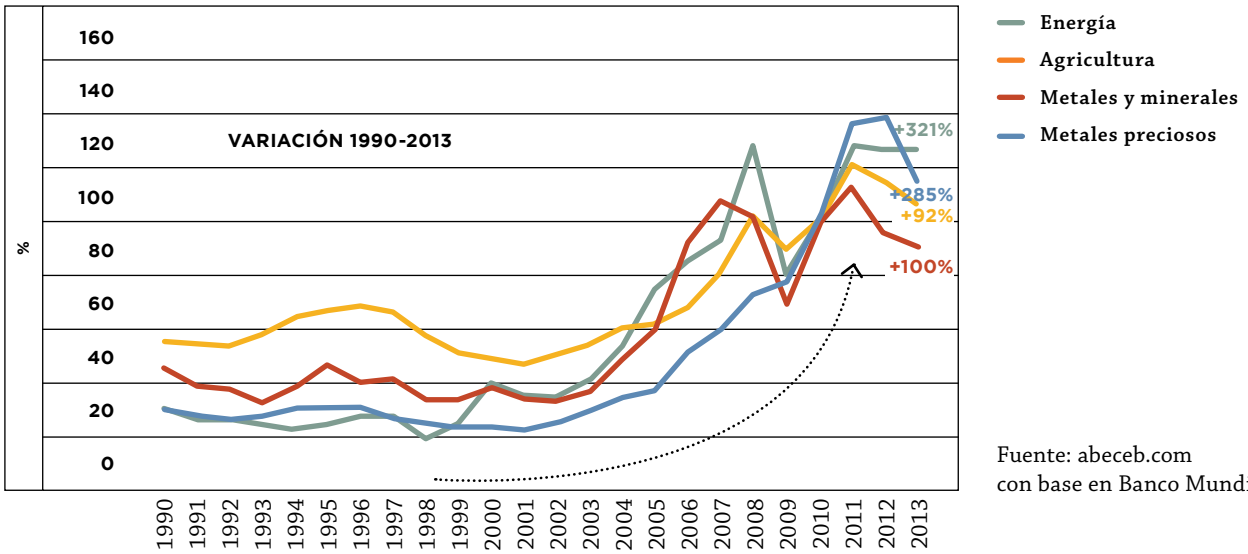


Fuente: abeceb.com con base en OMC y Comtrade

GRÁFICO 10

Evolución del precio de los *commodities*

Índice Base 100=2010

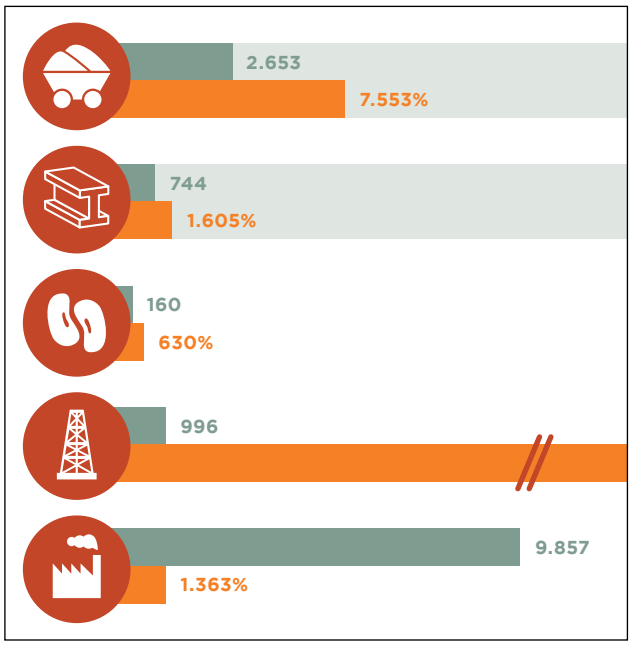


Fuente: abeceb.com
con base en Banco Mundial

GRÁFICO 11

Exportaciones a China por segmento de exportación

En U$S Millones. Año 2012 vs. 2001. México, América Central y Caribe

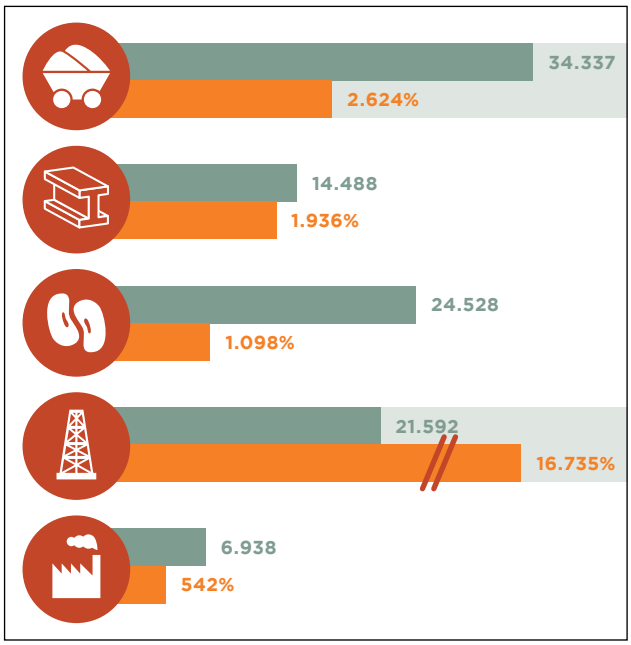


Fuente: abeceb.com con base en ITC Trade

GRÁFICO 12

Exportaciones a China por segmento de exportación

En U$S Millones. Año 2012 vs. 2001. América del Sur



Fuente: abeceb.com con base en ITC Trade

y en menor medida de Costa Rica[2]. Por esta razón, dado que las exportaciones de *commodities* tuvieron una dinámica mucho más destacada que los productos manufacturados, los países sudamericanos pudieron aprovechar más integralmente el impulso de la demanda china. La canasta de exportables de los países sudamericanos posee una baja incidencia de productos manufacturados y en todos los casos, registra un alto peso de Alimentos, Combustibles y Productos de la Minería. En este sentido, la composición y magnitud del crecimiento de las ventas hacia China tuvieron un impacto directo sobre el armado de las canastas exportadoras de todos los países, acelerando los procesos de primarización.

En los *Gráficos 11* y *12* se desagrega la variación de las exportaciones totales de cada subregión con China en términos de categorías de productos.

El mayor peso de los *commodities* en las exportaciones de la región no sólo obedece a su acelerado crecimiento con relación al resto de los rubros sino también al freno sobre el dinamismo de las exportaciones industriales intrazona que impone la mayor presencia de China como proveedor de manufacturas.

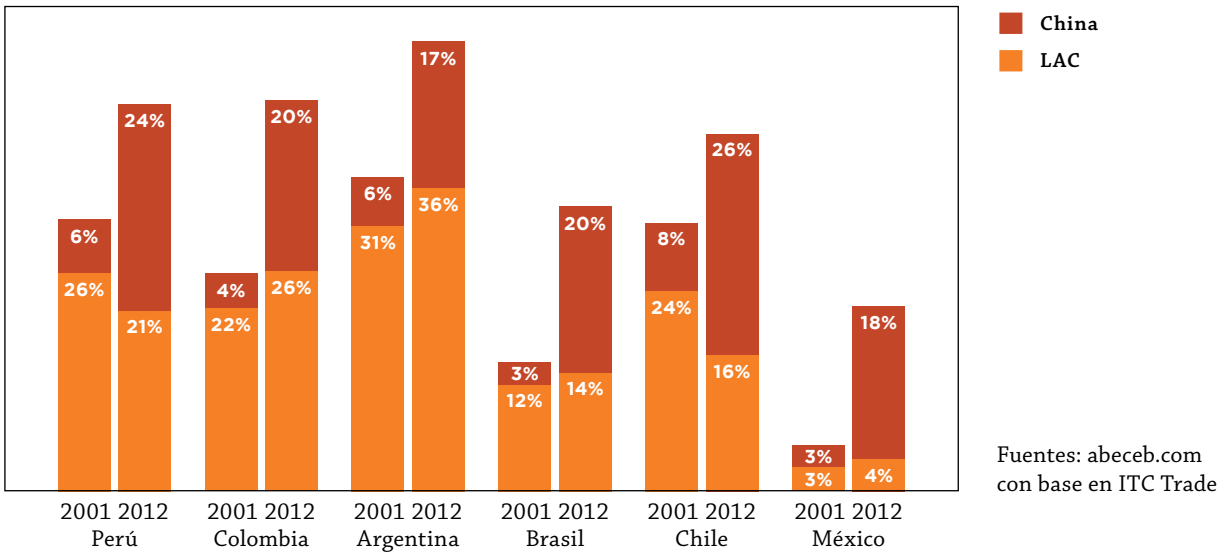
Las importaciones desde China crecieron un +1.531% en el período de análisis. Estas adquisiciones, altamente concentradas en bienes industriales terminados desafían las exportaciones del resto de los países de Latinoamérica. El *Gráfico 13* detalla la participación para los principales países de la región de las importaciones industriales de China y de Latinoamérica y el Caribe sobre el total adquirido en los años 2002 y 2012.

[2] Las exportaciones industriales de América Central se encuentran concentradas en torno al intercambio de microprocesadores con China establecido con la llegada de INTEL a Costa Rica en 1997.

GRÁFICO 13

Importaciones de manufacturas de origen industrial + siderurgia

Part. % orígenes. 2012 vs. 2001



Fuentes: abeceb.com con base en ITC Trade

GRÁFICO 14

Valor de Exportaciones de Manufacturas de Origen Industrial y Siderurgia

En U$S Millones. Año 2001

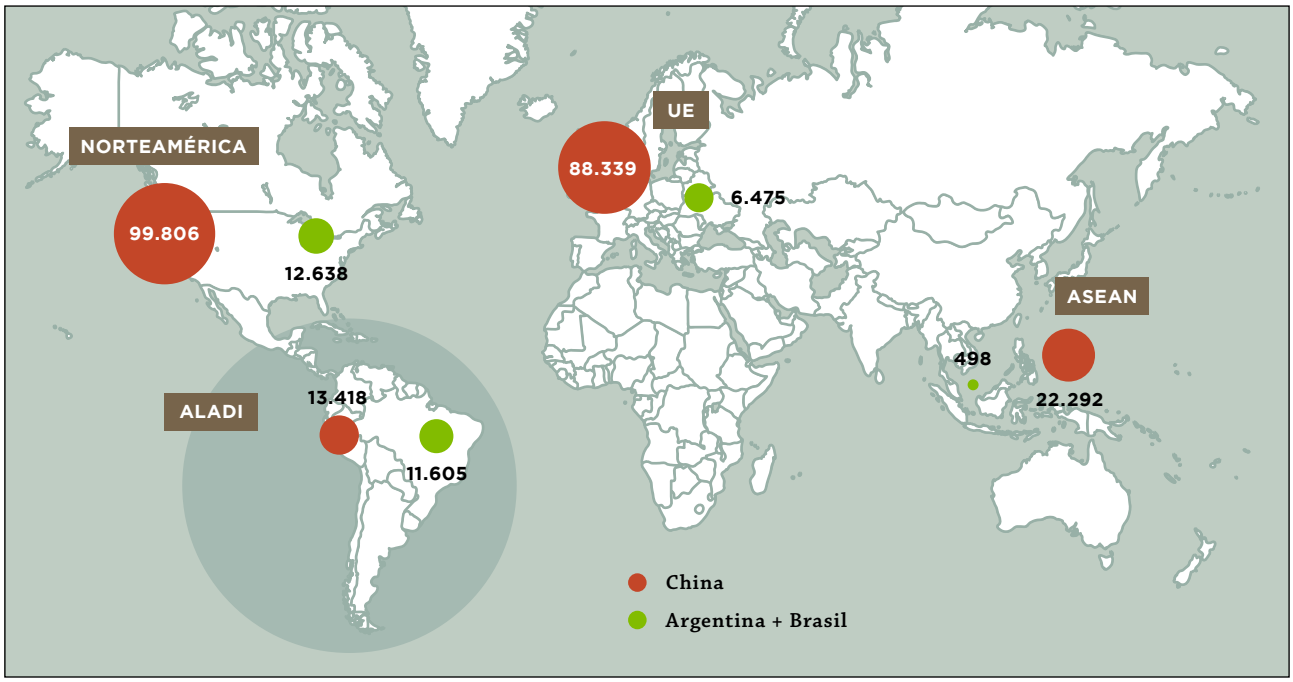
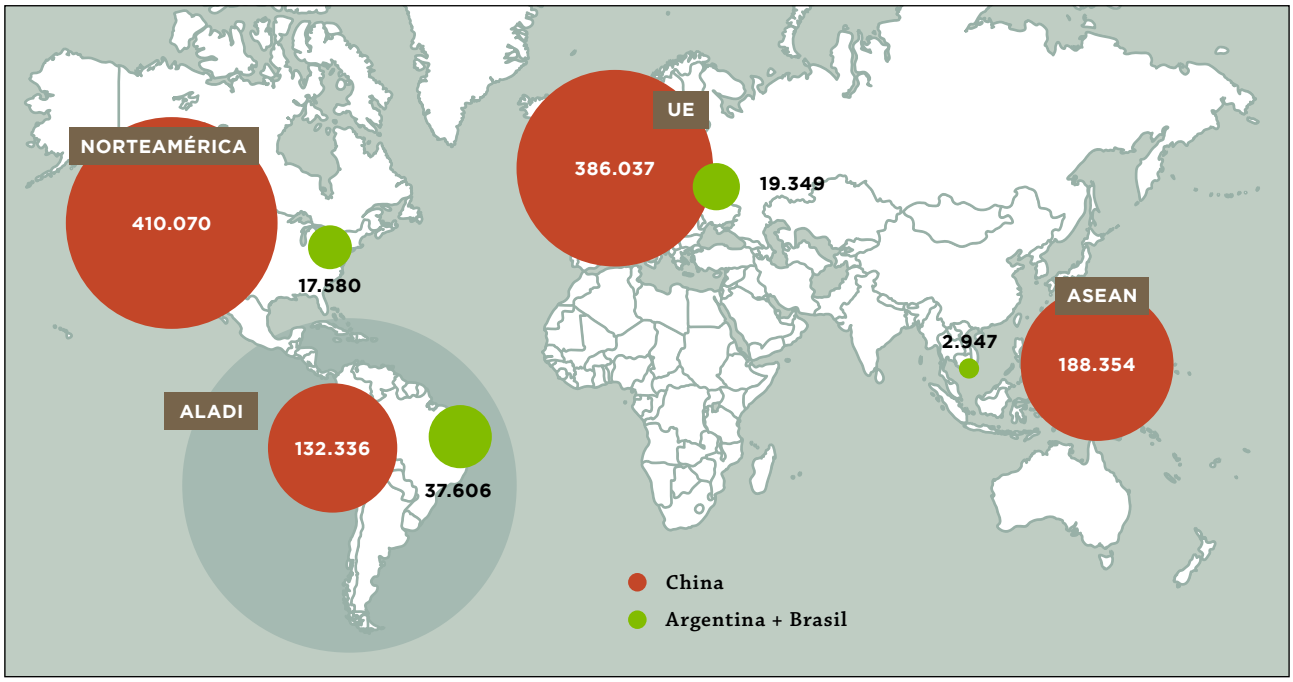


GRÁFICO 15

Valor de Exportaciones de Manufacturas de Origen Industrial y Siderurgia

En U$S Millones. Año 2012



Fuente: abeceb.com con base en INDEC + MDIC

El alcance de China crece notablemente en todos los países. Por su parte, la incidencia del comercio intrazona muestra un crecimiento más modesto para los diez años de análisis y en algunos casos apenas se mantiene. Debe notarse que las ventas industriales originarias de los países de LAC pierden participación en el período analizado para Perú y Chile. La firma de Tratados de Libre Comercio (TLC) entre China y estos países desplazaron en mayor medida las exportaciones originarias de la región.

En países con estructuras económicas más diversificadas, la aparición de China implica algo más que el incremento de sus exportaciones. Para Argentina y Brasil, ha significado la pérdida de destinos para sus productos industriales. Dotados de una competitividad acotada, los productos industriales de estos países encontraban en el mercado interno y en los socios regionales los espacios naturales para colocar la producción nacional de mayor valor agregado.

La aparición de China, combinada con la política aperturista de algunos países de LAC, desplazan las exportaciones manufactureras de la Argentina y Brasil no sólo de los mercados de otros países latinoamericanos sino también en sus propios territorios.

En los *Gráficos 14* y *15* se observa cómo crecen entre los años 2002 y 2012, las asimetrías entre China y el bloque Argentina-Brasil como proveedores de manufacturas en el mundo y en particular en LAC.

3.2 Comercio Exterior: Estrategia frente a la emergencia China

En paralelo al incremento de riqueza asociado al impulso exportador, el posicionamiento de China en la economía mundial desafía la estructura productiva presente y potencial de la región, generando diferentes reacciones hacia dentro de cada país. Lejos de fijar una posición común frente a este escenario, cada país ha establecido su propia política externa. A pesar de las divergencias, dos posturas emergen con claridad: la defensiva y la aperturista.

La estrategia defensiva ha sido la reacción inicial de la Argentina y Brasil, naciones que poseen cierto desarrollo y producción industrial y ambicionan sostener esta estructura, pero cuyos productos no pueden competir con las manufacturas chinas.

En los últimos años, ambos países han incrementado el número de medidas proteccionistas contra el gigante asiático, implementando diferentes tipos de instrumentos que van de las tradicionales medidas defensivas (derechos anti-*dumping*) a la exigencia de tramitación de certificados previos a la importación (Licencias no Automáticas y Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación argentinas).

Con relación a la fijación de derechos por la práctica de *dumping* se observa que China se ha convertido en el principal país *objetivo* tanto para la Argentina como para Brasil *(Gráfico 16)*. Al respecto, téngase en cuenta que si bien ambos países han reconocido a China como EM en noviembre de 2004, dicho status no se encuentra aún vigente a la fecha.

Brasil ha ido un paso más adelante denunciando en el foro del G20 el impacto comercial negativo que la política cambiaria China causa sobre sus exportaciones. El mantenimiento de un yuan artificialmente alto quita competitividad a los envíos del país vecino en un escenario de constante apreciación del real. El impedimento por parte de las autoridades monetarias chinas a que el yuan fortalezca licua además los niveles de protección arancelaria efectiva de los sectores sensibles de Brasil.

En oposición a las posturas tomadas por Brasil y la Argentina, otro bloque de países con estructuras productivas menos diversificadas y estrategias de inserción individual más aperturistas han descartado la estrategia del aislamiento y avanzan sobre la integración con China. En esta línea se observan dos caminos: el relacionamiento directo vía la firma de TLC's como lo han hecho Chile, Perú, Costa Rica y los países que conforman la Comunidad del Caribe (CARICOM) y las estrategias como las de México que, a través del

GRÁFICO 16

Derechos por *dumping* en vigencia fijados por la Argentina y Brasil

N° de posiciones arancelarias y productos afectados

Argentina
75 medidas vigentes



Sector	Pos. Aranc.
Autopartes	13
BIT's	1
Bienes de capital	5
Calzado	29
Manufacturas varias	4
Maq. y aparatos electrónicos	7
Material de transporte	10
Metales y sus manufacturas	12
Instrumentos y aparatos; Fot., Opt., Med., Mus.	8
Papel y editoriales	4
Piedras y sus manufacturas	7
Plástico y caucho	3
Químico	2
Textil e indumentaria	21
Total	**126**

Brasil
63 medidas vigentes



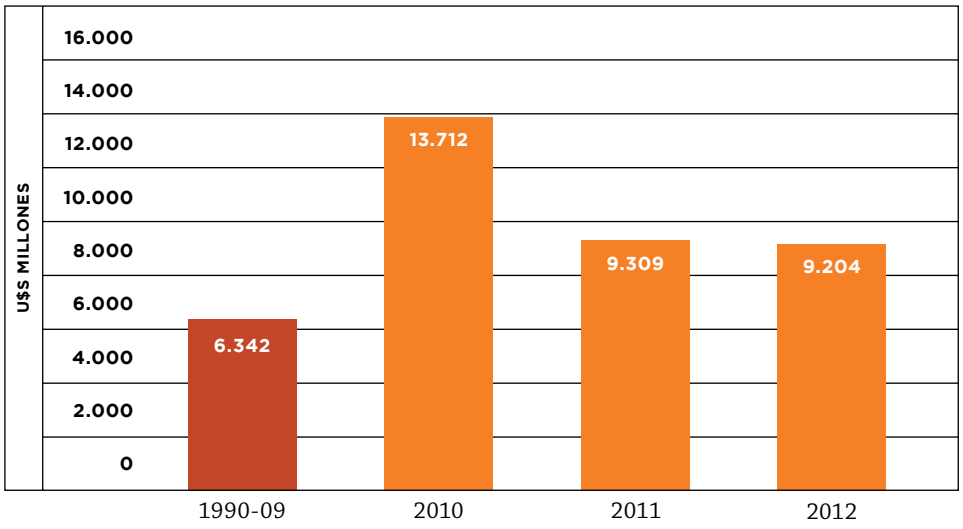
Sector	Pos. Aranc.
Autopartes	3
Manufacturas varias	3
Maq. y aparatos electrónicos	5
Material de transporte	1
Metales y sus manufacturas	25
Instrumentos y aparatos; Fot., Opt., Med., Mus.	4
Piedras y sus manufacturas	7
Plástico y caucho	1
Químico	27
Textil e indumentaria	14
Total	**70**

Fuente: abeceb.com con base en CNCE y MDIC.

GRÁFICO 17

Flujo de IED en LAC

En U$S Millones

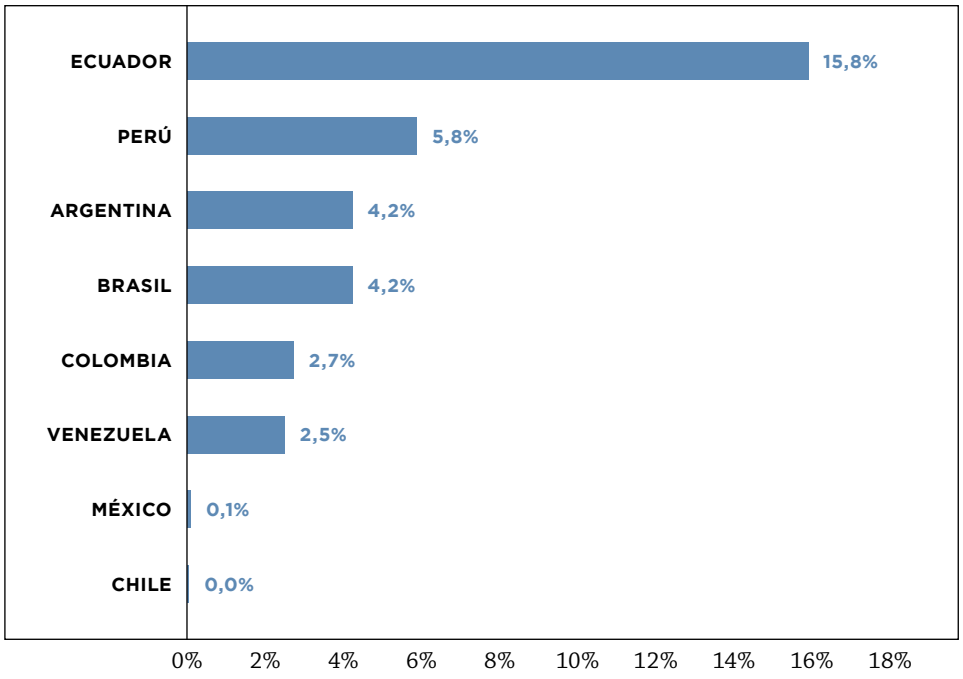


Fuente: abeceb.com con base en CEPAL y MOFCOM.

GRÁFICO 18

Participación de la IED china en LAC

Stock acumulado desde 1990 hasta 2011



Fuente: abeceb.com con base en CEPAL + UNCTAD.

impulso a los llamados *mega-acuerdos* (TPP - Acuerdo de Asociación Transpacífico) acompañan la propuesta de los Estados Unidos de crear una alianza amplia para luego negociar un nuevo relacionamiento con China.

3.3 Inversiones: Inserción China en LAC

Como se mencionó previamente, los países de LAC son el segundo destino de la IED china después de los países asiáticos, y este flujo de inversiones hacia la región se aceleró a partir del año 2010 *(Gráfico 17)*.

A diferencia de lo que ocurre con la totalidad de los flujos de capital enviados al exterior, la IED china en la región LAC posee una fuerte concentración en torno a la explotación de recursos naturales. Con la finalidad de asegurar el abastecimiento, la mayor parte de los capitales se dirigen a la explotación minera, combustible y alimentos. Siguiendo la misma lógica, las inversiones en el rubro de servicios se orientan a la facilitación del intercambio: entidades financieras que fondean operaciones de importación y exportación y oficinas comerciales. Sólo una pequeña parte se dirige a las actividades manufactureras.

Finalmente se observa que, a pesar de su rápido crecimiento, la incidencia de la IED china todavía continúa siendo poco significativa en LAC *(Gráfico 18)*. En los grandes mercados de la región como Brasil o la Argentina apenas alcanzan el 4% de la IED total recibida en los últimos 20 años, mientras que en países como Chile y México su peso es irrelevante.

4. LOS INMINENTES DESAFÍOS QUE CHINA PLANTEA AL MUNDO

4.1 La consolidación de China como epicentro de la economía mundial y su reconversión estructural

La evolución económica de China tiene un rol clave en las exportaciones y el crecimiento de los países de la región. En este sentido, se espera que el PIB del gigante asiático explique el 14,2% del crecimiento total mundial en los próximos cinco años, lo que equivaldría a 2 p.p. por encima de su alcance actual.

Sobre la base de una gran disponibilidad de mano de obra y capitales estatales, el crecimiento de la economía china de la última década ha sido impulsado por un fuerte crecimiento de la inversión y en menor medida por las exportaciones *(Gráfico 19)*.

No obstante su dinámica futura, está cada vez más claro que esta expansión no podrá estar basada en los términos del actual modelo de desarrollo. El crecimiento basado en la acumulación de factores productivos y en el abastecimiento de la demanda externa ha comenzado a dar señales de agotamiento desde hace varios años. La productividad marginal del capital en China ha caído progresivamente desde 1994, a la vez que se agotan las posibilidades de continuar incorporando mano de obra a la producción manufacturera *(Gráficos 20 y 21)*.

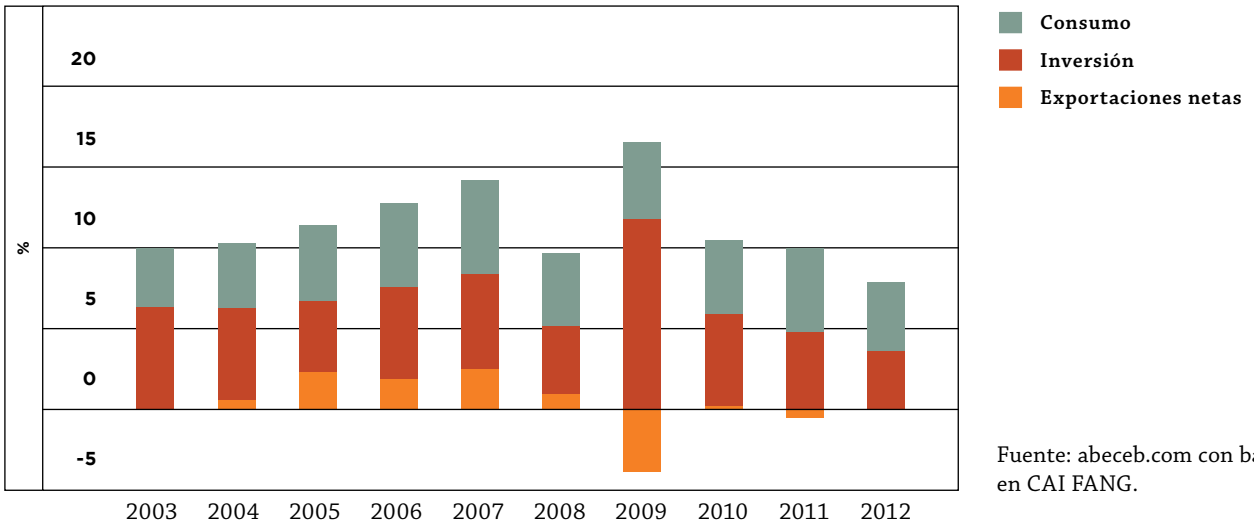
Asimismo, la coyuntura mundial genera una presión adicional por la reconversión. El endeudamiento y la desindustrialización amenazan a los principales mercados de las exportaciones chinas. La crisis ha profundizado las reacciones proteccionistas y, aún más, impulsa el desarrollo de iniciativas de reformulación de las reglas de juego del comercio mundial, tales como las que se tejen bajo la forma de mega-acuerdos comerciales.

En este escenario se espera que el país reformule su esquema de crecimiento adoptando una estrategia basada en el consumo y reduciendo los altos ratios de Inversión/PIB que se observan actualmente. Mientras, por el lado de la oferta, la acumulación de factores productivos deberá dejar progresivamente espacio al

GRÁFICO 19

Composición del Crecimiento de China

En puntos porcentuales

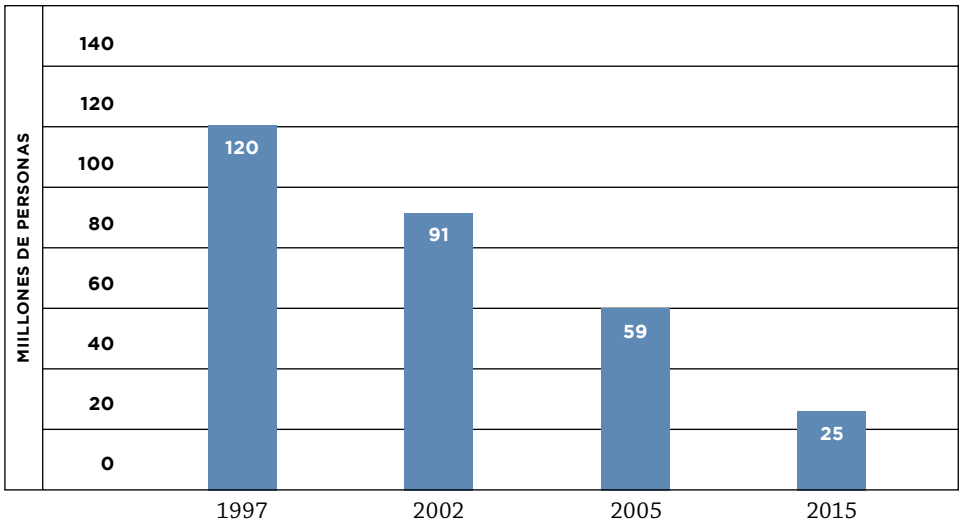


Fuente: abeceb.com con base en CAI FANG.

GRÁFICO 20

Superávit del empleo rural

En millones de personas

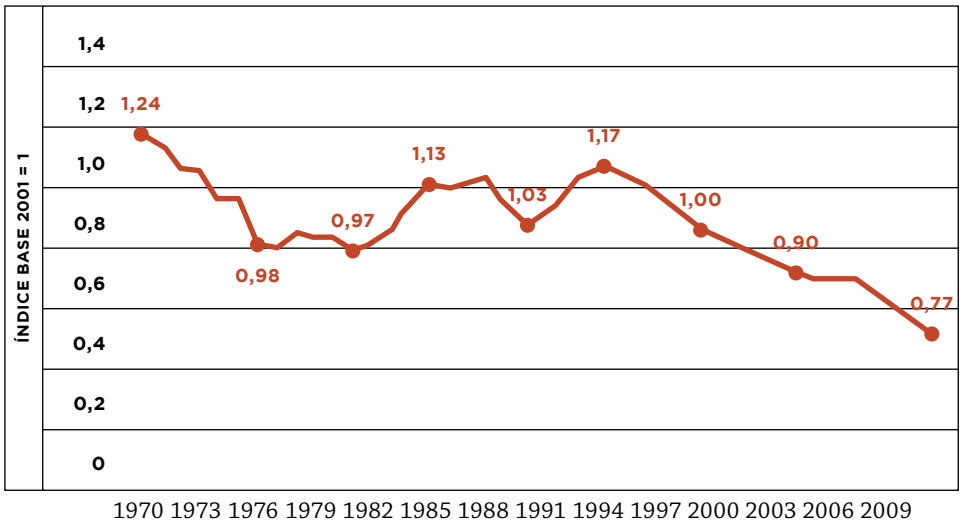


Fuente: abeceb.com con base en Yinhua Mai y Xiujian Peng, 2012.

GRÁFICO 21

Productividad del Capital en China

Índice Base 2001=1

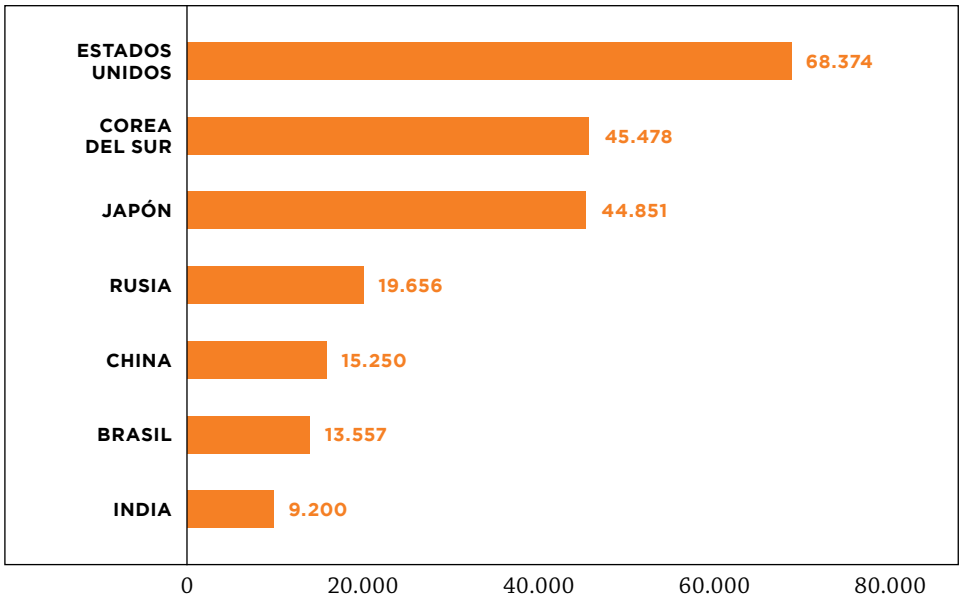


Fuente: abeceb.com con base en APO Productivity Database 2013.

GRÁFICO 22

Productividad Laboral por Trabajador

En U$S



Fuente: abeceb.com con base en Ernst & Young.

incremento de la productividad como impulsor del crecimiento. Como se puede observar en el *Gráfico 21*, China tiene mucho espacio por ganar en este último aspecto.

La intención de incrementar la productividad del trabajo se refleja en la promoción de actividades intensivas en conocimiento que se buscan promocionar de acuerdo al último plan industrial anunciado por las autoridades chinas[3]: energías alternativas, protección ambiental, tecnología informática, nuevos materiales y equipamiento industrial, entre otros.

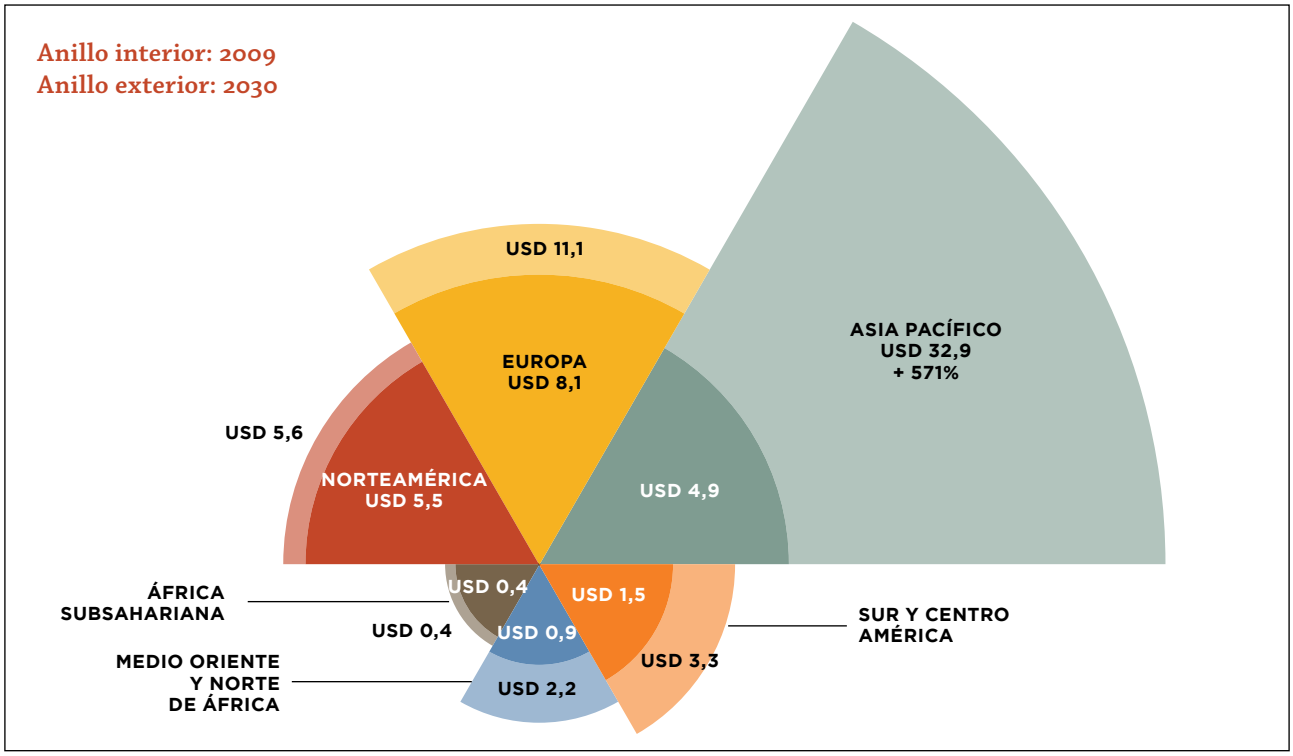
Con base en lo anterior se proyectan tasas de crecimiento del PIB aún elevadas, pero por debajo de los dos dígitos, así como una reorientación de recursos desde las actividades industriales hacia el sector de servicios y comercio y salarios más altos.

Asimismo, un plan de desarrollo con mayor enfoque en el mercado interno tendrá un fuerte impacto sobre el consumo de la clase media de Asia, dada la incidencia de China sobre la población mundial *(Gráfico 23)*.

El proceso de reestructuración descripto en los párrafos anteriores, si bien inevitable, no tendrá lugar en forma inmediata. En la práctica no se espera que la reconversión se complete antes del año 2030. A pesar de los pasos en pos de la reforma que ya se han tomado, algunos pilares del antiguo modelo de desarrollo permanecen vigentes y sin propuestas de modificación para el mediano plazo. Al respecto pueden mencionarse: la propiedad estatal del sector financiero, las grandes empresas estatales y los planes de fomento sobre sectores estratégicos.

[3] El XXII Plan Quinquenal de China (2011-2015).

GRÁFICO 23
Consumo de la Clase Media Mundial
En U$S Billones



Fuente: abeceb.com con base en la OCDE.

De acuerdo a las proyecciones actuales se espera que el ajuste de la inversión en el crecimiento se de en forma gradual, tal que aún en 2018 este agregado continuará explicando aproximadamente el 50% del PIB. En la misma dirección operarían las reformas sobre el control de la población que el gobierno chino está llevando adelante. Con una mayor libertad en la migración del campo a la ciudad y la flexibilización de los controles sobre la tasa de natalidad pueden mitigarse los aumentos de salarios y la caída de la renta del capital.

4.2 Escenarios para la región LAC

Si bien se espera cierta gradualidad en su reconversión económica, una nueva modalidad de crecimiento de China abre un abanico de potenciales impactos sobre las economías de la región LAC en términos de demanda de alimentos, metales y combustibles, oferta de productos industriales y flujos de inversión extranjera directa.

En su rol de potencia industrial, una economía china con menor peso de la inversión pública, sobre todo en el sector industrial, podría disminuir la demanda de minerales metalíferos y sus derivados. Sin embargo, el proceso de reurbanización asociado a una economía de servicios más que compensaría el efecto contractivo sosteniendo la demanda de este tipo de *commodities*.

Tampoco se espera una disminución de la demanda de productos primarios y alimentos procesados. En principio, la limitación en términos de recursos naturales (agua y tierras) continuarán posicionando a China como importador neto de estos bienes. Pero además, un esquema de crecimiento con un mayor peso del consumo y la continuidad del proceso de ingreso a la clase media de una proporción significativa de la población tendrá como consecuencia un fuerte incremento de la demanda de alimentos más sofisticados.

Con relación al comercio industrial, China continuará sosteniendo su rol de principal productor mundial. Aún con una menor intervención estatal en el sector manufacturero y salarios promedio más elevados, las diferencias de costo y escala seguirán otorgando ventajas determinantes para dicho país. Asimismo, una mayor cantidad de recursos orientados a ganar productividad vía inversión y desarrollo generaría una fuente de competitividad adicional para las exportaciones industriales chinas. Desde esta perspectiva, no se esperan mayores oportunidades de inserción para los envíos industriales sudamericanos.

Finalmente, en términos de la Inversión Extranjera Directa, un menor control e intervención estatal por parte de las autoridades chinas liberaría capitales que en busca de una mayor rentabilidad podrían orientarse hacia la región. No obstante, estas inversiones serían del perfil *Resource Seeking* y *Market Seeking,* tal que no permitirían potenciar las exportaciones de Sudamérica.

4.3 Ingreso pleno de China en la OMC

A partir de 2016, de acuerdo a lo estipulado por el Protocolo de Adhesión de China a la OMC, dejarían de tener vigencia las disposiciones particulares que contemplan la posibilidad de utilizar metodologías alternativas en las investigaciones por *dumping* cuando el importador que opera con China no le otorga el estatus de EM.

Al momento de conducir una investigación por *dumping* se compara el valor de exportación cuestionado con aquel considerado *valor de mercado* (VM) tal que se verifica la existencia de *dumping* cuando este último es mayor que el primero. En los casos regulares, el VM es aquel fijado en el mercado interno del país exportador, o como una construcción a partir de sus costos de producción. El Protocolo de Adhesión de China establece que, en los casos en que los países importadores no le otorguen tratamiento de EM, estos podrán utilizar una metodología alternativa para fijar el VM que no se base en costos o precios internos chinos. En los hechos implica que el importador que inicia una investigación por *dumping* puede usar como VM los precios del mercado de un tercer país con status EM, a menos que el productor chino demuestre que opera en condiciones normales de mercado.

Lo anterior tiene dos consecuencias importantes en términos de los procesos de investigación:

- En primer lugar, en el actual estado de situación queda en el exportador de China probar que el precio cobrado es un *precio determinado en condiciones normales de mercado*.

- En segundo lugar, al tomarse como valor de comparación el precio de un tercer país, en caso de determinarse la existencia de *dumping* los márgenes identificados serán mayores *(Gráfico 24, Columnas 1, 2 y 3)*. Esto es así porque la utilización de un tercer país no sólo ofrece protección por el ejercicio del *dumping* (diferencia entre el precio del mercado interno de China y el precio de exportación), sino también contra cualquier tipo de subsidio sobre la producción que cause que los precios internos de los productos chinos sean más bajos que los de sus competidores.

En consecuencia, la imposibilidad de continuar utilizando esta metodología alternativa (precio de un tercer país), disminuye automáticamente los márgenes de *dumping* fijados y por ende la magnitud de los derechos punitorios que se pueden aplicar sobre las exportaciones chinas. Con el ingreso pleno de China en la OMC los países de la región pierden grados de protección frente a las importaciones del gigante asiático.

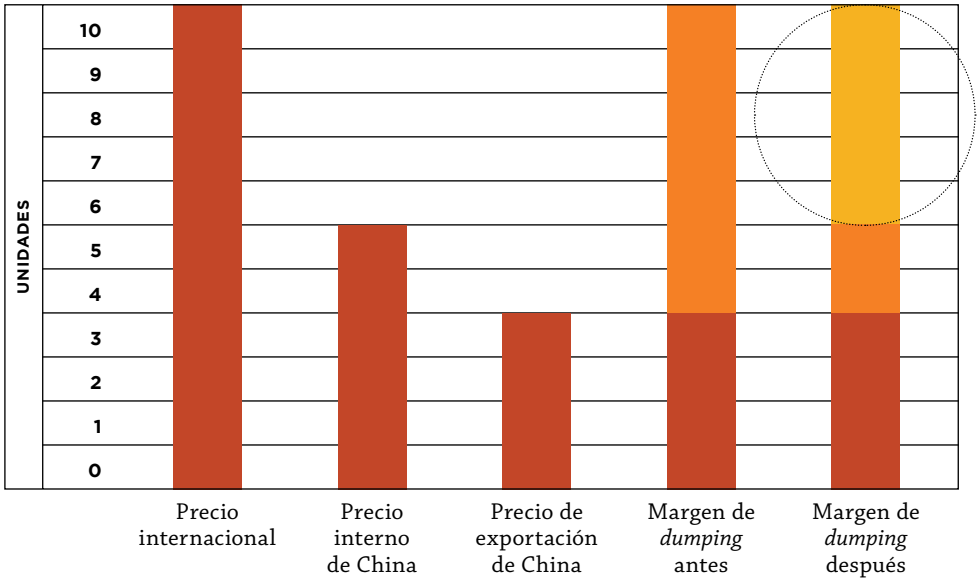
Adicionalmente, un cambio en la metodología de medición del *valor de mercado* no sólo afectará las futuras investigaciones por *dumping* del país exportador sino que abrirá la puerta para la revisión de los procesos de fijación de derechos pasados.

Esta situación impactará en todos los países de la región LAC, pero sobre todo en la Argentina y Brasil. Como fuese mencionado en el apartado anterior, ambas naciones han implementado un gran número de derechos por *dumping* sobre exportaciones originarias de China durante la última década.

GRÁFICO 24

Comparación teórica de precios tomados como *Valor Normal*

Márgenes de dumping *antes y después del ingreso pleno de China a la OMC*



Fuente: abeceb.com con base en FUNCEX

5. CONCLUSIONES: LA NECESIDAD DE LA ARGENTINA Y BRASIL DE DEFINIR UNA ESTRATEGIA COMÚN FRENTE A CHINA Y CON LA REGIÓN

En los apartados anteriores se analizó en detalle el impacto sobre los países de la región LAC de la emergencia de China como centro económico mundial, de la reconversión de su modelo de desarrollo y de su ingreso pleno en la OMC.

De lo expuesto se sigue que, dadas las condiciones actuales, la futura evolución de China no revertirá los problemas que hoy enfrentan los países de la región en su integración con el gigante asiático sino que, en todo caso, estas dificultades se profundizarán. La demanda de *commodities* se sostendrá, a la vez que el país continuará siendo el principal productor industrial, desafiando las exportaciones industriales del resto del mundo.

Al respecto, un conjunto de los países de LAC hace tiempo que eligió su estrategia de relacionamiento, apuntando a una postura aperturista directa (firma de TLC) o formando parte del armado de un nuevo esquema de reglas de juego mundial que podría concretarse con el avance de los de mega-acuerdos comerciales.

Para los países del MERCOSUR, en particular Brasil y la Argentina, la definición de un plan de acción frente China es aún una tarea pendiente. En este sentido, cada vez es más claro que la antigua estrategia proteccionista no es una alternativa viable. Esta postura está condicionada por las limitaciones de sus propias canastas exportadoras concentradas en pocos productos y destinos, las dificultades macroeconómicas y la lenta pero progresiva adecuación de China a los estándares normativos mundiales.

Por un lado, la creciente participación de China como destino de exportación vuelve a estos países más sensibles a una potencial represalia a causa de la implementación de medidas defensivas. Tómese como ejemplo la respuesta china al conjunto de derechos *antidumping* que la Argentina implementó en su contra entre los años 2009 y 2010. Dado el daño percibido en sus ventas industriales China fijó a modo de *medida espejo* una norma técnica que demoró el ingreso de las exportaciones argentinas de aceite de soja durante todo el año. En 2009 este producto era el segundo en importancia en la canasta argentina de exportables y China su primer destino de exportación.

La coyuntura macroeconómica argentina también ejerce presiones para repensar internamente la forma de relacionamiento con China. Dado el problema de escasez de divisas que afecta al país desde fines del año 2011 y las dificultades de acceso al mercado internacional de capitales, China aparece como una potencial fuente de financiamiento, tanto de importaciones como de la producción en sectores clave de la economía.

Adicionalmente, la incorporación plena de China en la OMC a partir de 2016 y sus consecuencias sobre las futuras investigaciones por *dumping* erosionará los márgenes de protección para los sectores sensibles tanto de la Argentina como de Brasil.

En este estado de cosas, el primer paso es la definición de una política común entre la Argentina y Brasil acerca del tratamiento que se dará a los sectores industriales sensibles. Si bien China planea promocionar en los próximos años actividades que se encuentran en la frontera tecnológica, el país sostendrá los estímulos actuales sobre las industrias tradicionales: electrónicos, automotriz, textiles, acero y bienes de capital. En todos los casos, se trata de segmentos que compiten con la producción manufacturera argentina y brasileña.

En segundo lugar, es necesario realizar una evaluación de las ventanas de oportunidad en términos de demanda futura que abrirán China y los socios en la región LAC.

La progresiva maduración de la economía china hacia un modelo de crecimiento basado en el mercado interno ira acompañada de un aumento generalizado de los ingresos, un mayor consumo y envejecimiento poblacional. Todos estos factores generarán nichos de consumo de mayor sofisticación, generando el desafío de desarrollar derivados de los recursos naturales con un mayor proceso de industrialización.

Desde otra perspectiva, la sostenida demanda de China por alimentos y *commodities* implica que los ingresos por exportación de los países de la región LAC continuarán creciendo y sus economías continuarán atrayendo inversión extranjera directa. La apreciación de las monedas domésticas que acompañaría a estos procesos podría otorgar mayor competitividad para productos y servicios brasileños y argentinos si el real y el peso respectivamente se fortalecieran menos.

Por supuesto, la posibilidad de aprovechar estas oportunidades es condicional a una mejora a nivel regional de cuestiones sistémicas que afectan la competitividad global. En este sentido, la planificación y desarrollo de infraestructura logística se presenta como un ineludible paso previo a la esquematización de cualquier estrategia exportadora. Las deudas acumuladas en este aspecto incrementan los costos de exportación de todos los productos. Actualmente, la erogación asociada a la colocación de un contenedor de mercadería en barco en cualquier país de LAC se encuentra por encima del valor medio mundial.

También habrá que realizar trabajos conjuntos en torno de las temáticas de acceso a mercados en vías de optimizar las alternativas que ofrece una nueva demanda agroindustrial. A la fecha, China mantiene altos porcentajes de productos agrícolas con aranceles en el marco de los TLC firmados con otros países.

Como se desprende de lo anterior, las problemáticas relacionadas a infraestructura y acceso a mercados involucran a todos los países del Cono Sur, poniendo en evidencia la importancia de alcanzar enfoques conjuntos para su solución. Esto último toma aún más relevancia cuando el tratamiento de estas temáticas puede conducirse en foros como el G20, en casos como por ejemplo acceso a mercados.

La necesidad de generar una sólida postura única en el ámbito internacional abre un espacio para la coordinación de políticas en la región a pesar de la divergencia en las estrategias de inserción que actualmente existe entre los países.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment. 2011.

China Bussiness Insight, TUSIAD, Febrero 2013.

II Sesión de la XII Asamblea Popular Nacional. Crecimiento estable y profundización de la reforma. Marzo 2014.

Árabe Neto, Abrão M. y Sardelli Panzini, Fabrizio. *Consequências do Reconhecimento da China como Economia de Mercado*. RBCE, 108.

Red Mercosur. *A América Latina diante da China como potência econômica mundial.* RBCE, 110.

Mendes De Paula, Germano. *Cadena Metalmecánica en América Latina: Importancia Económica, Oportunidades y Amenazas*. Octubre 2012.

Rosales, Osvaldo y Kuwayama, Mikio. *China y América Latina y el Caribe. Hacia una relación económica y comercial estratégica*. CEPAL. Marzo 2012.

Chinese Outward Investment: An emerging policy Framework. Publicado por The International Institute for Sustainable Development. 2013.

Fang, Cai. *Demographic Transition, Demographic Dividend, and Lewis Turning Point in China*. Institute of Population and Labor Economics, CASS.

Desafíos Post Crisis de América Latina. Vínculos con Asia y Rol de los Recursos Naturales. Libro editado por Alejandro Foxley. CEPLAN.

El Impacto de China en América Latina: Comercio e Inversiones. Red Mercosur Nº 20.

Da Motta Veiga, Pedro y Polonia Rios, Sandra. *El surgimiento asiático y América Latina: implicancias económicas actuales y perspectivas.* Plataforma Democrática. Abril 2010.

Mesquita Moreira, Mauricio. *El surgimiento asiático y América Latina: implicancias económicas actuales y perspectivas.* INTAL. ITD. Ocassional Paper 36.

Jenkins, Rhys, Dussel Peters, Enrique y Mesquita Moreira, Mauricio. *The Impact of China on Latin America and the Caribbean*. World Development Vol. 36, Nº 2, pp. 235-253, 2008.

Sitios web:
http://www.mofcom.gov.cn/
http://www.wto.org/