

Relaciones económicas

entre América Latina
y el Caribe y China

OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Relaciones económicas

entre América Latina
y el Caribe y China

OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado
Secretario Ejecutivo Adjunto

Mario Cimoli
Oficial a Cargo de la División de Comercio Internacional e Integración

Ricardo Pérez
Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

El presente documento se elaboró bajo la responsabilidad de Mario Cimoli, Oficial a Cargo 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 Herrerros, Oficial de Asuntos Económicos de la misma División. Participaron también en la redacción del documento Keiji Inoue, Nanno Mulder y Tania García-Millán, Oficiales de Asuntos Económicos de la misma División, y Cecilia Plottier, Oficial de Asuntos Económicos de la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial. Se agradecen los aportes de Osvaldo Rosales, ex Director de la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL, y el apoyo estadístico de Javier Meneses, Asistente de Investigación de la misma División.

Índice

Prólogo	5
I. La economía china en una fase de grandes transformaciones	9
A. Desempeño reciente y principales desafíos	9
B. Avances heterogéneos en las distintas transiciones	11
C. Promover el desarrollo inclusivo y verde	15
D. Una creciente presencia internacional de China.....	16
II. Principales rasgos del comercio y la inversión entre América Latina y el Caribe y China	19
A. Panorama general del comercio.....	19
B. El comercio agrícola.....	33
C. Los flujos bilaterales de inversión extranjera directa	40
III. Hacia una profundización de la cooperación entre China y América Latina y el Caribe	49

Prólogo

El presente documento ha sido preparado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con ocasión de la visita a su sede del Presidente de China, Xi Jinping, el 22 de noviembre de 2016.

Este trabajo se compone de tres partes. En la primera se abordan, desde la mirada regional, los principales desafíos que enfrenta China en el marco del proceso de reformas de su modelo de desarrollo. Allí se destaca la visión estratégica contenida en el decimotercer Plan Quinquenal (2016-2020), expresada en los grandes ejes orientadores de las reformas en los próximos años. En particular, se enfatiza la necesidad de alcanzar un desarrollo territorialmente equilibrado, socialmente inclusivo y respetuoso del medio ambiente, en el contexto de una economía abierta al mundo y crecientemente orientada a la innovación y el conocimiento. Cabe destacar las grandes coincidencias existentes entre estas aspiraciones y las que subyacen en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015. Resultan también notables los paralelos entre las orientaciones contenidas en el decimotercer Plan Quinquenal de China y en el documento *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, elaborado por la CEPAL con motivo de su trigésimo sexto período de sesiones, celebrado en la Ciudad de México en mayo de 2016.

En la segunda parte del documento se presenta un panorama actualizado de las relaciones comerciales y de inversión entre China y América Latina y el Caribe. Se constata que, tras un período de

extraordinario dinamismo entre 2000 y 2011, el intercambio comercial se desaceleró fuertemente y que en los últimos dos años su valor ha caído. Ello es resultado de la disminución del crecimiento de la actividad económica tanto en China como en la región, y del término del denominado superciclo de altos precios de las materias primas. Por otra parte, China se mantiene como un importante inversionista extranjero en la región, aunque con niveles aún lejanos de los montos provenientes de los Estados Unidos y algunos países europeos. 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: solo cinco productos, todos primarios, representaron el 69% del valor de los envíos regionales a China en 2015. La dinámica de la inversión extranjera directa china en la región refuerza este patrón, ya que casi el 90% de dicha inversión entre 2010 y 2015 se dirigió a las actividades extractivas, en particular la minería y la producción de hidrocarburos.

En la tercera parte del documento se abordan las perspectivas y desafíos de la cooperación entre América Latina y el Caribe y China en los próximos años. El marco de referencia de dicho análisis es el Plan de Cooperación 2015-2019, adoptado en la Primera Reunión Ministerial del Foro CELAC-China, celebrada en Beijing en enero de 2015. Transcurridos casi dos años desde la adopción de dicho plan, se han constituido varios foros sectoriales que congregan a autoridades gubernamentales de ambas partes, así como a representantes de los Parlamentos, del sector empresarial, de instituciones académicas, partidos políticos y otros actores de la sociedad civil. Este es el caso, entre otras, de las áreas de agricultura, infraestructura y ciencia y tecnología. No obstante, se constata un déficit de información sistematizada y públicamente disponible en la región que permita hacer un seguimiento del grado de avance en las distintas áreas de trabajo.

El profundo 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, revertir la preocupante reprimarización exportadora demanda avances en materia de 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 Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (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. Todo 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 gestión de cadenas regionales de valor. Por su parte, la valiosa experiencia acumulada por nuestra región en lo referente a 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.

Como ya lo ha manifestado la CEPAL en documentos anteriores, se hace imperativo dar un salto en materia 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 comprendido entre 2015 y 2019 constituye un necesario e importante primer paso en esa dirección, al definir un marco institucional y orientaciones generales. Ahora es necesario dotar dicho Plan de contenidos concretos, lo que a su vez demanda definir una agenda regional concertada de prioridades, privilegiando las iniciativas plurinacionales. En la medida en que ello se logre, se estarán sentando las bases para aportar contenido a una futura cumbre de Jefes de Estado de China y América Latina y el Caribe, al estilo de las que China celebra con Europa, Asia, África y el mundo árabe.

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Comisión Económica para América Latina
y el Caribe (CEPAL)

I. La economía china en una fase de grandes transformaciones

A. Desempeño reciente y principales desafíos

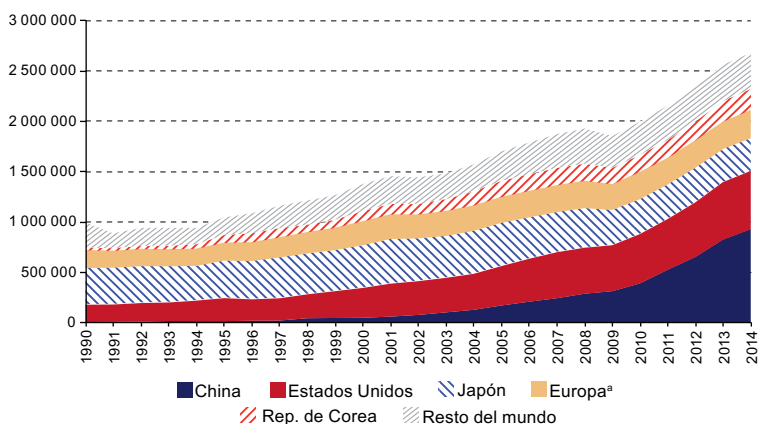
En los últimos años, la tasa de expansión de la economía china se ha moderado hasta un rango entre el 6% y el 7% anual, de conformidad con el objetivo de mediano plazo trazado por las autoridades. Cabe notar que, pese a la desaceleración reciente, China sigue siendo una de las economías de mayor crecimiento en el mundo. De hecho, la economía mundial (si se excluye a China y la India) está creciendo a un ritmo cercano al 1,5% anual.

China ha mostrado gran capacidad para incorporar tecnologías y conocimiento en sus exportaciones y para generar transformaciones estructurales hacia sectores de alta productividad. Ello le ha permitido convertirse en un actor central de la producción industrial y el comercio mundiales. En 2015, fue el principal productor mundial de manufacturas, el mayor exportador de bienes y el segundo importador de bienes y servicios. Actualmente, es el origen de una cuarta parte de la producción mundial de bienes manufactureros.

El notable desarrollo que experimentó China en las últimas décadas se basó en la creación de ventajas competitivas en sectores que tienen una demanda global dinámica y que se caracterizan por un rápido progreso técnico. De hecho, en 2011 China desplazó a los Estados Unidos como el país en que se presentan más solicitudes de patentes, situación que se mantiene hasta hoy y que habría sido impensable a

comienzos de este siglo (véase el gráfico I.1). El proceso de transferencia de población y mano de obra del campo a la ciudad (en particular, al empleo manufacturero) permitió lograr aumentos de productividad y aprendizajes que, al madurar, han transformado al país en un líder industrial. China también ha desarrollado una activa política industrial, que ha posibilitado sustituir gradualmente importaciones y aumentar el valor agregado de las exportaciones.

Gráfico I.1
Países y regiones seleccionados: número de solicitudes de patentes, 1990-2014



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) [en línea] <http://www.wipo.int/ipstats/en/>.
* En las cifras de Europa se incluyen las solicitudes presentadas ante la Oficina Europea de Patentes y las oficinas nacionales de Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Italia, los Países Bajos, el Reino Unido, Suecia y Suiza.

En la actualidad, las autoridades económicas chinas enfrentan simultáneamente una serie de complejas transiciones, entre las que se destacan las siguientes:

- desde un modelo de crecimiento apoyado en la inversión y las exportaciones a uno que privilegia el consumo de los hogares;
- desde un énfasis en la manufactura tradicional a un mayor peso de las manufacturas modernas y los servicios;
- desde un rol preponderante de las empresas estatales en la economía a una mayor participación de las empresas privadas;
- desde una sociedad predominantemente rural a una en que la mayoría de la población habita en ciudades;

- desde una economía basada en los combustibles fósiles a una caracterizada por un peso creciente de las energías renovables, y
- desde un bajo nivel de integración financiera con el resto del mundo a una economía caracterizada por una creciente apertura de la cuenta de capitales de la balanza de pagos.

Para hacer frente a estos grandes desafíos, en el decimotercer Plan Quinquenal (2016-2020) se definen cinco ejes orientadores de las reformas en los próximos años:

- i) la innovación como motor del desarrollo económico;
- ii) el desarrollo inclusivo, que promueva la prosperidad compartida y ponga énfasis en la promoción de los servicios sociales;
- iii) el desarrollo verde, que promueva un crecimiento amigable con el medio ambiente, por ejemplo, a través de un énfasis en las energías renovables no convencionales y en el ahorro de energía, agua y materiales;
- iv) el desarrollo equilibrado entre las zonas urbanas y las rurales, y entre los diversos sectores de la economía, y
- v) la apertura, para aprovechar más las oportunidades que ofrecen los mercados externos, en parte mediante un rol más activo en la gobernanza de la globalización.

B. Avances heterogéneos en las distintas transiciones

La primera transición es la que se relaciona con la transformación productiva. La reestructuración sectorial en curso pone énfasis en la transición hacia las llamadas manufacturas inteligentes, producidas en sectores a los que se denomina “industrias emergentes estratégicas”. Destacan entre estas la Internet móvil, los circuitos integrados, los equipos de alta gama, los vehículos impulsados por nuevas energías, el comercio electrónico, la logística, los servicios de envío urgente y las industrias culturales. El programa Manufactura China 2025 apunta a la informatización de la industria manufacturera, la promoción del desarrollo de redes digitales y la reconversión tecnológica de las industrias tradicionales. A su vez, el programa Internet Plus está dirigido a combinar la Internet móvil, la computación en la nube, la analítica de macrodatos (*big data*) y la Internet de las cosas con la industria manufacturera moderna. Mediante la reestructuración sectorial se 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 generación de empleos.

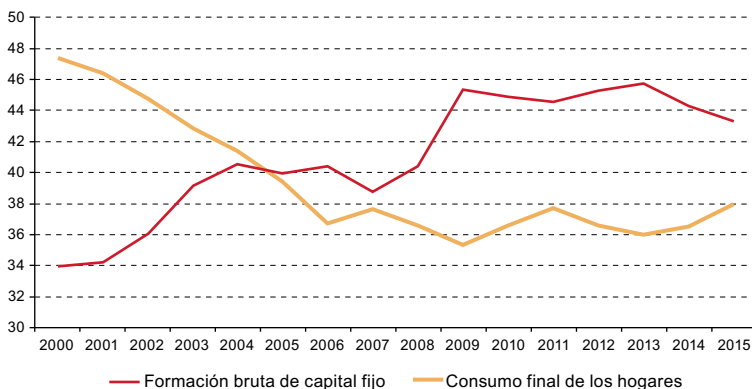
Otro aspecto relevante de la reestructuración sectorial es la reducción del exceso de capacidad productiva en 15 ramas prioritarias, entre las cuales se cuentan el cemento y la siderurgia. Para ello se está recurriendo a un conjunto de instrumentos, incluidas limitaciones al crédito y fusiones y absorciones empresariales. No obstante los avances registrados, las autoridades chinas mantienen una cierta reticencia a enfrentar la sobrecapacidad existente en varios sectores manufactureros, como los del acero, el aluminio, el carbón, el cemento, el petróleo refinado y el vidrio. Por ejemplo, según cifras de la Asociación China del Acero y el Hierro, en 2015 las tasas de utilización de la capacidad instalada en las industrias del acero y del hierro fueron del 67% y el 71%, respectivamente. Puesto que en China se origina más de la mitad de la producción mundial de acero y aluminio, su sobreproducción sigue presionando los precios mundiales de dichos productos a la baja, en el contexto de una débil demanda mundial. De manera más general, la sobrecapacidad de la economía explica gran parte de la caída del índice de precios al productor que se ha mantenido por más de 56 meses seguidos, desde el inicio de 2012 hasta agosto de 2016. Aunque el Gobierno promueve recortes de la capacidad mediante la cancelación o el retraso de nuevas inversiones, así como el cierre de plantas ineficientes y altamente contaminantes, los avances en esta dirección han sido lentos.

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 a la iniciativa privada, 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 plantea el avance hacia entidades mixtas, permitiendo la presencia de capital privado en proyectos de inversión estatales. En cuanto al sector externo, se propone reducir a la mitad el número de los sectores en que actualmente se restringe la inversión extranjera y acelerar la inversión en el exterior, particularmente en infraestructura.

Por el lado de la demanda, las autoridades chinas promueven la transición desde una economía fuertemente impulsada por la inversión

y las exportaciones, hacia una en que tenga un mayor peso el consumo. Desde 2013 se observan avances en esta dirección (véase el gráfico I.2). No obstante, el peso de la formación bruta de capital fijo en el PIB del país (43%) es todavía muy superior al de otras economías como los Estados Unidos, el Japón o países europeos, donde dicha variable representa típicamente entre el 15% y el 25% del PIB. A su vez, el peso del consumo en la economía china (38% del PIB) sigue siendo muy bajo respecto del que alcanza en dichas economías, en las que esa variable representa más del 60% del producto.

Gráfico I.2
China: participación del consumo y la formación bruta de capital fijo en el PIB, 2000-2015
(En porcentajes)



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

El actual proceso de rebalanceo de la economía podría verse complicado por el rápido crecimiento del endeudamiento. Se estima que el acervo de deuda pasó de representar el 160% del PIB en 2005 a ser equivalente al 247% del PIB en 2015. La categoría que más aumentó fue el endeudamiento de las empresas, que se elevó del 105% al 165% del PIB durante ese mismo período¹. En 2016, el endeudamiento corporativo sigue aumentando, debido al mayor flujo de crédito a los sectores tradicionales (sobre todo, al desarrollo de infraestructura), en

¹ Véase Bloomberg [en línea] <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-08-28/digging-into-china-s-growing-mountain-of-debt>.

el contexto de un aporte aún insuficiente del consumo a la expansión del PIB. La creciente insostenibilidad de esta deuda se manifiesta en el nivel histórico que alcanzó la cartera de préstamos no cobrados, que fue equivalente al 7% del PIB en 2015. Otra preocupación es que más de la mitad de la deuda corresponde a las empresas estatales, cuyos ingresos y ganancias están bajando desde 2015. Además, preocupa la marcada caída del rendimiento de las inversiones: en 2009 se necesitaba 1 yuan de crédito adicional para incrementar el PIB en 1 yuan, mientras que en 2015 se requerirían 4 yuanes para generar el mismo aumento².

Una preocupación adicional es el fuerte aumento de los precios de diversos activos y la posible formación de burbujas. En efecto, los precios de acciones, bonos y bienes raíces siguen aumentando rápidamente en 2016³. Estos activos son la principal alternativa de inversión para los elevados montos de ahorro en un contexto en que aún es difícil invertir en el extranjero y las tasas de interés pagadas por los bancos son bajas. Pese a varias medidas tomadas por las autoridades, las presiones en el mercado inmobiliario han aumentado considerablemente este año. Ejemplos de ello son el alto crecimiento del precio del metro cuadrado en varias ciudades y la aceleración de las compras de viviendas ante la expectativa de posibles restricciones futuras a dichas adquisiciones. El aumento del precio de las propiedades (de un 16% a nivel nacional en los últimos 12 meses⁴) se ve acentuado por la falta de construcción en zonas de alta demanda. Por otro lado, continúa la sobreoferta en las pequeñas ciudades, en parte debido a que los gobiernos locales han vendido terrenos a las constructoras. Como los sectores de la construcción, las manufacturas de cemento y el mobiliario suman alrededor del 25% del PIB del país⁵, un freno drástico en su actividad afectaría profundamente a China y a la economía global.

² Fondo Monetario Internacional, *The People's Republic of China: 2016 Article IV Consultation*, Washington, D.C., 2016.

³ *Ibíd.*

⁴ Véase "Chinese property. When a bubble is not a bubble", *The Economist*, 15 de octubre de 2016.

⁵ *Ibíd.*

C. Promover el desarrollo inclusivo y verde

Las metas planteadas por las autoridades chinas para 2016 respecto del mercado laboral eran crear 10 millones de empleos urbanos y mantener el desempleo urbano bajo el 4,5%. A fines del tercer trimestre del año, ya se habían creado 10,7 millones de empleos y la tasa de desempleo nacional era del 4%. El desempleo es inferior al 5% en las 31 principales ciudades, por primera vez desde junio de 2013. Por otra parte, el salario mínimo ha aumentado en nueve regiones, alcanzando un incremento medio del 10,7%⁶. Estos notables resultados probablemente se relacionan con la mayor actividad en el sector de los servicios, que genera más empleos por unidad de producto que la manufactura. El sector de los servicios ya superó a la industria en términos de participación en el producto y ello empieza a reflejarse en el empleo. Si antes se requería crecer a una tasa del 10% para generar 10 millones de empleos, hoy creciendo a una tasa del 6,5% se crean casi 11 millones de empleos. Es decir, la elasticidad del empleo respecto del producto ha aumentado de modo significativo, gracias al mayor peso del sector de los servicios en la economía.

Otro objetivo del Gobierno es la generación de una vasta red de protección social en las zonas urbanas, donde se prevé que habite el 60% de la población en 2020. Con ello se espera asegurar a las familias niveles razonables de protección en materia de salud, educación, vivienda y previsión, lo que a su vez les permitiría asignar un mayor porcentaje de su ingreso disponible al consumo. Se trata de una tarea de gran complejidad, pero indispensable para que el consumo pueda convertirse efectivamente en un motor de crecimiento de la economía de China en los próximos años. Asimismo, los avances en la creación de una red de protección social facilitarían la transformación productiva y social. Al contar con una mayor protección social, los gobiernos locales y las empresas estatales tendrían mayor espacio para absorber recortes de la producción (y del empleo) en sectores que hoy presentan un exceso de capacidad. Lo anterior facilitaría la reasignación de recursos hacia las nuevas actividades vinculadas con las manufacturas inteligentes y los servicios modernos.

⁶ Véase "China anticipates booming job market in 2016", People's Daily Online, 26 de octubre de 2016.

En el ámbito del medio ambiente, China está mostrando importantes avances. Ello se aprecia, por ejemplo, en la mayor presencia de energías renovables no convencionales en su matriz energética; en el liderazgo tecnológico que el país exhibe en varias de ellas; en la reducción del uso de carbón en las centrales eléctricas, y en el cierre de centrales contaminantes. Todos estos logros, así como el fuerte énfasis del Plan Quinquenal 2016-2020 en los objetivos ambientales y la ratificación del Acuerdo de París, son muestras del compromiso de China con el combate al cambio climático.

D. Una creciente presencia internacional de China

Los lineamientos del decimotercer Plan Quinquenal incluyen varias iniciativas para dinamizar el comercio internacional y aumentar la participación de China en la gobernanza de la globalización. En el ámbito de las negociaciones comerciales, su principal proyecto es la Asociación Económica Regional Integral (RCEP). Con ella se busca constituir una gran área de libre comercio conformada por 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). Las negociaciones de la RCEP incluyen el tratamiento de los nuevos temas vinculados al comercio, como comercio electrónico, cadenas de valor, medio ambiente y cambio climático, estándares laborales y género. Los acuerdos que se alcancen en estos temas en el marco de la RCEP podrían convertirse posteriormente en la base para nuevos acuerdos multilaterales en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En el marco del Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC), China ha impulsado también estudios de prefactibilidad para evaluar la posibilidad de lanzar negociaciones de una gran Área de Libre Comercio de Asia y el Pacífico (FTAAP). Otras iniciativas recientes, 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.

Otras dos iniciativas estratégicas de gran escala apuntan a fortalecer los vínculos económicos de China con las regiones de su entorno. Ellas son el megaproyecto de infraestructura conocido como “la Franja y la Ruta” y la creación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII). La primera iniciativa puede redundar en cuantiosos flujos nuevos

de comercio y de inversión. Se contemplan 890.000 millones de dólares en inversiones, para lo que se cuenta con recursos del BAII y del Nuevo Banco de Desarrollo de los países del grupo BRICS. Este proyecto incluye a más de 60 países de Asia, Europa y el Norte de África, que en conjunto representan un 63% de la población, un 30% del PIB y un 35% del comercio mundiales.

El BAII inició sus operaciones en 2016 con 57 países miembros. Tiene previsto aumentar sus inversiones de un rango entre 1.500 y 2.000 millones de dólares en 2016 a un rango entre 3.000 y 5.000 millones de dólares en 2017 y cerca de 10.000 millones de dólares en 2018. La gran mayoría de los préstamos serán canalizados mediante el Banco de Exportación e Importación de China y el Banco Chino de Desarrollo. Además, se prevén crecientes aportes al financiamiento de las obras de infraestructura por parte de compañías de seguros, fondos soberanos, fondos de pensiones y fondos de capital privado de otros países⁷.

Otro objetivo clave para el posicionamiento internacional de China es la internacionalización de su moneda, el renminbi. Un paso importante en esta dirección se dio en septiembre de 2016, con la incorporación del renminbi a la canasta de divisas utilizadas por el Fondo Monetario Internacional para el cálculo del valor de los derechos especiales de giro. Este paso es un reconocimiento internacional del renminbi como moneda de reserva y moneda para las transacciones comerciales y financieras. También es un reconocimiento a los avances logrados en las reformas de los sistemas monetario, cambiario y financiero de China. Para la plena internacionalización del renminbi, China deberá seguir profundizando la apertura de su cuenta de capitales, mejorando el acceso a los mercados de bonos y acciones, flexibilizando la política cambiaria y profundizando el mercado financiero.

⁷ Véase "How the Silk Road plans will be financed", *Financial Times*, 9 de mayo de 2016 [en línea] <https://www.ft.com/content/e83ced94-0bd8-11e6-9456-444ab5211a2f>.

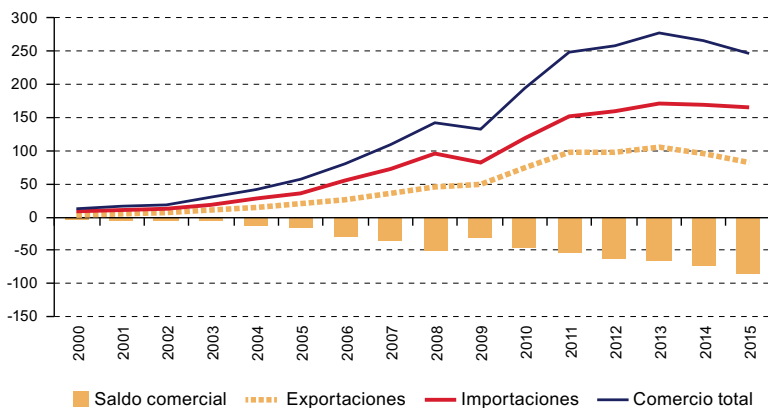
II. Principales rasgos del comercio y la inversión entre América Latina y el Caribe y China

A. Panorama general del comercio

El comercio de bienes entre América Latina y el Caribe y China alcanzó su máximo histórico en 2013, tras lo cual ha experimentado dos años consecutivos de caídas. En 2015, el valor del intercambio bilateral alcanzó los 247.000 millones de dólares, un 11% menos que los 278.000 millones de dólares registrados en 2013. En ello influyó principalmente la acentuada caída del valor de las exportaciones de la región entre 2013 y 2015 (-23%). Esta disminución se explica por la desaceleración del crecimiento de China, que ha repercutido en una menor demanda y pronunciados descensos de los precios de las materias primas que componen el grueso de la canasta exportadora regional a dicho mercado. En contraste, las importaciones desde China solo cayeron un 3% en igual período. Como resultado, el déficit comercial de América Latina y el Caribe con China ha seguido creciendo, alcanzando ya los 84.000 millones de dólares (véase el gráfico II.1).

Todos los principales exportadores de la región a China registraron descensos del valor de sus envíos entre 2013 y 2015. Se destacan las fuertes caídas de los envíos del Brasil, Chile y México, que conjuntamente representaron el 70% del valor de las exportaciones totales de la región a China en 2015. Solo algunos países que exportan montos reducidos a China tuvieron incrementos del valor de sus exportaciones a ese país en el último bienio (véase el cuadro II.1).

Gráfico II.1
América Latina y el Caribe: comercio de bienes con China, 2000-2015
(En miles de millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).

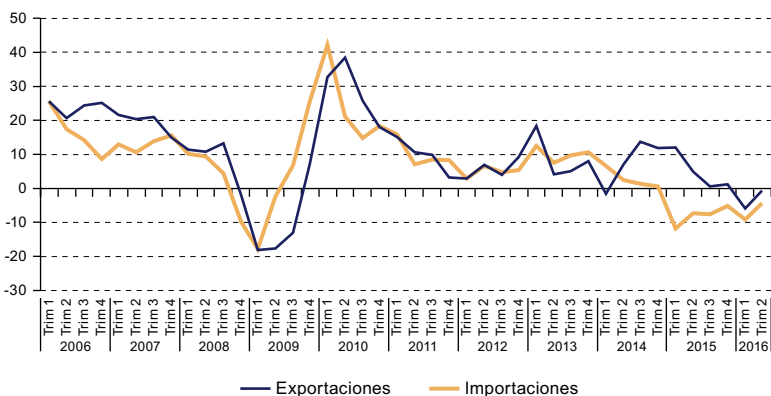
Cuadro II.1
América Latina y el Caribe (20 países): exportaciones de bienes a China, 2013-2015
(En millones de dólares y porcentajes)

País	2013	2014	2015	Variación 2013-2015
	<i>(en millones de dólares)</i>			<i>(en porcentajes)</i>
Argentina	5 512	4 460	5 174	-6,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	320	434	466	45,7
Brasil	46 026	40 616	35 608	-22,6
Chile	19 090	18 828	16 671	-12,7
Colombia	5 102	5 755	2 264	-55,6
Costa Rica	378	338	80	-78,8
Ecuador	569	485	723	27,1
El Salvador	5	6	44	713,1
Guatemala	167	43	207	23,9
Guyana	7	23	20	175,7
Honduras	135	92	21	-84,4
Jamaica	7	33	29	295,2
México	6 468	5 964	4 873	-24,7
Nicaragua	21	28	22	3,4
Panamá	51	69	41	-20,2
Paraguay	57	49	30	-47,4
Perú	7 354	7 025	7 333	-0,3
República Dominicana	232	170	123	-47,0
Uruguay	1 291	1 220	1 068	-17,3
Venezuela (República Bolivariana de)	13 374	11 320	6 888	-48,5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).

La contracción de las exportaciones regionales a China se produce en el contexto de un bajo dinamismo del comercio exterior de dicho país y, en particular, de sus importaciones. El volumen de las importaciones chinas anotó seis trimestres consecutivos de caídas interanuales entre el primer trimestre de 2015 y el segundo trimestre de 2016 (véase el gráfico II.2)¹. Esta situación responde no solo a la desaceleración de la economía china en los últimos años, sino también al proceso en curso de reequilibrio de su modelo de crecimiento. Específicamente, las autoridades chinas buscan reducir el elevado peso de la inversión en el producto (actualmente del 43%) y aumentar el reducido peso del consumo (actualmente del 38%, frente a más del 60% en el caso de los países desarrollados). Sin embargo, este proceso ha avanzado lentamente, afectando la demanda de importaciones. A ello se suma que desde hace varios años las empresas chinas han estado reduciendo el contenido importado de sus productos, especialmente de partes y componentes para las distintas industrias manufactureras.

Gráfico II.2
China: variación interanual del volumen de las exportaciones e importaciones totales, primer trimestre de 2006 a segundo trimestre de 2016
(En porcentajes)



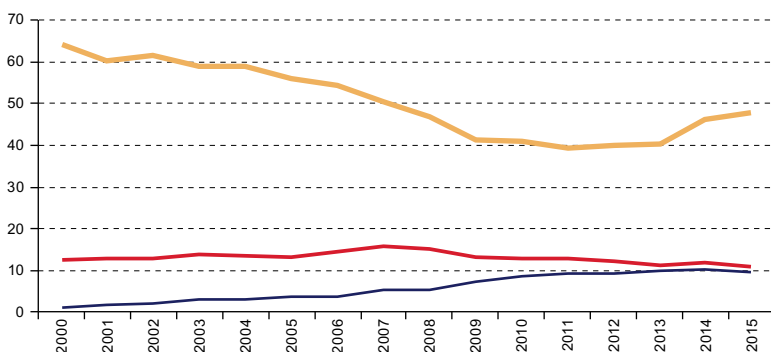
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de datos de la Organización Mundial del Comercio.

¹ La caída de las importaciones chinas —medidas en valor— se habría interrumpido en el tercer trimestre de 2016, creciendo un 2,1% con respecto a igual período de 2015 (véase “Q3 trade growth rebounds, pressure remains” [en línea] <http://english.cri.cn/12394/2016/10/13/20215942461.htm>).

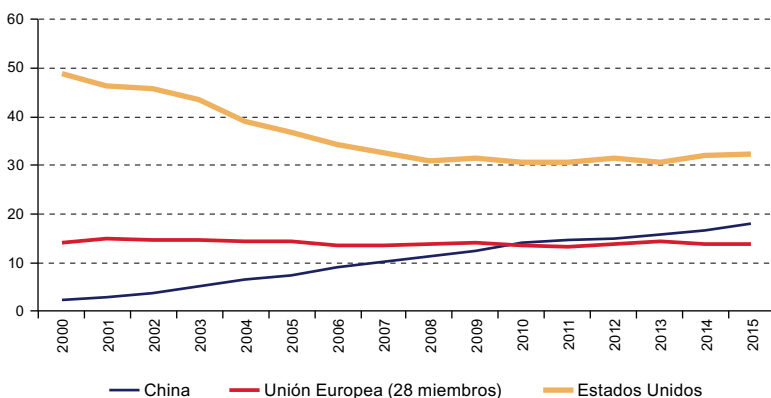
Pese a la pérdida de dinamismo del comercio bilateral, en 2014 China desplazó levemente a la Unión Europea como el segundo socio comercial de la región. Entre 2000 y 2015, su participación en las exportaciones regionales pasó del 1% al 10%, mientras que su participación en las importaciones pasó del 2% al 18%. Si bien la Unión Europea continúa siendo el segundo principal mercado para las exportaciones regionales, después de los Estados Unidos, desde 2010 China la desplazó como el segundo principal origen de sus importaciones, también después de dicho país (véase el gráfico II.3).

Gráfico II.3
América Latina y el Caribe: participación de socios seleccionados
en el comercio de bienes, 2000-2015
(En porcentajes)

A. Exportaciones



B. Importaciones

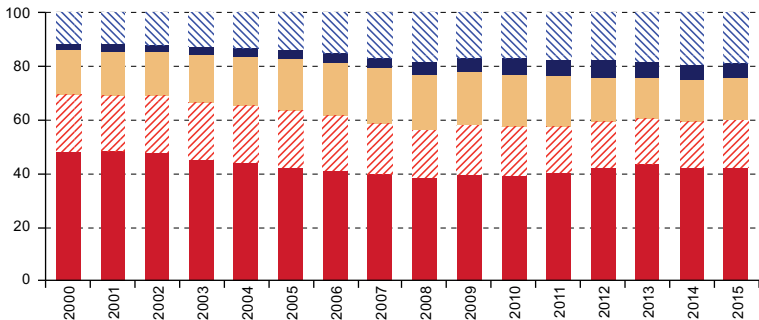


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).

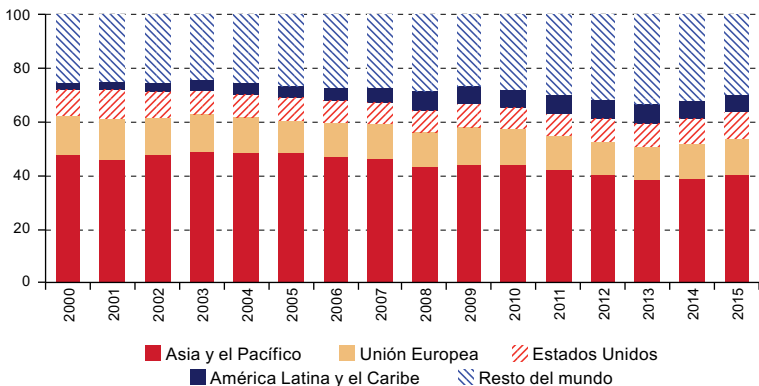
En los últimos años, América Latina y el Caribe ha perdido peso como socio comercial de China. Entre 2000 y 2012, la participación de la región en el comercio exterior de ese país aumentó significativamente, pasando del 2,8% al 6,5% en el caso de las exportaciones, y del 2,5% al 7,5% en el caso de las importaciones. Sin embargo, desde entonces la tendencia se ha revertido ligeramente. En la actualidad, la región es el destino del 5,7% de los envíos de China y el origen del 6,8% de sus importaciones (véase el gráfico II.4).

Gráfico II.4
China: participación de socios seleccionados en el comercio de bienes, 2000-2015
(En porcentajes)

A. Exportaciones



B. Importaciones



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).

Dado el menor ritmo de crecimiento previsto para los próximos años tanto en China como en la región con respecto a la década pasada, el comercio bilateral no seguirá expandiéndose a tasas tan elevadas como las observadas hasta 2012. Si el intercambio se expandiera en los próximos años al mismo ritmo al que lo hizo en 2013, último año en que registró una variación positiva (7,3%), sumaría 500.000 millones de dólares en 2025. Este monto fue definido como la meta a alcanzar en diez años en el marco del Plan de Cooperación 2015-2019, acordado en enero de 2015 entre la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y China.

El creciente déficit comercial de la región con China se debe fundamentalmente al saldo negativo también cada vez mayor que tienen México y Centroamérica con dicho país. Sin embargo, América del Sur, que durante la década pasada tuvo un balance comercial cercano al equilibrio con China, desde 2011 también viene registrando un déficit comercial creciente con esta. Ello se explica principalmente por la menor demanda china de productos primarios, la que se reflejó en fuertes caídas de sus precios y, por lo tanto, en el valor de los envíos sudamericanos. América Latina y el Caribe en conjunto exhibe un superávit comercial con China en productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales, el que se genera específicamente en América del Sur. Sin embargo, no alcanza a compensar los déficits que tienen la región y todas sus subregiones con China en el comercio de las demás manufacturas (véase el gráfico II.5).

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe mantiene déficits comerciales con China. Como se observa en el gráfico II.6, en 2015 (al igual que en 2014) solo tres países de la región, todos ellos sudamericanos, registraron superávits en su comercio con China: el Brasil, Chile y Venezuela (República Bolivariana de). 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, que equivale a más de dos tercios del déficit total que registra América Latina y el Caribe con ese país. Ello refleja el hecho de que, mientras solo el 1% de las exportaciones mexicanas en 2015 se dirigió a China, un 18% de sus importaciones en ese mismo año provino de esta.

Gráfico II.5
América Latina y el Caribe: saldo comercial con China, 2000-2015
 (En millones de dólares)

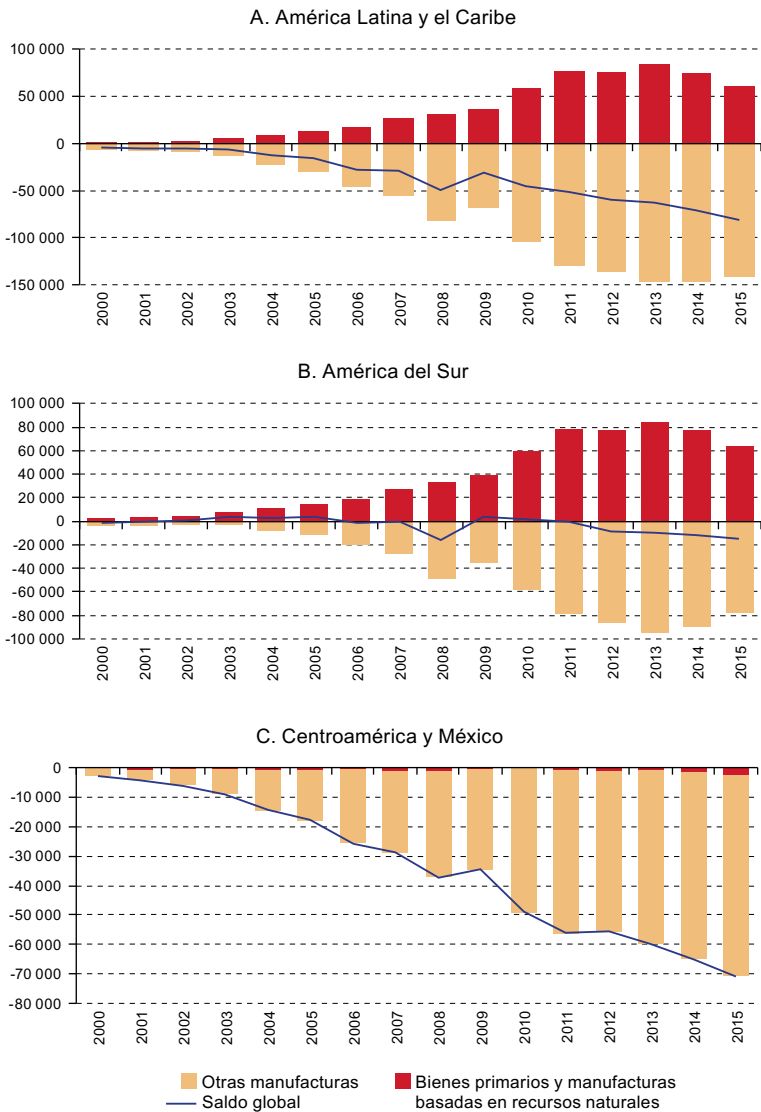
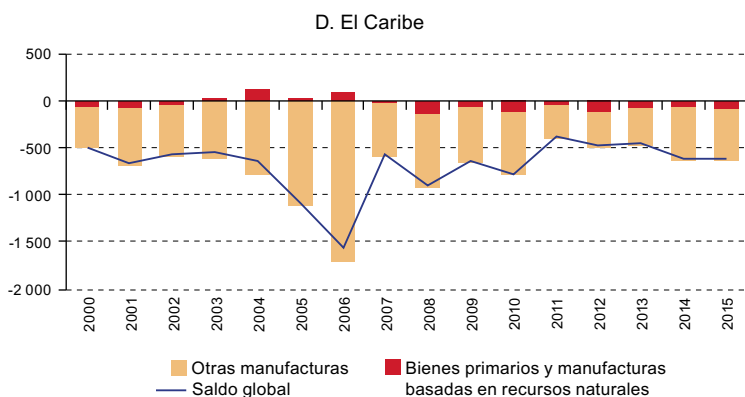
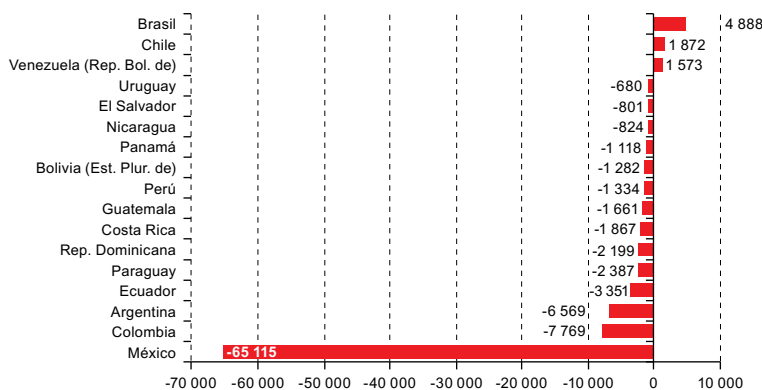


Gráfico II.5 (conclusión)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).

Gráfico II.6
América Latina y el Caribe (países seleccionados):
saldo comercial con China, 2015
(En millones de dólares)

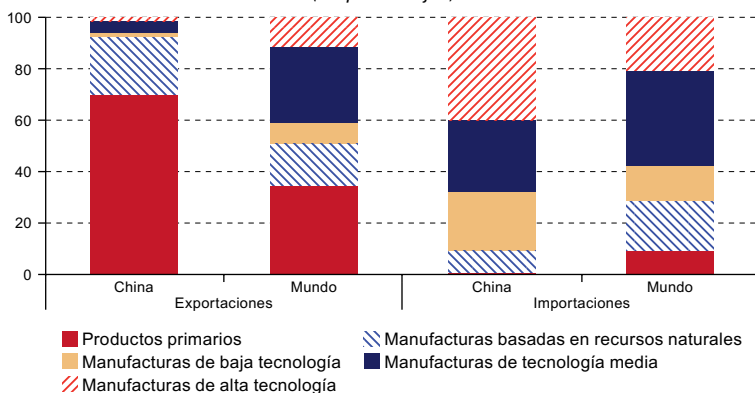


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de fuentes oficiales nacionales. Los datos de El Salvador y Panamá provienen de Naciones Unidas, Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).

La canasta exportadora de América Latina y el Caribe hacia China es mucho menos sofisticada que su canasta exportadora hacia el resto del mundo. En efecto, en 2015 los productos primarios representaron el 70% de las exportaciones de la región a China, frente a un 34% de sus envíos al mundo. Por el contrario, las manufacturas de tecnología baja, media y alta representaron solo un 8% de las exportaciones a China, ante un 49% de

los envíos al mundo. Lo contrario ocurre en el caso de las importaciones: las manufacturas de baja, media y alta tecnología representaron en 2015 el 91% de las importaciones regionales desde China, pero solo representaron el 72% de las importaciones desde el resto del mundo (véase el gráfico II.7). En otras palabras, el comercio entre América Latina y el Caribe y China sigue siendo netamente interindustrial: materias primas por manufacturas.

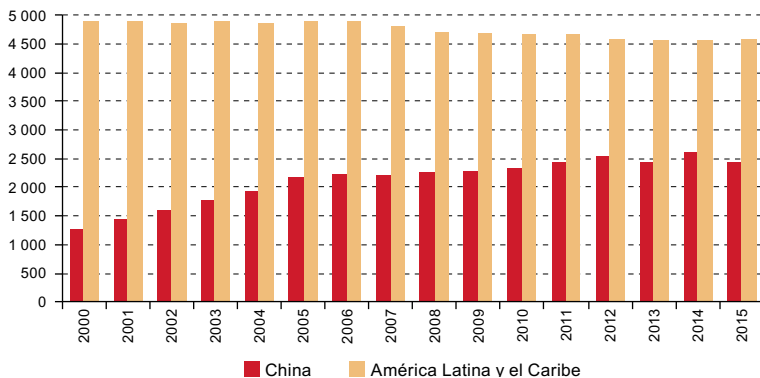
Gráfico II.7
América Latina y el Caribe: estructura de las exportaciones al mundo y a China según intensidad tecnológica, 2015
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (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 2015, 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 2015 (véase el gráfico II.8). 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 9 y 48 veces para los demás países de la región (véase el cuadro II.2). Por otra parte, tan solo cinco productos, todos primarios, representaron el 69% del valor de los envíos regionales a China en 2015. Los mismos cinco productos representaban el 45% del valor de las exportaciones de la región a ese país en el año 2000, evidenciando el fuerte proceso de reprimarización que ha tenido lugar desde entonces (véase el gráfico II.9).

Gráfico II.8
América Latina y el Caribe: número de productos exportados
a la región y a China, 2000-2015^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).

^a Los productos se definen a seis dígitos del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.

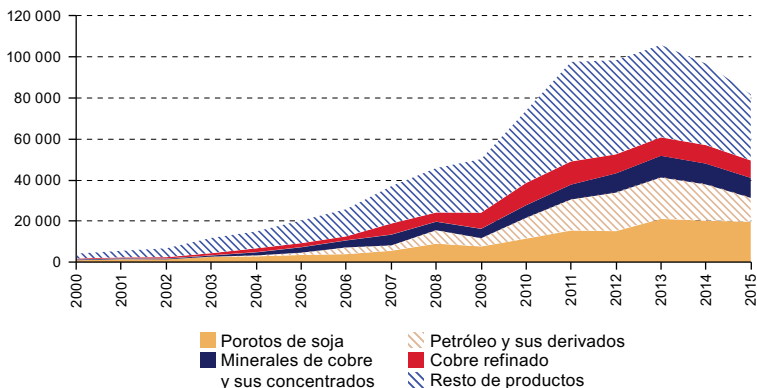
Cuadro II.2
América Latina y el Caribe: productos exportados
a la región y a China, 2015^a
(En número de productos y número de veces)

País	América Latina y el Caribe	China	Relación entre ambos valores
Argentina	3 263	374	9
Bahamas	218	11	20
Barbados	1 136	38	30
Bolivia (Estado Plurinacional de)	554	40	14
Brasil	3 771	1 400	3
Chile	3 582	369	10
Colombia	3 199	245	13
Costa Rica	2 694	156	17
Ecuador	1 820	127	14
El Salvador	2 505	63	40
Guatemala	3 151	135	23
Guyana	903	24	38
Jamaica	648	40	16
México	3 713	1 346	3
Nicaragua	1 807	44	41
Panamá	259	23	11
Paraguay	1 118	65	17
Perú	2 921	228	13
República Dominicana	2 295	208	11
San Vicente y las Granadinas	434	9	48
Uruguay	1 466	128	11
Venezuela (República Bolivariana de)	1 826	50	37

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).

^a Los productos se definen a seis dígitos del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.

Gráfico II.9
América Latina y el Caribe: composición por producto
de las exportaciones a China, 2000-2015
(En millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).

En concordancia con la observación anterior, en todos los países de la región (excepto Costa Rica y México), los cinco principales productos exportados representaron el 75% o más del valor total de las exportaciones a China en 2015. Se observa un fuerte predominio de las exportaciones de productos primarios, como petróleo, mineral de hierro, cobre en distintas formas, porotos de soja, chatarra de metales, harina de pescado, madera y azúcar. La presencia de las manufacturas es aún muy reducida en la canasta exportadora regional a China, excepto en los casos de Costa Rica y México (véase el cuadro II.3).

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 marcado 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.

Cuadro II.3
América Latina y el Caribe: cinco productos principales de exportación a China, 2015
(En porcentajes del valor de las exportaciones totales)

País	Suma de los cinco primeros productos	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto
Argentina	84,8	Habas de soja, incluso quebrantadas 68,4	Acete de soja en bruto, incluso desgomado 7,0	Carne de bovinos deshuesada, congelada 3,3	Aceites crudos de petróleo o de minerales bituminosos y quisiullas 3,3	Camarones, langostinos y quisiullas 2,7
Barbados	99,9	Los demás artículos y aparatos de prótesis 85,0	Los demás artículos y aparatos de prótesis dental 13,8	Desechos, recortes y desperdicios de los demás plásticos 0,6	Las demás manufacturas de hierro o acero 0,4	Sacos, bolsas y cucuruuchos de polímeros de etileno 0,1
Belice	100,0	Las demás maderas, en bruto, incluso descortezadas 84,8	Las demás maderas tropicales aserradas o desbastadas longitudinalmente 12,4	Cantos, grava y piedras machacadas, de los tipos usados para el hormigonado 2,8	Azúcar de caña o de remolacha y sacarosa químicamente pura 8,2	Pasta química de madera a la sosa (soda) o al sulfato 8,2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	84,3	Minerales de cinc y sus concentrados 25,7	Minerales de plata y sus concentrados 20,9	Aceites crudos de petróleo o de minerales bituminosos 19,9	Estafío en bruto, sin alear y sus concentrados 9,6	Minerales de cobre y sus concentrados 8,2
Brasil	78,9	Habas de soja, incluso quebrantadas 44,4	Minerales de hierro y sus concentrados sin aglomerar 16,2	Aceites crudos de petróleo o de minerales bituminosos 11,6	Pasta química de madera semiblanqueada o blanqueada 4,6	Azúcar de caña en bruto sin aromatizar ni colorear, en estado sólido 2,1
Chile	84,1	Cátodos y secciones de cátodos, de cobre refinado 41,9	Minerales de cobre y sus concentrados 30,1	Cobre sin refinar y ánodos de cobre para refinado electrolítico 5,2	Pasta química de madera de coníferas semiblanqueadas o blanqueadas 4,2	Minerales de hierro y sus concentrados sin aglomerar 2,7
Colombia	96,0	Aceites crudos de petróleo o de minerales bituminosos 79,4	Ferromquel 9,4	Desperdicios y desechos de cobre 5,9	Los demás cueros y pieles de bovino y de equino, curtidors o recortados 0,6	Hulla bituminosa, incluso pulverizada, sin aglomerar 0,6

Cuadro III.3 (continuación)

País	Suma de los cinco primeros productos	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto
Costa Rica		Las demás tomas de corriente, para una tensión inferior o igual a 1.000 voltios	Los demás cueros y pieles de bovino, frescos o salados, verdes y enteros	Carne de bovinos deshuesada, congelada	Los demás artículos y aparatos de prótesis	Desperdicios y desechos de cobre
	61,2	20,8	13,4	11,1	8,7	7,3
República Dominicana		Minerales de cobre y sus concentrados	Minerales de aluminio y sus concentrados	Desperdicios y desechos de cobre	Los demás instrumentos de cirugía y odontología	Papel o cartón kraft crudo o papel o cartón corrugado
	74,0	25,3	22,5	13,1	8,5	4,6
Ecuador		Camarones, langostinos y quisquillas	Aceites crudos de petróleo o de minerales bituminosos	Bananas o plátanos, frescos o secos	Desperdicios y desechos de metal precioso o de enchapado de metal precioso de virola o caoba	Maderas aserradas o desbastadas longitudinalmente
	82,0	25,8	21,7	17,6	8,4	8,4
El Salvador		Azúcar de caña en bruto sin aromatizar ni colorear, en estado sólido	Papel o cartón kraft crudo o papel o cartón corrugado	Aluminio, desechos y desperdicios	Poliétileno de densidad igual o superior a 0,94 g/cm ³	Desperdicios y desechos de fundición de acero inoxidable
	93,6	84,5	4,9	1,8	1,6	0,8
Guatemala		Azúcar de caña en bruto sin aromatizar ni colorear, en estado sólido	Ferrosilic	Partes de turbinas de vapor	Los demás desperdicios y desechos de papel y cartón	Desechos, recortes y desperdicios de polímeros de etileno
	95,0	58,9	28,0	4,2	2,7	1,2
Guyana		Mejores, rodigones y estacas de madera desbastada	Minerales de aluminio y sus concentrados	Las demás maderas, en bruto, incluso descortezadas	Las demás maderas aserradas o desbastadas longitudinalmente	Maderas perfiladas longitudinalmente de no coníferas
	89,6	44,2	22,0	10,0	7,8	5,5
Jamaica		Los demás óxidos de aluminio	Los demás desperdicios y desechos de aluminio	Hierro, desperdicios y desechos de fundición de hierro o de acero	Desperdicios y desechos de hierro o de acero estañados	Café tostado sin descafeinar
	96,2	81,0	7,3	5,4	1,5	1,0

Cuadro III.3 (conclusión)

País	Suma de los cinco primeros productos	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto
México	49,2	Minerales de cobre y sus concentrados	Automóviles para transporte de personas de cilindrada superior a 1,500	Cajas de cambio	Desperdicios y desechos de cobre	Aceites crudos de petróleo o de minerales bituminosos
Nicaragua	89,5	17,0	16,7	6,2	4,8	4,4
		Aceite de mani en bruto	Las demás maderas tropicales aserradas o desbastadas longitudinalmente	Los demás aceites de mani y sus fracciones	Desperdicios y desechos de cobre	Maderas perfiladas longitudinalmente de no coníferas
Panamá	89,5	37,4	27,6	10,9	7,1	6,5
		Desperdicios y desechos de cobre	Harina, polvo y pellets, de pescado, crustáceos o moluscos	Las demás maderas tropicales aserradas o desbastadas longitudinalmente	Aluminio, desechos y desperdicios	Madera de coníferas perfilada longitudinalmente
Paraguay	89,8	37,0	30,8	10,2	8,6	3,3
		Los demás cueros y pieles de bovino y equino, curtidos o recurtidos	Desperdicios y desechos de cobre	Las demás maderas tropicales aserradas o desbastadas longitudinalmente	Semilla de sésamo (ajonjolí), incluso quebrantada	Los demás cueros y pieles de bovino y equino
Perú	87,2	34,9	29,2	11,3	7,4	4,3
		Minerales de cobre y sus concentrados	Harina, polvo y pellets, de pescado, crustáceos o moluscos	Cátodos y secciones de cátodos, de cobre refinado	Minerales de cinc y sus concentrados	Minerales de plomo y sus concentrados
San Vicente y las Granadinas	84,0	49,5	11,9	10,8	6,4	5,3
		Los demás crustáceos congelados	Camarones, langostinos y quisquillas	Bogavantes congelados	Salmones del Pacífico congelados, excluidos filetes, higados y huevas en salmuera	Ostras, vivas, frescas, refrigeradas, congeladas, secas, saladas o en salmuera
Uruguay	95,0	57,8	12,9	11,2	9,9	3,3
		Carne de bovinos deshuesada, congelada	Habas de soja, incluso quebrantadas	Carne de bovinos en trozos sin deshuesar, congelada	Los demás lanas peinadas, excepto a granel	Los demás despojos comestibles de bovinos, congelados
Venezuela (República Bolivariana de)	80,3	36,5	26,4	6,3	4,7	4,4
		Aceites crudos de petróleo o de minerales bituminosos excepto aceites crudos	Aceites de petróleo o de minerales bituminosos excepto aceites crudos	Minerales de hierro y sus concentrados sin aglomerar	Ferromnquel	Los demás cueros y pieles de bovino y de equino, curtidos o recurtidos
	99,9	73,9	21,7	4,1	0,2	0,04

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).

B. El comercio agrícola

China, con tan solo un 7% de las tierras cultivables y un 6% de los recursos hídricos del mundo, debe alimentar al 19% 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, 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 (un 54% del total), se expandiría un 39% hasta 2050, año en que llegaría a los 1.050 millones de personas (un 76% del total)². Por otra parte, la población de clase media (definida como la perteneciente a hogares con un gasto medio de entre 10 y 100 dólares diarios) alcanzó los 247 millones de personas en 2012 (un 18% de la población) y se proyecta que llegue a los 607 millones de personas (un 44% del total) en 2020³.

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 de 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. 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, variedad de climas y biodiversidad, cuenta con las ventajas comparativas para ser un abastecedor principal de China de alimentos nutritivos, inocuos y de alta calidad.

El peso de los productos agrícolas en las exportaciones regionales a China muestra una tendencia ascendente en esta década⁴. En efecto, la participación de la agricultura en el valor de los envíos totales a ese país pasó del 20% en 2010 al 32% en 2015 (véase el gráfico II.10). De este modo, dicho sector ha recuperado la participación que tenía al inicio de la década pasada, antes del período de altos precios de los productos básicos

² Véase Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights* (ST/ESA/SER.A/352), Nueva York, 2014.

³ Estimaciones de Homi Kharas, de Brookings Institution, citadas en *The Wall Street Journal*, "Chasing China's shoppers", 14 de junio de 2012.

⁴ La definición de productos agrícolas utilizada en esta sección es la empleada en el Acuerdo sobre la Agricultura de la Organización Mundial del Comercio, e incluye los bienes primarios, los productos de la agroindustria, bebidas y alcoholes, y otros productos como cueros, pieles, lana, seda y algodón.

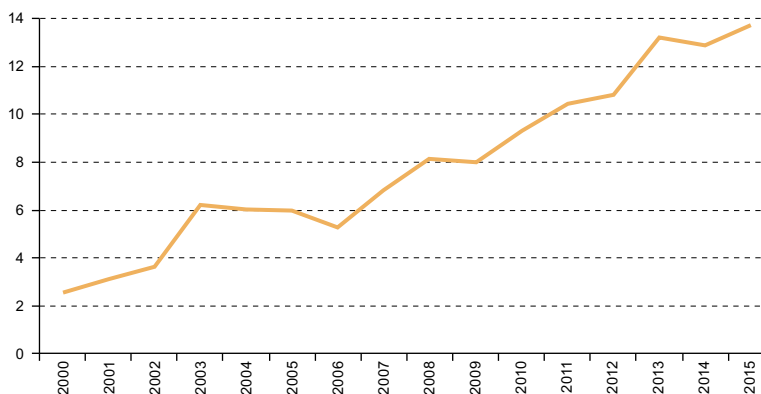
mineros y energéticos. La importancia de China como mercado para los envíos agrícolas de la región también ha aumentado considerablemente: su participación en las exportaciones agrícolas al mundo pasó de menos del 3% en 2000 a casi el 14% en 2015 (véase el gráfico II.11).

Gráfico II.10
América Latina y el Caribe: composición de las exportaciones a China, 2000-2015
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).

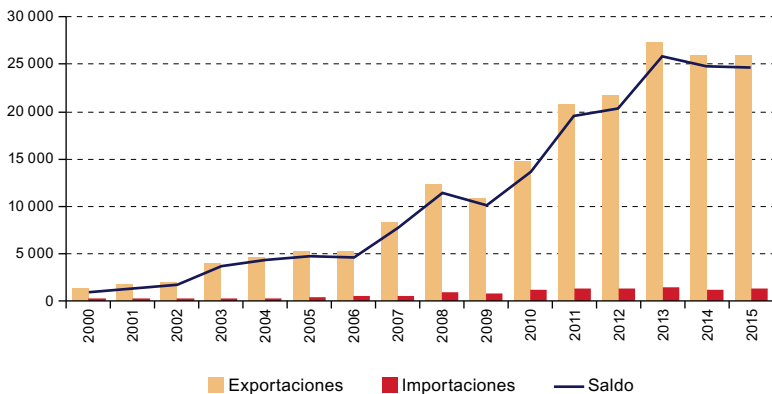
Gráfico II.11
América Latina y el Caribe: participación de China en las exportaciones agrícolas al mundo, 2000-2015
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).

La región exhibe un amplio superávit en el comercio agrícola con China. Entre 2000 y 2013, las exportaciones agrícolas de la región a ese país mostraron un gran dinamismo: crecieron a una tasa media del 27% anual, multiplicando su valor por 22 hasta alcanzar los 27.400 millones de dólares, su máximo histórico (véase el gráfico II.12). Cabe destacar que la caída del valor de los envíos agrícolas a China en el bienio 2014-2015 (-5%) ha sido mucho menor que la observada en las exportaciones totales de la región a ese país en igual período (-23%). En los próximos años, se espera que las exportaciones agrícolas de la región a China retomen su crecimiento, impulsadas por los procesos de urbanización y de expansión de la clase media en dicho país. Sin embargo, no deberían repetirse las elevadas tasas de crecimiento registradas hasta 2013. Asimismo, el comercio agrícola bilateral (que superó levemente los 27.000 millones de dólares en 2015) se sitúa aún lejos de la meta propuesta en 2012 por las autoridades chinas, de alcanzar 40.000 millones de dólares en cinco años, es decir, en 2017⁵.

Gráfico II.12
América Latina y el Caribe: comercio agrícola con China, 2000-2015
 (En millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).

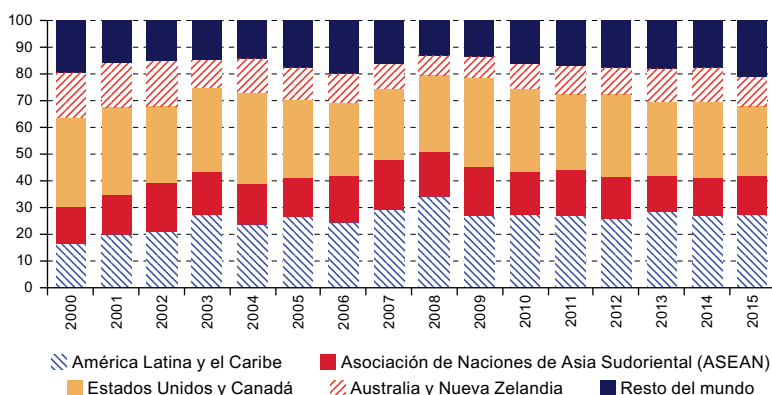
⁵ Véase el discurso “Para siempre amigos de confianza mutua”, pronunciado por el entonces Primer Ministro de China Wen Jiabao en la sede de la CEPAL, el 26 de junio de 2012 [en línea] <http://spanish.peopledaily.com.cn/31617/7858709.html>.

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 pasó del 16% en 2000 al 27% en 2015 (véase el gráfico II.13). Esta última cifra es levemente superior a la participación conjunta de los Estados Unidos y el Canadá en las importaciones agrícolas chinas (26%) y muy superior a las participaciones que obtienen otros competidores relevantes como la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) (15%) y Australia y Nueva Zelandia (11%).

Pese al dinamismo de las exportaciones agrícolas a China, su elevada concentración por origen y por productos limita los beneficios para el conjunto de la región. El Brasil por sí solo representa el 68% de las importaciones chinas de productos agrícolas desde la región, y al sumar a la Argentina, el Uruguay y Chile, su participación conjunta llega al 96% (véase el gráfico II.14). A nivel de productos, las importaciones agrícolas de China desde la región son aún más concentradas que sus importaciones totales, ya que un solo producto (el poroto de soja) representó el 74% del valor total importado en 2015 (véase el gráfico II.15). Los productos agrícolas procesados tienen una mínima participación en la canasta exportadora actual a China. Se destaca el caso del aceite de soja, cuya participación en las importaciones agrícolas chinas desde la región cayó del 25% en 2004 a apenas el 2% en 2015.

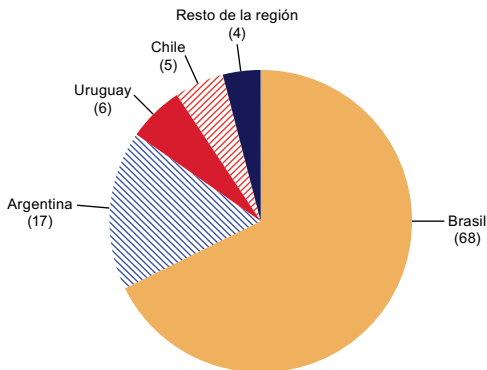
Gráfico II.13

China: importaciones agrícolas desde socios seleccionados, 2000-2015
(En porcentajes)



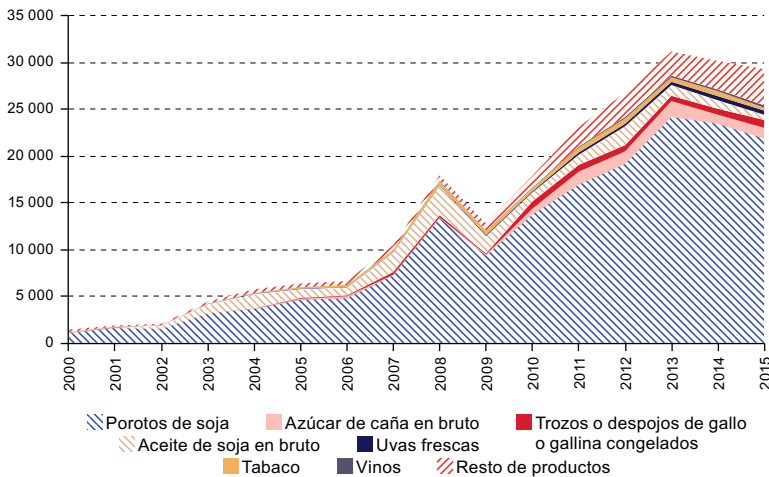
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).

Gráfico II.14
China: composición de las importaciones agrícolas desde América Latina y el Caribe por origen, 2015
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).

Gráfico II.15
China: composición de las importaciones agrícolas desde América Latina y el Caribe por producto, 2000-2015
(En millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).

Los países de la región que han suscrito tratados de libre comercio con China pueden ver facilitada la expansión de sus exportaciones agrícolas a ese país en los próximos años. A la fecha, tres países han suscrito un tratado de ese tipo con China: Chile (vigente desde octubre de 2006), el Perú (vigente desde marzo de 2010) y Costa Rica (vigente desde agosto de 2011). Como resultado, enfrentan condiciones arancelarias de acceso al mercado chino considerablemente más favorables que el régimen general de nación más favorecida (NMF). Si a ello se logra sumar una tramitación más expedita de las autorizaciones sanitarias de comercialización, esa ventaja arancelaria se puede transformar en una ventaja comercial efectiva. Sin embargo, las condiciones arancelarias de acceso para los productos agrícolas de los tres países latinoamericanos (en especial el Perú) son todavía menos favorables que las que enfrentan competidores directos que disponen de acuerdos preferenciales con China desde hace más tiempo, como los miembros de la ASEAN y Nueva Zelandia (véase el cuadro II.4). Cabe destacar asimismo que en diciembre de 2015 entró en vigor el tratado de libre comercio entre China y Australia. Este último país es un competidor directo de la región en una gran variedad de productos agropecuarios como carnes, lácteos y azúcar, a lo que se suma su cercanía geográfica y acceso preferencial al mercado chino.

Cuadro II.4
China: aranceles de nación más favorecida (NMF) y para socios preferenciales seleccionados, 2015
(En porcentajes)

	Todos los productos		Productos agropecuarios		Productos no agropecuarios	
	Arancel medio	Líneas exentas de derechos	Arancel medio	Líneas exentas de derechos	Arancel medio	Líneas exentas de derechos
NMF	9,5	9,7	14,8	8,1	8,6	10,0
Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) ^a	0,7	94,8	1,7	93,6	0,6	95,0
Nueva Zelandia	0,4	96,8	1,8	91,9	0,2	97,6
Chile	0,5	97,1	2,0	94,8	0,2	97,5
Costa Rica	0,7	93,7	3,2	84,9	0,4	95,2
Perú	2,5	72,8	6,1	46,2	1,9	77,1

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 (WT/TPR/S/342)*, 2016.

^a Brunei Darussalam, Camboya, Filipinas, Indonesia, República Democrática Popular Lao, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia y Viet Nam.

Las tendencias en curso en Asia abren espacios interesantes para alianzas entre las empresas agroindustriales latinoamericanas y sus contrapartes chinas. Como ya se señaló, 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 rezagos en estos aspectos, por ejemplo, en materia de almacenamiento en frío o de los niveles máximos de ciertos componentes químicos. Ello limita su capacidad de abastecer una proporción cada vez mayor 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 conocimiento técnico 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 dicha instancia para trabajar conjuntamente en la facilitación del comercio agrícola. Entre las acciones previstas para ese 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 a la agricultura 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. Los flujos bilaterales de inversión extranjera directa

La inversión extranjera directa (IED) procedente de China en América Latina y el Caribe aumentó notablemente en 2010, pero no ha tenido una tendencia creciente en años posteriores. La CEPAL estima que durante las dos décadas previas a 2010 llegaron a la región alrededor de 7.000 millones de dólares de IED desde China. Solo en 2010, el flujo estimado de IED china duplicó la cifra acumulada hasta entonces, acercándose a los 14.000 millones de dólares (equivalentes a un 11% de la IED total recibida por la región en ese año). Tres cuartas partes del total de la IED china en la región en 2010 correspondieron a dos grandes adquisiciones en la industria petrolera, efectuadas por Sinopec en el Brasil y por CNOOC en la Argentina. Sin embargo, muchas otras empresas chinas de diferentes sectores llegaron a la región o aumentaron considerablemente su presencia en 2010. En los años posteriores, ha seguido llegando IED china a la región, pero en menor cuantía, con un nivel estimado de entre 6.000 y 10.000 millones de dólares anuales (véase el cuadro II.5). Estas cifras han representado entre un 3% y un 8% de los flujos totales de IED recibidos por la región.

Cuadro II.5
América Latina y el Caribe: flujos estimados de IED china, 1990-2015
(En millones de dólares)

País	1990-2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Brasil	255	9 563	5 676	6 067	2 094	1 161	4 719
Argentina	143	3 100	2 450	600	n.d.	n.d.	n.d.
Perú	2 262	84	829	1 307	2 154	9 605	2 142
Ecuador	1 619	45	59	86	88	79	94
Venezuela (República Bolivariana de)	240	900	n.d.	n.d.	1 400	n.d.	n.d.
Colombia	1 677	6	293	996	n.d.	n.d.	n.d.
Otros	1 146	14	867	150	34	70	n.d.
América Latina y el Caribe	7 342	13 712	10 174	9 206	5 770	10 915	6 955

Fuente: Miguel Pérez Ludeña, "Chinese Foreign Direct Investment in Latin America", 2016, inédito, sobre la base de información de las empresas, Bloomberg, estadísticas oficiales de los países y China Global Investment Tracker.

Nota: n.d.=no disponible.

Los datos oficiales sobre la IED de China en América Latina y el Caribe no consiguen capturar la real magnitud de esas inversiones, por la costumbre de las empresas de ese país de canalizar la mayor parte de sus inversiones a través de terceros países. Esto hace muy difícil identificar

los flujos bilaterales de inversión. Por ejemplo, la mayor adquisición china en la región hasta el momento, 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 a partir de estimaciones propias efectuadas sobre la base de datos de las mismas empresas y otras fuentes complementarias.

Desde la perspectiva de China, América Latina y el Caribe es principalmente un productor de materias primas, hecho que se refleja en la composición de su IED en la región. Casi el 90% de las inversiones chinas estimadas entre 2010 y 2014 se dirigió hacia 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.

El término de la fase creciente del ciclo de precios de las materias primas no impidió la concreción de grandes inversiones chinas en industrias extractivas. La compra por parte de Minmetals de la mina de cobre Las Bambas a la empresa suiza Glencore Xstrata, por un total de 7.005 millones de dólares, fue 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, el que comenzará a operar en 2020. Se estima que esta operación requerirá una inversión total de 200.000 millones de dólares durante los próximos 35 años. El posicionamiento estratégico de China con respecto al acceso a materias primas se observa también en la adquisición por parte de un consorcio de empresas chinas (CITIC Group Corp) del 15% de la Companhia Brasileira de Metalurgia y Mineração. Esta se especializa en la extracción de niobio, mineral ampliamente utilizado para aleaciones de acero. La adquisición se realizó en 2011 y su monto totalizó 1.950 millones de dólares⁶.

⁶ Véase CEPAL, *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2016* (LC/G.2680-P), Santiago, 2016.

Los anuncios de nuevos proyectos de inversión desde China en la región cayeron de 10.000 millones de dólares en 2014 a 3.700 millones en 2015. Pese a esta caída, en 2015 China se posicionó como el quinto país con mayores montos de inversión anunciados en América Latina y el Caribe, después de los Estados Unidos, España, Francia y el Japón. Entre 2005 y 2015, la mitad de la inversión anunciada correspondió a proyectos en el Brasil (30%) y el Perú (20%), destacándose también México (13%), la Argentina (9%) y Venezuela (República Bolivariana de) (5%). Sin embargo, las inversiones efectivamente materializadas por China en México aún se mantienen en niveles muy bajos, representando apenas el 0,1% del total de la IED recibida por este país en 2015. Asimismo, a finales de 2014 se cancelaron dos grandes proyectos previstos para México, el Dragon Mart en Cancún y el tren de alta velocidad entre la Ciudad de México y Querétaro⁷.

La minería metálica y la industria automotriz son los principales sectores donde empresas chinas anunciaron inversiones en la región durante los últimos diez años. Ambos sectores concentran el 46% del monto total anunciado en dicho período. Otros sectores destacados fueron los de telecomunicaciones, hidrocarburos e inmuebles. Si se incluyen los anuncios de inversión desde Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), se destacan también las inversiones en logística y almacenamiento (principalmente por la actividad de la compañía Hutchison) y México adquiere una mayor relevancia como mercado de destino (un 21% del total anunciado).

En la extracción de petróleo y gas, China se encuentra entre los inversionistas extranjeros más importantes de la Argentina, el Brasil, Colombia, el Ecuador, el 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 es más destacable en el Brasil, donde hay un número de empresas de manufactura y al menos una gran empresa eléctrica. Por el contrario, países como Chile y México aún no han atraído montos importantes de IED china.

En China existen cuatro grandes compañías de petróleo (CNPC, Sinopec, CNOOC y Sinochem), todas ellas de propiedad estatal y con importantes inversiones en América Latina. CNPC es la más antigua

⁷ Véase E. Dussel Peters y S. Ortiz Velásquez, *Monitor de la OFDI de China en México*, año 1, N° 1.

en la región, y su modo tradicional de entrada a este mercado fue a través de concesiones estatales o con empresas conjuntas con las petroleras estatales. Hoy está presente en el 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 la excepción de Bolivia (Estado Plurinacional de) y México. Por el contrario, 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 que pertenecen a empresas chinas en ese país, aunque solo uno de ellos (propiedad de Chinalco) está en etapa de 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 con varias otras empresas de su mismo país), 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 dio lugar a 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, 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 deberían 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, deberían desplegar mayores esfuerzos por contratar y capacitar a trabajadores de las zonas donde invierten, así como generar eslabonamientos con proveedores locales. Por último, el Gobierno de China podría reforzar sus mecanismos para monitorear el cumplimiento de las distintas directrices que ha formulado en los últimos años para sus empresas que invierten en el exterior⁸.

En infraestructura, las mayores inversiones chinas se concentraron en la generación y transmisión de energía eléctrica en el Brasil. Entre 2010 y 2012, la empresa de transmisión eléctrica State Grid adquirió activos de empresas españolas por 2.700 millones de dólares. Así, obtuvo más de 6.000 kilómetros de líneas en operación, y prevé aumentar sus inversiones en el país. De hecho, en septiembre de 2016 adquirió una participación en CPFL, el mayor proveedor de energía del Brasil, por 1.800 millones de dólares⁹. Por otra parte, China aumenta su posicionamiento en la generación de energía hidroeléctrica en el país. En 2015, la empresa China Three Gorges Corporation (CTG) obtuvo la concesión de las usinas hidroeléctricas Jupuí e Ilha Solteira, por 3.680 millones de dólares. En octubre de 2016, la misma firma anunció la adquisición de los activos de Duke Energy en el Brasil, en una operación que alcanzaría los 1.200 millones de dólares.

Muchas 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.

⁸ 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.

⁹ Pérez Ludeña (2016), op.cit.

Sin embargo, son pocos aún los casos de empresas constructoras chinas que han resultado ganadoras en grandes licitaciones para obras públicas en la región. Un caso reciente es la firma del contrato para la instalación de la hidroeléctrica Rositas en el departamento de Santa Cruz (Estado Plurinacional de Bolivia) en septiembre de 2016. Este proyecto será ejecutado por un consorcio conformado por China International Water & Electric y CTG, con una inversión prevista de 1.000 millones de dólares financiada por el banco chino Eximbank.

La IED china en el ámbito agrícola permanece acotada, pero muestra una tendencia creciente y se observa la consolidación de grandes actores globales que operan en la región. 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 en el mercado chino, y la inversión en cinco granjas chilenas de la empresa Joyvio, de China, para exportar fruta a este país, en alianza con la exportadora local Subsole. Por otro lado, empresas como Noble, cuyos activos agrícolas fueron adquiridos por COFCO y Kuok Group, han realizado inversiones en la región en el sector del etanol. La adquisición de los grupos Noble y Nidera por parte de COFCO (esta última sujeta a aprobación desde agosto 2016) consolida la posición de la empresa china como un operador mundial en el negocio agroalimentario.

El ingreso de IED china 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 de 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) y empresas chinas (COFCO, Chinwhiz y Dah Chong Hong 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 Watt's, entre otras).

Tal como en otros sectores, las empresas chinas de manufacturas en general comenzaron a invertir en la región solo a partir de 2010, y una gran mayoría hizo anuncios de inversión que aún no se han materializado. La mayoría de las inversiones chinas en el sector manufacturero tiene como objetivo operar en 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 su propio país, y lo hacen 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 ya en la etapa de 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 Marcopolo y Embraer y la de la chilena Molybmet (procesamiento de molibdeno).

De lo expuesto se desprenden tres grandes desafíos en relación con la IED china en América Latina y el Caribe. El primero guarda relación con su monto aún limitado: China se ha convertido en un inversionista directo relevante en la región, pero aún no es uno de los principales. El segundo desafío es la diversificación hacia sectores distintos de las actividades 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 operaciones extractivas.

En enero de 2015, los países miembros de la CELAC y China acordaron la meta de alcanzar un acervo 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 acervo actual de dicha inversión. Por ende, también resulta muy difícil estimar la amplitud de la brecha entre dicho acervo 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 esta 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 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 deberían 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, como ya se destacó en la sección previa, es posible visualizar grandes oportunidades en los sectores agrícola y agroalimentario.

La concreción de estas iniciativas demandará un rol más activo de los organismos 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 América Latina y el Caribe. Ello exigirá 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, deberían prestar mayor apoyo a 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 se han establecido en China. Asimismo, será importante monitorear las oportunidades que se desprendan de iniciativas como la zona de libre comercio de Shanghái, inaugurada en 2013.

III. Hacia una profundización de la cooperación entre China y América Latina y el Caribe

Desde hace casi una década, China ha venido desarrollando una estrategia de acercamiento a América Latina y el Caribe. El Libro Blanco sobre las relaciones con la región, aparecido en noviembre de 2008, marca un primer hito en este proceso. Un segundo paso 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, desde la sede de la CEPAL en Santiago. Un tercer hito fue la propuesta de un ambicioso marco de cooperación para el período 2015-2019, conocido como “1+3+6”, que fuera 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 Brasilia¹. Un cuarto hito fue la aprobación del ya mencionado Plan de Cooperación 2015-2019 en la Primera Reunión Ministerial del Foro China-CELAC, celebrada en Beijing en enero de 2015.

El Plan de Cooperación 2015-2019 tiene una gran amplitud temática. Considera 13 áreas de trabajo, ocho de las cuales se concentran en ámbitos económicos: comercio, inversión y finanzas (capítulo III); infraestructura y transporte (capítulo IV); energía y recursos naturales (capítulo V); agricultura (capítulo VI); industria, ciencia y tecnología,

¹ El 1 se refiere a que se trata de un solo plan para toda la región, enmarcado en el objetivo de un desarrollo inclusivo y sostenible; el 3 corresponde a los tres motores de la cooperación regional: comercio, inversiones y cooperación financiera, y el 6 se refiere a las seis áreas específicas que China desea priorizar. Estas son: energía y recursos naturales, desarrollo de infraestructura, agricultura, industria, innovación científica y tecnológica, y tecnologías de la información.

aviación e industria aeroespacial (capítulo VII); educación y capacitación de recursos humanos (capítulo VIII); turismo (capítulo XI), y protección del medio ambiente, gestión de riesgo y reducción de desastres, erradicación de la pobreza y salud (capítulo XII)². Los objetivos planteados inicialmente en cada área son bastante generales, correspondiendo a ambas partes traducirlos en acciones específicas.

Un mecanismo para alcanzar algunos de los objetivos anteriores es el modelo denominado “3x3” de cooperación industrial con la región, planteado por el Primer Ministro Li Keqiang en mayo de 2015 durante la Cumbre Empresarial China-Brasil. El primer 3 se refiere al objetivo de desarrollar la infraestructura regional en materia logística, energética y digital (tres áreas identificadas como prioritarias por China en la propuesta “1+3+6”). El segundo 3 se refiere a la necesidad de que haya una efectiva participación de los gobiernos, empresas y sociedad civil en los proyectos a realizar. Por último, el tercer 3 guarda relación con las modalidades de financiamiento contempladas: fondos no reembolsables, créditos y seguros.

Transcurridos casi dos años desde la aprobación del Plan de Cooperación 2015-2019, se han constituido varios foros sectoriales que congregan a autoridades gubernamentales de ambas partes, así como a representantes de los parlamentos, el sector empresarial, instituciones académicas, partidos políticos y otros actores de la sociedad civil. Este es el caso, entre otras, de las áreas de agricultura, infraestructura y ciencia y tecnología (véase el recuadro III.1). No obstante, se constata un déficit de información sistematizada y públicamente disponible en la región que permita hacer un seguimiento del grado de avance en las distintas áreas de trabajo³.

² Los demás temas son: política y seguridad (capítulo I); asuntos internacionales (capítulo II); cultura y deportes (capítulo IX); prensa, medios de comunicación y publicación (capítulo X), y amistad entre los pueblos (capítulo XIII).

³ En el caso de China, la página web <http://www.chinacelacforum.org>, a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores de ese país, entrega información en tres idiomas (inglés, mandarín y español) sobre el Foro, sus distintas instancias, principales documentos y noticias sobre las relaciones entre China y la región. No obstante, este sitio no contiene información sobre el grado de avance en las distintas áreas del Programa de Cooperación 2015-2019.

Recuadro III.1

Principales reuniones de alto nivel entre autoridades de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y China

Foro de Ministros de Agricultura de China y América Latina y el Caribe

El Foro celebró su reunión constitutiva los días 8 y 9 de junio de 2013 en Beijing. Los principales temas de la reunión fueron la cooperación bilateral en tecnologías agrícolas y las acciones necesarias para fomentar el comercio agrícola entre ambas partes. En la ocasión se aprobó la Declaración de Beijing.

Foro de Cooperación en Infraestructura

Este Foro tiene el propósito de profundizar la cooperación entre China y América Latina y el Caribe para crear empleo y mejorar la infraestructura y competitividad exportadora de la región. Su Primera Reunión tuvo lugar los días 4 y 5 de julio de 2015 en la Región Administrativa Especial de Macao y contó con la asistencia de 700 representantes de gobiernos, instituciones financieras y gremios empresariales. Ocho países de América Latina y el Caribe presentaron sus planes nacionales para el desarrollo de infraestructura. La Segunda Reunión del Foro de Cooperación en Infraestructura se llevó a cabo los días 2 y 3 de junio de 2016 también en Macao (China).

Foro de Innovación Científico-Tecnológica

La Primera Reunión del Foro de Innovación Científico-Tecnológica se realizó los días 16 y 17 de septiembre de 2016 en Quito. En la ocasión, se anunció el lanzamiento formal del Programa de Asociación Científico-Tecnológica entre China y América Latina y el Caribe y del Programa de Intercambio de Científicos Jóvenes entre ambas partes.

Cumbre Empresarial China-América Latina y el Caribe

Fue establecida en 2007 e incorporada formalmente en el marco del Foro China-CELAC en enero de 2015. Se han realizado nueve reuniones desde su creación. La más reciente tuvo lugar en Guadalajara (México) los días 13 y 14 de octubre de 2015. La Cumbre sirve como plataforma para abordar los intereses de la comunidad empresarial de China y América Latina y el Caribe, y cuenta con la participación de representantes gubernamentales y de organismos internacionales.

Foro de Intercambio de Centros de Estudio China-América Latina y el Caribe

La Primera Reunión del Foro de Intercambio se realizó en noviembre de 2010 y la Segunda Reunión, en julio de 2013, ambas en Beijing. El Foro tiene como objetivo fortalecer la cooperación entre los centros de estudios dedicados al análisis de las relaciones entre China y la región.

Foro de Partidos Políticos China-CELAC

Su Primera Reunión tuvo lugar los días 8 y 9 de diciembre de 2015 en Beijing. El tema tratado fue "Innovación, Desarrollo, Cooperación y el Futuro: Desafío y la Repuesta del CPC y los partidos políticos de la CELAC". Como resultado, se aprobó la Declaración de la Primera Reunión del Foro de Partidos Políticos China-CELAC.

Recuadro III.1 (conclusión)

Foro de Líderes Políticos Jóvenes

La Primera y la Segunda Reunión del Foro de Líderes Políticos Jóvenes se realizaron en Beijing, en mayo de 2013 y julio de 2016, respectivamente. En esta última se dialogó sobre la participación de los jóvenes en el emprendimiento.

Foro de Amistad entre Sociedades Civiles China-América Latina y el Caribe

Se han realizado cinco reuniones en este Foro. La más reciente tuvo lugar el 16 de septiembre de 2016 en Hangzhou, provincia de Zhejiang (China).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Ministerio de Relaciones Exteriores de China, Foro China-CELAC [en línea]<http://www.chinacelacforum.org>.

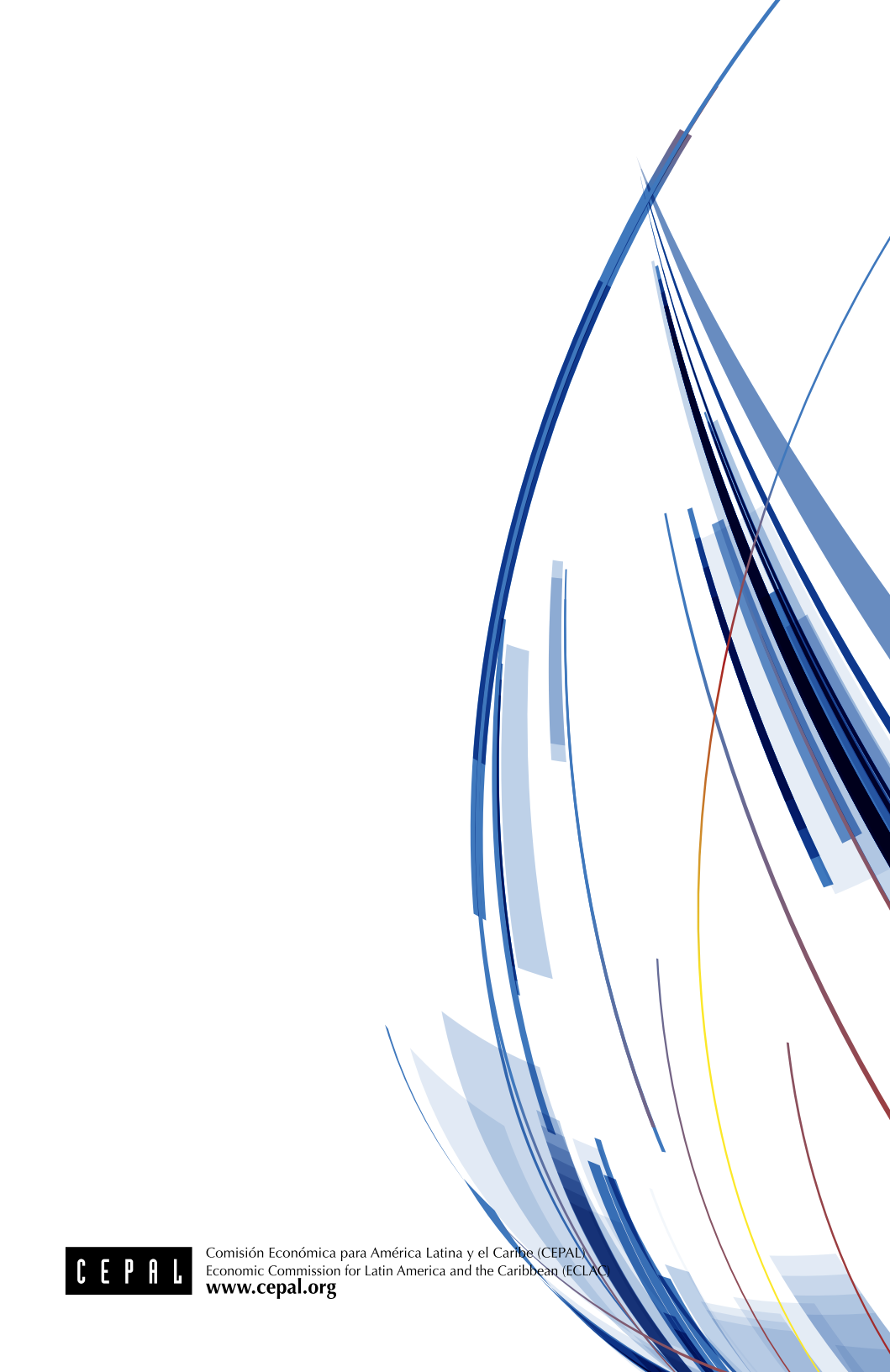
La dificultad que parece tener la región para definir e implementar una agenda común de trabajo con China es en gran medida consecuencia de la diversidad de los países y subregiones que la componen, la que naturalmente se traduce en diferentes aspiraciones y prioridades en la relación con ese país. En este sentido, el Foro China-CELAC constituye una plataforma fundamental para que la región como un todo pueda sostener un diálogo político de alto nivel con la segunda economía mundial. Se trata de un espacio muy valioso no solo para definir objetivos estratégicos en la relación bilateral, sino también para explorar espacios de cooperación y coordinación en los grandes temas de la gobernanza global. En este sentido, la región y China poseen importantes coincidencias en temas como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, las reformas de la arquitectura financiera internacional, el combate al cambio climático y las migraciones.

A diferencia del diálogo político, que ha tendido a canalizarse a través de la CELAC, el diálogo económico y la cooperación entre los países de la región y China se producen principalmente por la vía bilateral. En general, los mecanismos subregionales de integración económica han jugado hasta ahora un papel secundario en este ámbito. Ello constituye una oportunidad no aprovechada, ya que la interlocución conjunta con China permitiría atenuar las grandes asimetrías económicas entre esta y la mayoría de los países de la región, así como recoger las especificidades de cada subregión en lo referente a su estructura productiva y de comercio exterior. Por ende, sería propicio descentralizar el diálogo regional con China en los temas plurinacionales de comercio e inversión, dando un rol más activo a los distintos mecanismos subregionales de integración.

Una situación análoga se presenta en el ámbito de la infraestructura, de gran interés para China, en el que la región presenta fuertes carencias que limitan su propia integración y su competitividad internacional. El Proyecto Mesoamérica y el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento de la Unión de Naciones Suramericanas (COSIPLAN) ya han avanzado en la definición de proyectos prioritarios de infraestructura en cuya materialización China podría colaborar.

Las autoridades chinas han señalado que los motores que impulsaron el crecimiento del país en las últimas décadas ya no resultan suficientes, y que en adelante el aumento de la productividad será fundamental para mantener un crecimiento alto y sostenible. A partir de este diagnóstico, las reformas en curso se orientan a 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. Como ya lo ha manifestado la CEPAL en documentos anteriores, para avanzar hacia sociedades más prósperas y menos desiguales, los países de la región requieren superar un modelo de inserción en la economía mundial altamente dependiente de la exportación de materias primas, como el que caracteriza a la relación comercial actual con China.

El Plan de Cooperación 2015-2019 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 actualmente a su relación económica. 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. Asimismo, la cooperación de ese país hacia la región podría orientarse a compartir sus notables avances en materia de incorporación a la revolución digital y de transición hacia una economía verde. De tal modo, China podría prestar un apoyo decisivo al cambio estructural que la región necesita urgentemente para insertarse en la senda del desarrollo sostenible.



CEPAL

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