

*Beatriz Leycegui Gordoqui**

México-China en el Camino: Construyendo Estrategias para una Relación Positiva

Sumario: I. Introducción. II. Perspectiva Bilateral México-China. III. China: un socio estratégico. IV. Agenda bilateral. V. Agenda Multilateral. VI. Conclusiones.

I. Introducción

La adhesión de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001 generó preocupaciones en México a causa de la fuerte competencia que una gran variedad de sectores manufactureros enfrentarían en el mercado interno, así como en los mercados de exportación. La percepción era que la relación bilateral estaba convirtiéndose en una relación competitiva más que complementaria y, recientemente, dicha percepción dificultaba el desarrollo de una agenda de comercio e inversión positiva. No obstante, en los últimos dieciocho meses, una nueva perspectiva en materia de cooperación ha mejorado significativamente el curso de la relación bilateral.

México, dirigido por el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y el Programa Sectorial de Economía, tiene el firme compromiso de fortalecer su competitividad económica y desarrollar industrias de alto valor agregado. En este sentido, más que un rival, China debe de ser visto como un socio estratégico ya que representa:

- un mercado en crecimiento con una demanda de productos extranjeros cada vez más alta,
- la posibilidad de incrementar la competitividad de manufacturas mexicanas a través de la importación de ciertos insumos y la atracción de mayores flujos de inversión extranjera directa (IED) y,
- la oportunidad de una mejor inserción de las manufacturas mexicanas en las cadenas globales de producción.

* Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales, Secretaría de Economía, México.

Tomando en consideración la creciente relación económica bilateral, este artículo analiza cómo los vínculos económicos con China, que son cada vez más fuertes, pueden contribuir en la agenda de competitividad de la Administración actual, con énfasis tanto en las acciones que se han tomado, como en aquellas que se están llevando a cabo actualmente como parte del esfuerzo para construir una relación continua y de signo positivo.

Reconociendo que la agenda con China es dinámica, y que crece y se define en virtud de los acontecimientos del día a día, quisiera destacar el esfuerzo realizado por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) al difundir la realidad actual de este gigante asiático. El seminario internacional de "Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados: México-China" es un ejercicio que permitirá conocer el sistema chino y la realidad jurídica de ambos países, particularmente en lo que concierne a cuestiones de comercio e inversión. Asimismo, esta iniciativa fomentará el entendimiento mutuo de las políticas internas de cada país y retroalimentará a la agenda económica bilateral.

II. Perspectiva Bilateral México-China

Relación bilateral de comercio e inversión

Como resultado de la impresionante transformación económica que China ha logrado durante los últimos treinta años, es claro que este país es actualmente un factor determinante en el comercio internacional y la economía global por muchas razones. En 2007, la economía china creció 11.4%¹, y su participación en el comercio mundial aumento de 1% en 1979 al 8% en 2007². Los pronósticos revelan que China se convertirá en la primera economía mundial para el año 2040.³

En 2007, el comercio total entre México y China aumentó a 31.7 miles de millones de dólares americanos (mmdd), 21% superior que el año anterior; tan sólo 1.9 mmdd correspondieron a exportaciones mexicanas,⁴ mientras

¹ *National Economic and Social Development, National Bureau of Statistics of China*. Febrero 2008.

² Incluye Intra UE (27). Serie de tiempo en mercancías y comercio de servicios. Base de datos estadísticos, OMC.

³ Wilson, Dominic; Purushotaman, Roopa. *Dreaming with BRIC: the path to 2050*. Global Economic Paper No. 99, Goldman Sachs. Octubre 1, 2003.

⁴ Es importante señalar que, las cifras reportadas por México como exportaciones a China son inferiores que las importaciones que China registra provenientes de México. Esto sucede porque un importante monto del comercio se realiza a través de intermediarios de Estados Unidos. Las exportaciones hacia China reportadas por México en 2007 ascienden a 1.8959 mmdd, mientras que el reporte de China a la UNCTAD de importaciones de México en el mismo año representa 3.2622 mmdd. Ver Secretaría de Economía, Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales y Banco Mundial, *World Integrated Trade Solution*.

que 29.8 mmdd fueron importaciones mexicanas provenientes de China.

A pesar del hecho de que las exportaciones mexicanas a China sean bajas en comparación con sus importaciones, las primeras han tenido una tasa de crecimiento anual de 29.1%, muy superior a la tasa de crecimiento de las exportaciones mexicanas al mundo, de 8.8%.⁵

No obstante que el déficit comercial de México en 2007 fue de alrededor de 27.9 mmdd, cerca del 90% de las importaciones mexicanas provenientes de China fueron bienes intermedios y de capital. En su mayoría, estos componentes son incorporados a productos finales para el mercado de exportación.

III. China: un socio estratégico

China es un socio estratégico. Una alianza bilateral se logrará a través de la clara definición de intereses en las líneas de acción que se tomen en materia de exportaciones, importaciones, inversión y cooperación, de acuerdo a la siguiente lógica:

a) Mercado Potencial

China cuenta con una clase media de alrededor de 250 millones de personas, con un creciente poder adquisitivo, que consume y demanda productos nuevos en los que México tiene interés exportador.

China se ha convertido en un importante importador y consumidor de productos agro-alimentarios tales como frutas frescas, comida preparada y extractos de frutas, pescados y mariscos, carne de cerdo, pastelería, tequila, cerveza, cigarrillos y puros. Tal potencial de consumo ha probado ser un incentivo para algunas compañías mexicanas en industrias como pastelería, productos de maíz, y cerveza. En el mediano y largo plazo, México podría convertirse en un exportador potencial de manufacturas tales como computadoras, automóviles (y sus partes), teléfonos (y sus partes), productos químicos, entre otros.

b) Fuente de insumos

China representa una gran oportunidad como fuente de insumos para la producción mexicana en sectores de alto valor agregado, lo cual contribuye al potencial

⁵ Con datos de la OMC, 2008.

exportador de México. Como ya se mencionó, actualmente, alrededor del 90% de las importaciones mexicanas provenientes de China son bienes intermedios y de capital, destinados a sectores tales como el eléctrico-electrónico, autopartes-automotriz, y otros que México considera como estratégicos.

Debido a los programas sectoriales que México mantiene (como el llamado Prosec⁶), los aranceles aplicados a importaciones chinas son de hecho muy bajos, 3.2% en promedio. En el caso de bienes intermedios, el promedio estimado de aranceles es del 1.6% y, en el caso de bienes de capital, es del 2.6%.⁷

c) Fuente de capital

En la última década, China ha presentado un ahorro promedio del 43%⁸ de su PIB, lo cual significa un alto potencial para México de recibir mayores flujos de IED china.

En el año 2000, China invirtió aproximadamente mil millones de dólares en el mundo, mientras que en 2007, esta IED alcanzó cerca de 20 mmdd.⁹ México solo ha atraído un pequeño porcentaje de este monto. Sin embargo, recientemente han habido importantes inversiones que ascienden a más de 380 millones de dólares en los sectores automotriz, minero, y electrónico.¹⁰ Estos son algunos ejemplos del potencial de capital chino que podría ser invertido en México en el futuro.

La firma del Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones, en julio de 2008, constituye un paso fundamental para la creación de condiciones necesarias para aumentar la inversión.

Es importante mencionar que, bajo un escenario de costos cada vez más altos de petróleo y transporte, México podría convertirse en un claro mercado estratégico para aquellas compañías chinas que busquen posicionarse en los mercados de Estados Unidos y América Latina. Dicho escenario también beneficia la competitividad de las exportaciones mexicanas y su capacidad de IED.

En conclusión, China debe ser percibida como una importante fuente de insumos y como una importante fuente de capital. El mercado chino también debe ser visto como un receptor potencial de inversiones mexicanas. Es necesario concentrar nuestros esfuerzos en desarrollar presencia de los productos mexicanos en el mercado chino.

⁶ Programas de Promoción Sectorial.

⁷ Secretaría de Economía con datos del Banco de México, 2007.

⁸ Datos y Estadísticas. *World Development Indicators* (WDI), Banco Mundial. Promedio 1997-2006 del ahorro total como % del PIB.

⁹ Reporte de Inversión Mundial 2002. Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés). Para 2007 véase el Ministerio de Comercio de China (MOFCOM, por sus siglas en inglés).

¹⁰ ProMéxico, 2008.

IV. Agenda bilateral

El gobierno mexicano está trabajando para fortalecer la relación comercial entre ambos países y para mantener un diálogo encaminado al avance de una agenda amplia.

Diálogo Institucional

A nivel institucional, se han establecido mecanismos de consulta permanentes entre ambos gobiernos con el fin de tratar temas de interés mutuo.

a) Comisión Binacional Permanente

La Comisión Binacional Permanente México-China es presidida por las Cancillerías de ambos países. Fue creada en 2004, con objeto de profundizar la asociación estratégica, a través un programa de acción conjunta. Dicho programa establece las líneas generales hacia 2010 en asuntos de política; economía y comercio; ciencia y tecnología; cultura y educación; comunicaciones y transportes; agricultura; desarrollo social y energía.

b) Grupo de Alto Nivel

Para abordar los asuntos de comercio e inversión, en 2004 fue establecido el Grupo de Alto Nivel (GAN) como un mecanismo de diálogo entre la Secretaría de Economía de México y el Ministerio de Comercio de China. El GAN es un vehículo para proyectar una agenda estratégica permanente con China y para crear eventuales alianzas estratégicas para el beneficio de sectores empresariales.

A través del GAN se busca identificar oportunidades de negocios y nichos de mercado para México; promover el comercio, la inversión y el acceso de productos mexicanos al mercado chino, así como profundizar en el entendimiento mutuo de las políticas industriales y de comercio.¹¹

Asimismo, se ha establecido un diálogo entre el sector académico de ambos países, con objeto de dotar al GAN con una visión de mediano y largo plazo que sustente el diseño de las políticas públicas en la relación bilateral.

¹¹ El GANA fue establecido en 2004 y a la fecha se han llevado a cabo cuatro reuniones, siendo la última el 3 y 4 de julio de 2008 en Beijing, China. El GAN cuenta con cinco subgrupos de trabajo: Promoción del Comercio y la Inversión; Cooperación Industrial; Estatus de Economía de Mercado; Cooperación Estadística y Comercial; y Cooperación en materia Minera.

Recientemente, trabajos técnicos de gran relevancia han sido contemplados por el GAN con relación a:

- *Promoción del comercio y la inversión*: A través del establecimiento de un programa de trabajo entre las agencias responsables de promoción de inversión de ambos países, el GAN identificará oportunidades de negocios y nichos de mercado que nuestros empresarios podrán aprovechar; incluyendo la organización y participación en ferias y misiones.
- *Pequeñas y medianas empresas (PyMEs)*: Con la firma del Memorándum de Entendimiento, el GAN establecerá mecanismos de cooperación enfocados a la promoción del comercio y la inversión entre las PyMEs.
- *Licencias de importación y exportación*: Mediante un Memorando de Entendimiento acordado, ambas partes llevarán a cabo el intercambio de información y de experiencias sobre la aplicación de licencias de importación y exportación para profundizar en la comprensión del régimen que tiene cada Parte.
- *Minería*: Desarrollar un programa de trabajo en cooperación en materia minera para promover la inversión de empresarios chinos en proyectos de exploración de minerales donde México tiene interés; así como para capacitar a técnicos nacionales en tecnologías de explotación para minerales no industriales.
- *Sector académico*: Avanzar en una agenda que integre el sector académico para proveer al GAN de estudios y recomendaciones que coadyuven en el diseño de una visión de mediano y largo plazo de la relación bilateral y de comercio, lo que a su vez puede contribuir a la elaboración de las políticas públicas.
- *Agenda Sanitaria*: Aprovechando al GAN como plataforma, ha sido establecida una agenda de cooperación para facilitar la entrada de productos mexicanos al mercado chino y buscar reducir los desequilibrios comerciales. Un logro muy importante en esta materia fue la firma del "Protocolo sobre Inspección, Cuarentena y Requisitos de Sanidad Veterinaria para la Exportación e Importación de Carne de Cerdo entre ambos Países". Este Protocolo abre el camino para dar término a todos los requisitos sanitarios para comenzar las exportaciones mexicanas de carne de cerdo al mercado chino.

c) Reuniones bilaterales de alto nivel

Adicionalmente a lo anterior, a fin de construir una relación positiva y fortalecer los lazos de amistad entre ambas naciones, México ha trabajado en impulsar un diálogo político a través de reuniones entre funcionarios de alto nivel, tales como la visita oficial del entonces Ministro de Comercio chino a México, Bo Xilai (marzo 2007); una misión de empresarios mexicanos encabezada por el entonces Secretario de Economía de México, Eduardo Sojo (agosto 2007); y la Visita Oficial del Presidente Felipe Calderón Hinojosa a China (julio 2008). Estos encuentros sin duda han contribuido a apuntalar la agenda en cuanto a las oportunidades de negocios que se pudieran presentar para ambas partes.

d) Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones

En julio de 2008, durante la visita oficial del Presidente Calderón a China se firmó el Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones, el cual tras meses de negociaciones, establece un marco de reglas claras y transparentes para dar certeza jurídica a los flujos de IED entre ambos países.

V. Agenda multilateral

a) *El caso de la OMC sobre medidas especiales de China para las exportaciones*

A través de la firma de un Memorando de Entendimiento el 29 de noviembre de 2007, México y China llegaron a un acuerdo respecto a la diferencia relacionada con diversos programas de incentivos dirigidos a productores chinos, mismos que condicionaban el otorgamiento de beneficios a resultados de exportación o a requisitos de contenido nacional. Estos programas estuvieron afectando negativamente el comercio de México y la inversión, y se consideró que no estaban de conformidad con las disposiciones fundamentales de la OMC. Con la firma de este Memorando, China se comprometió a eliminar medidas específicas que estuvieran relacionadas con incentivos condicionados a exportaciones y al uso de productos nacionales en preferencia a los importados.

Estos logros significaron un paso adelante en la defensa de los intereses comerciales de México, con el objetivo de equilibrar las condiciones de las exportaciones mexicanas y chinas en los mercados del mundo. No obstante, los resultados más importantes fueron que México y China estuvieron en la mejor disposición de alcanzar un entendimiento a través del diálogo amistoso, estableciendo el precedente para acciones constructivas que en un futuro se presenten en otras áreas de comercio e inversión.

b) *El Acuerdo de Cuotas*

Como resultado de cuatro rondas de negociación sostenidas entre México y China, el 1° de junio de 2008, la Secretaría de Economía de México y el Ministerio de Comercio de China firmaron un Acuerdo sobre Medidas de Remedio Comercial.

Este Acuerdo tiene sus orígenes en la reserva hecha por México en el Anexo 7 del Protocolo de Adhesión de China a la OMC en diciembre de 2001. Esta reserva consistió en mantener las cuotas compensatorias aplicables a veintiún

sectores productivos durante seis años que vencía el 11 de diciembre de 2007.

Las negociaciones de este Acuerdo se llevaron a cabo como consecuencia de la diferencia de interpretación entre ambos países sobre las consecuencias del fin de la reserva de México en el Protocolo de Adhesión. China sostenía que la obligación de México era eliminar las cuotas compensatorias establecidas en el Anexo 7; mientras que México opinaba que tenía el derecho de ponerlas de conformidad con la OMC (es decir, revisar las cuotas compensatorias para hacerlas compatibles con las reglas de la OMC).

El Acuerdo prevé: (i) una medida de transición para un grupo de productos sensibles (204 fracciones arancelarias) que serán gradualmente reducidas y que concluirán el 11 de diciembre de 2011; (ii) a cambio de ello, la eliminación de restricciones al comercio para los demás productos.

Como resultado, habrá un flujo gradual de comercio proveniente de China y un periodo de ajuste por parte de los sectores productivos que se encuentran en competencia en México.

En caso de que China y México no hubieren llegado a un acuerdo, existía la posibilidad de que ambas partes acudieran a instancias legales de la OMC. Este hecho pudo implicar largos procesos de consulta y litigio, con la incertidumbre que ello implicaba en las operaciones económicas de ambas partes. No obstante, el Acuerdo brinda certeza jurídica a los sectores productivos en cuanto a las condiciones que deben regir las importaciones de México provenientes de China. También dará certeza al consumidor nacional. Sin embargo, lo más importante es que este entendimiento contribuirá al fortalecimiento de la relación bilateral.

VI. Conclusiones

China se ha convertido en un factor determinante de la economía global. La relación bilateral entre México y China debe considerar este hecho con alta prioridad. China no debe ser considerada sólo como un fuerte competidor, sino también como un socio muy valioso. Es necesario crear una agenda ambiciosa para permitirnos identificar y promover oportunidades en el mercado chino, integrarnos de manera más profunda a las cadenas globales de valor de productos con alto valor agregado y crear sinergias de negocios.

Con este fin, se requiere un gran trabajo a nivel bilateral. Desde el inicio de esta Administración, el gobierno mexicano ha demostrado estar comprometido en construir una relación positiva con China. El acercamiento con este país se ha establecido a través de acciones concretas tales como la Visita Oficial del Presidente Calderón a China el pasado mes de julio; los acuerdos y programas de trabajo alcanzados durante la reunión del GAN; la firma del protocolo para el acceso a carne de cerdo mexicana al mercado chino; la firma del Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversión; el Acuerdo de Cuotas

Antidumping; y el arreglo en el caso de la OMC con respecto a las medidas especiales otorgadas por China a las exportaciones.

Este tipo de acciones han proyectado decididamente la relación bilateral a un nivel más alto. Aunque todavía hay mucho por hacer, basta voltear la mirada a un año y medio atrás –cuando apenas habían esfuerzos de cooperación– para darse cuenta que México y China han logrado crear una plataforma mutuamente ventajosa para consolidar una agenda para el futuro. Sin duda, hay retos significativos que enfrentar para consolidar esta agenda, pero las oportunidades son mucho mayores.

A fin de obtener resultados tangibles, la relación entre China y México debe ser construida con un enfoque orientado a resultados de corto y mediano plazo. De lo contrario, la agenda bilateral puede correr el riesgo de extraviarse. En este sentido, el reto futuro para ambos países será el de conservar el impulso, avanzando en una agenda que sea continua en el tiempo, con objetivos claros, específicos y con resultados concretos.