

REVISTA

de la

C E P A L

NUMERO 56
AGOSTO 1995
SANTIAGO DE CHILE

ANIBAL PINTO
Director

EUGENIO LAHERA
Secretario Técnico



NACIONES UNIDAS

SUMARIO

Democracia y desarrollo	7
<i>Fernando H. Cardoso</i>	
¿Es posible crecer con equidad?	13
<i>Joseph Ramos</i>	
Estabilidad y estructura: Interacciones en el crecimiento económico	25
<i>José María Fanelli y Roberto Frenkel</i>	
Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina	43
<i>Andras Uthoff</i>	
Tendencias económicas en China: significado para el comercio con América Latina y el Caribe	59
<i>Mikio Kuwayama</i>	
El intercambio económico entre América Latina y las economías dinámicas de Asia	83
<i>Ronald Sprout</i>	
La relación económica entre la América Latina y la Unión Europea	97
<i>Roberto Smith Perera</i>	
Nuevas implicaciones de las reglas de origen	111
<i>Eduardo Gitli</i>	
Globalización y reestructuración energética en América Latina	125
<i>Fernando Sánchez Albavera</i>	
El caleidoscopio de la competitividad	137
<i>Geraldo Müller</i>	
La privatización de los servicios públicos del agua	149
<i>Miguel Solanes</i>	
¿Cuánto se puede gastar en educación?	163
<i>Guillermo Labarca</i>	
Mujeres y migrantes: desigualdades en el mercado laboral de Santiago de Chile	179
<i>Ivonne Szasz</i>	
Orientaciones para los colaboradores de la Revista de la CEPAL	191

Tendencias económicas *en China: significado* para el comercio con *América Latina y el Caribe*

Mikio Kuwayama

*Oficial de Asuntos Económicos,
División de Comercio
Internacional, Transporte y
Financiamiento, CEPAL.*

Entre las economías exitosas de Asia oriental y sudoriental, consideradas a menudo como las más demostrativas, sobresale la República Popular de China (RPC). Su economía tiene uno de los PIB de más rápido crecimiento del mundo. Su orientación externa en la era post-Mao Zedong la ha transformado en un importante socio del comercio mundial. Independientemente de si la economía se mantiene o no en su senda de crecimiento sostenido, influirá en la prosperidad de toda la economía mundial, incluida América Latina. La intensificación de sus reformas económicas en marcha, junto con macropolíticas prudentes, debería asegurar que la economía china mantendrá el curso de su proceso de transformación sostenido pero gradual. Pese a la posición de suyo destacada que ocupa el país en el escenario mundial actual y a sus grandes perspectivas de crecimiento, los vínculos económicos actuales entre la RPC y América Latina y el Caribe son insignificantes: los flujos comerciales mutuos y las inversiones recíprocas siguen siendo ínfimas. No obstante, se están dando profundas transformaciones económicas en ambas regiones, las que están creciendo e implementando reformas estructurales conducentes a la apertura de amplias oportunidades de comercio e inversión. Al mismo tiempo, el ciclo intermitente habitual en la economía china, va a generar importantes estrangulamientos y déficit en la producción industrial y agrícola y a provocar grandes fluctuaciones anuales de la demanda de importaciones. Para aprovechar plenamente estas oportunidades, es importante que América Latina esté consciente de las consecuencias que estas reformas podrían tener para las oportunidades futuras de comercio e inversión.

I

Introducción

Durante las dos últimas décadas, Asia oriental y sud-oriental han sido las regiones más dinámicas del mundo desde el punto de vista económico. Entre esas economías exitosas, que suelen considerarse las más demostrativas, sobresale la República Popular de China (RPC). Sus notables logros comprenden, entre otros: i) una transformación sostenida, pero gradual, desde una economía planificada estalinista a una socialista de mercado; ii) uno de los PIB de más rápido crecimiento del mundo; iii) un crecimiento industrial sostenido, promovido al principio por las industrias estatales en gran escala y más tarde por las empresas comunales y municipales; iv) aumentos sustanciales de la productividad en la agricultura para alimentar a un cuarto de la población mundial, y v) su surgimiento como uno de los socios más importantes del sistema comercial mundial. Aunque las reformas en la era post-Mao Zedong han significado un alejamiento decisivo de la economía de planificación centralizada estalinista en pos de un mayor empleo de las fuerzas del mercado, su implementación ha sido pragmática, evolutiva y paulatina. Esto se contrapone al enfoque inmediateista y holístico tipo gran explosión (*big bang*) adoptado por los ex países socialistas de Europa oriental.

El que la RPC mantenga o no su trayectoria de crecimiento económico sostenido tendrá repercusiones importantes para la dinámica futura de la economía mundial. Modificará no sólo el potencial de crecimiento de las naciones vecinas sino también todo el ámbito de la integración económica regional asiática. Las enormes perspectivas económicas de la RPC y el resultado de las reformas económicas chinas en marcha influirán también notoriamente en la forma en que las economías latinoamericanas se van a insertar en Asia y el Pacífico. Por estas razones, reviste suma importancia para América Latina mantenerse al corriente de la evolución económica de la RPC y examinar críticamente sus posibilidades futuras de comercio y modos de cooperación. El presente artículo pretende contribuir a este objetivo.

La trayectoria económica de la RPC, especialmente en la era post-Mao Zedong, ha sido asombrosa. Pese a la intermitencia de sus ciclos, el crecimiento medio del PIB durante el período 1978-1993 fue cercano a 9.5%, con una tasa de crecimiento anual

espectacular de 13% para el período 1991-1994, en contraste con un 6% en el período precedente de 25 años (1952-1977). El PIB real per cápita se ha duplicado con creces, mientras el incremento demográfico ha sido de 200 millones de habitantes. Aunque la dimensión económica de la RPC, medida por los tipos de cambio de mercado, es todavía muy inferior a la de las grandes economías desarrolladas, cuando se considera su poder adquisitivo real, la participación de la RPC en el producto mundial se triplica a 6%. Esto la convierte en la tercera economía del mundo después de Estados Unidos y Japón, y su tamaño casi se asemeja al conjunto formado por las cuatro economías de industrialización reciente (EIR) —(la República de Corea, Taiwán, provincia de China, Hong Kong y Singapur)— y los cuatro países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN): Tailandia, Malasia, Indonesia y Filipinas. De mantenerse por 20 años más la diferencia en la tasa de crecimiento entre los Estados Unidos y la RPC, esta última se transformará en la principal economía del mundo.

La RPC ha sido el país de industrialización más rápida del mundo. El sector industrial siguió encabezando la economía durante la década de 1980, con una tasa media de crecimiento anual de 12.5% en términos reales, en tanto que el sector manufacturero crecía aún con mayor rapidez, a una tasa de 14.4%. Estas tasas sobrepasan las registradas por la República de Corea y casi triplican las de Japón. Ya a fines de 1987, su valor agregado manufacturero era el séptimo del mundo (ONUDI, 1991) y superaba al de Brasil y España. Durante los años de la reforma, la relación de inversión (inversión/PIB) se mantuvo entre 35 y 40%, niveles notoriamente elevados conforme a los estándares internacionales. También llama la atención que la agricultura en la era post-Mao se haya expandido en aproximadamente 6% anual, en comparación con 2.1% anual en el período 1952-1975, con lo que la producción de todos los productos agrícolas y la producción de alimentos per cápita a fines de la década de 1980 eran 100% y 40% más elevadas, respectivamente, que a comienzos de la misma.

Pese a la acentuación de la disparidad de ingresos entre las zonas urbanas y rurales (Perkins, 1992-1993; Nolan y Sender, 1992), el crecimiento econó-

mico sostenido ha acarreado mejoramientos generales del nivel de vida. La China post-Mao ha logrado una declinación generalizada de la tasa de natalidad, un aumento de la esperanza de vida y de la atención en salud, una reducción del nivel de pobreza absoluta, mejores viviendas en las zonas urbanas y rurales, un salto en el consumo per cápita de alimentos esenciales en todo el país, salvo las regiones montañosas más pobres, y un mejor acceso a una serie de bienes de consumo durables. El índice de desarrollo humano, recopilado por el PNUD, que toma en consideración los indicadores de bienestar social como esperanza de vida, alfabetismo, educación, poder adquisitivo, etc., sitúa a la RPC en el lugar 94 entre 173 países.

Todos estos logros se han conseguido en un entorno de baja inflación comparativa, salvo en los últimos años,¹ y con las finanzas públicas relativamente saneadas. Hasta hace poco, el déficit del gobierno seguía representando una pequeña porción del PIB, en torno a 1% o menos. Además, a diferencia de las ex contrapartes socialistas de Europa oriental, la RPC no tenía una deuda externa de consideración en 1978 y había recurrido relativamente poco al crédito externo con posterioridad. La deuda externa acumulada en 1993, ascendente a 84 mil millones de dólares, era relativamente manejable, con un coeficiente del servicio de la deuda de 11%, es decir, muy inferior a las señales de alerta aceptadas a nivel internacional. Por lo tanto, el país inició sus reformas económicas inter-

nas con una posición de balanza de pagos relativamente firme.

El acelerado crecimiento económico se ha acompañado de un desempeño igualmente impresionante del sector externo. Las exportaciones chinas aumentaron de 9 800 millones de dólares en 1978 a 92 mil millones de dólares en 1993, y el país ocupa ahora el undécimo lugar del mundo como exportador, con ventas de exportación mayores que las de Taiwán, provincia de China, o la República de Corea. Ese año las exportaciones chinas representaron aproximadamente 2.3% de las exportaciones mundiales. Las importaciones de bienes de la RPC por 104 mil millones de dólares en 1993 (2.7% de las importaciones mundiales), que representan un enorme salto con respecto a los 80 100 millones de dólares del año precedente, fueron mayores que las de cualquier país en desarrollo excepto Hong Kong, que reexporta la mayoría de sus importaciones. También en materia de servicios comerciales, la RPC exportó e importó en 1993 por cifras cercanas a los 9 mil millones de dólares, respectivamente (GATT, 1994b). Las transacciones combinadas y netas recíprocas entre la RPC, Hong Kong y Taiwán, provincia de China —la llamada “Gran China”— ya alcanzan un volumen de importaciones que casi duplican las de economías industriales medianas como las de los Países Bajos o Canadá. Por lo tanto, las tres Chinas ofrecen actualmente uno de los mercados de exportación más importantes y de más rápido crecimiento del mundo.

II

Tendencias económicas recientes y sus implicaciones para el comercio entre la RPC y América Latina y el Caribe

El alcance y complejidad de las reformas económicas de la RPC desde 1978 han sido bien documenta-

dos en la literatura (Lardy, 1992; Banco Mundial, 1992 y 1993; Lall, 1994; Bell, Khor y Kochhar, 1993). A continuación, se ofrece una reseña de las mismas con el fin de ilustrar cómo una amplia gama de esfuerzos de liberalización y descentralización ya implementados o en curso han influido e influirán en la trayectoria del país en general y en las posibilidades comerciales con América Latina y el Caribe, en particular.

¹ El índice oficial de precios al por menor aumentó 18.6% en 1988 y otro 17.8% en 1989, y los precios en los mercados libres subieron en más de 30% en 1988, lo que provocó un descontento considerable en las zonas urbanas. En 1993, la tasa de incremento del costo de vida fue de 14.7% en tanto que la tasa de inflación anual de la RPC medida hasta septiembre de 1994 se elevó a 27.4%, es decir, dos puntos porcentuales más que en agosto de ese año.

1. Gestión macroeconómica

Cada ciclo macroeconómico ha tenido sus propias peculiaridades, pero también una serie de características comunes: la fase inicial de cada reforma se acompañaba de un aumento de la demanda agregada que era ratificado por el aumento de la expansión crediticia; surgieron déficit y estrangulamientos en sectores críticos que conducían a una inflación acelerada y al deterioro de la balanza de pagos, y hubo tentativas de estabilizar la economía mediante la reimposición de controles administrativos y la desaceleración e incluso la reversión parcial del propio proceso de reforma. El ciclo reciente iniciado a fines de 1991 no constituye una excepción. Con la introducción de un programa de estabilización de 16 puntos el gobierno ha tratado de contener el recalentamiento de la economía, con mucha dificultad.

La preocupación por la intensificación de las presiones de la demanda movió a las autoridades a aplicar medidas consistentes en: i) el ajuste de las tasas de interés sobre los depósitos y préstamos; ii) la implantación de un programa de austeridad que comprende la reducción del gasto gubernamental; iii) la postergación de las reformas de precios proyectadas para el segundo semestre de 1993; iv) la limitación del número de zonas de desarrollo autorizadas; v) la reestructuración del plan de expansión crediticia; vi) la eliminación del seguro a los pagarés otorgados a los agricultores, y vii) el fortalecimiento de la aplicación del impuesto a las ganancias de capital provenientes de las transacciones de bienes raíces (Bell, Khor y Kochhar, 1993, p. 69). Sin embargo, la tarea de controlar la demanda agregada ha sido difícil, en parte por la extensa descentralización entre las zonas geográficas: la mayor parte de los ingresos estatales queda ahora en las provincias, y en consecuencia, disminuye la capacidad del centro para emprender la gestión macroeconómica mediante políticas fiscales. Esto se exagera por la dificultad que encara el Banco Popular de China para contener la expansión crediticia, debido a la presión política local sobre las sucursales bancarias provinciales. Al mismo tiempo, hay un conflicto en potencia entre las prioridades de inversión centrales y locales, y en muchos casos, las inversiones en sectores prioritarios como la infraestructura en materia de energía y transporte son menos atractivas para las autoridades provinciales y locales.

Como en toda economía, en la RPC la gestión macroeconómica eficaz y coherente es un requisito previo para lograr una expansión comercial dinámica

con el resto del mundo. Las reformas económicas intermitentes, habituales hasta ahora, afectarán la creación de flujos comerciales estables, especialmente con una región como América Latina y el Caribe, que todavía desempeña un papel "residual" en el comercio global de la RPC. Por otra parte, para aprovechar plenamente las oportunidades comerciales en el corto plazo, es necesario que los socios comerciales evalúen detenidamente el desempeño macroeconómico a fin de prever estrangulamientos y déficit de oferta que puedan surgir del recalentamiento y enfriamiento del ciclo económico. Dada la creciente libertad de los gobiernos provinciales, municipales y locales para tomar decisiones de inversión, debería haber un reconocimiento más amplio de parte de los socios comerciales de la importancia que revisten las autoridades locales de la RPC, con miras a vislumbrar las oportunidades de comercio y negociar con eficacia.

2. Agricultura

Fue en la agricultura donde las reformas económicas de la RPC de fines de los años setenta y comienzos de los ochenta comenzaron primero a modificar fundamentalmente el sistema de producción de tipo soviético y avanzar hacia una economía de mercado. Aunque la propiedad formal de la tierra no ha cambiado gran cosa y sigue siendo casi exclusivamente de propiedad pública, la rehabilitación del sector entrañó la liberación de los mercados rurales para la mayoría de los productos agrícolas, salvo los cereales y algunos otros productos básicos claves, y la abolición de las comunas agrícolas como unidad de producción y su reemplazo por lo que eran básicamente granjas familiares.² Al mismo tiempo, se presentaron a los agricultores oportunidades atractivas para invertir en actividades no agrícolas, sobre todo en las industrias rurales en rápido crecimiento. Estas reformas, basadas en incentivos económicos individuales, sentaron las bases para el crecimiento sostenido de la producción agrícola y generaron el excedente de ahorro rural necesario para financiar la industrialización en marcha.

La RPC es relativamente pobre en recursos agrícolas. La escasa superficie de tierra arable y el gran número de granjas (225 millones) que abastecen a 67% de la población total significa que el tamaño medio

² Bajo el "sistema de responsabilidad familiar", el derecho al uso de la tierra de propiedad colectiva se restringió a las granjas familiares, al principio por cinco años, y en 1984 se extendió a 15 años para los cultivos anuales y a 50 años para los forestales. En 1988 se legalizó la transferencia de derechos de uso de la tierra.

de una granja es pequeñísimo.³ Además, la tasa de crecimiento de la producción agrícola durante el período 1985-1988, si bien todavía más elevada que la anterior a 1978, disminuyó en relación con los años precedentes del período 1979-1984. La superficie agrícola ha venido disminuyendo en 4 000 acres anuales: la tierra arable y la tierra con cultivos permanentes se redujo de 100.9 millones de hectáreas en 1982 a 96.6 millones de hectáreas en 1991. Aunque la producción de granos alcanzó una cifra récord de 456 millones de toneladas en 1993, la producción ha tendido a estancarse.⁴ El rendimiento por hectárea de numerosos cultivos ya es de por sí elevado si se le compara con los niveles mundiales, de modo que es poco probable que un mayor crecimiento de la producción cerealera sea acelerado. En consecuencia, la participación de la agricultura en el PIB ha disminuido con los años más de 10 puntos porcentuales, llegando a 27% en 1990.

Las razones de esta declinación incluyen: i) el aumento único y rápido de la productividad habido en el período inicial, derivado del desmantelamiento del sistema comunal; ii) la fragmentación creciente de los predios; iii) la migración de la fuerza laboral del sector agrario; iv) un mejoramiento menor de los precios relativos de los productos agrícolas que en el período precedente; v) las crecientes oportunidades de ingreso en actividades no agrícolas para los agricultores, quienes habrían preferido invertir en empresas municipales y comunales; vi) la mayor inversión de los agricultores en vivienda, por ejemplo, en vez de hacerla en tierras y riego, provocando una escasez de recursos hídricos y la degradación del suelo, y vii) los estrangulamientos en materia de transporte, procesamiento, instalaciones de almacenamiento y sistemas de comercialización (Lin, 1992; Bell, Khor y Kachhar, 1993, p. 58). Las soluciones a estas limitaciones sólo pueden hallarse en el largo plazo. A su vez, la disminución de la superficie de tierra agrícola, la saturación de la productividad, los sistemas de trans-

porte subdesarrollados⁵ y otros estrangulamientos de la producción, cuyas soluciones son también de mediano y largo plazo, ofrecerán oportunidades comerciales interesantes.

Una de las tareas más urgentes de la RPC es la distribución de los frutos del crecimiento económico a sus zonas rurales empobrecidas, especialmente en las regiones interiores del país. La disparidad de ingresos entre los residentes urbanos y rurales ha ido aumentando sostenidamente desde 1984, cuando la relación comparable era de 1.6 veces, en vez de la actual que es de 2.5 veces (*The Nikkei Weekly*, 1994b). La insatisfacción de los agricultores, que ha derivado en revueltas periódicas en algunas áreas, obedece no sólo al reducido valor absoluto de los ingresos, erosionados por una inflación creciente, sino también al aumento de la carga tributaria y a la disminución de los precios que paga el gobierno por los productos agrícolas.

Pese a que el gobierno reconoce la situación apremiante de la población rural y a la adopción de algunas medidas fiscales para aligerarle la carga, es difícil que se reduzca pronto la disparidad de ingresos. Desde el punto de vista de América Latina, es indudable que se ampliarán las posibilidades comerciales cuando un gran segmento de población marginada comience a participar más activamente en el proceso de desarrollo económico.

3. Industrialización

El impulso industrializador, basado al principio en los esfuerzos de las empresas de propiedad estatal (EPE), se ha extendido gradualmente hasta abarcar las empresas colectivas y las municipales y comunales (EMC), que constituyen ahora el sector más dinámico de la economía china. Se han promovido impresionantes proyectos industriales por más de 8 millones de empresas registradas, de las cuales 99 000 son empresas grandes y medianas de propiedad estatal, ya sea controladas por los ministerios centrales o administradas por los gobiernos provin-

³ 0.4 hectáreas por granja es una cifra modesta comparada con la de otros países asiáticos (Japón: 1.4; Taiwán, provincia de China: 1.1; India: 1.7), y para qué decir con Estados Unidos (193 hectáreas), Australia (3 700) y Nueva Zelanda (216).

⁴ Un estudio (Lin, 1992) revela que el aumento de productividad de la producción agrícola de los últimos años no ha sido suficiente para contrarrestar la disminución absoluta de las siembras: del crecimiento de la productividad habido durante 1978-1984, el 97% es atribuible a cambios en las instituciones agrarias desde el sistema de producción en equipo al sistema de responsabilidad familiar. El 3% restante obedece a cambios de los sistemas e intensidad de cultivo.

⁵ Donde más se aprecia la infraestructura inadecuada del transporte es en el sistema ferroviario. Actualmente, casi la mitad de la capacidad ferroviaria se ocupa para el transporte de carbón, problema que se agravará si se materializa el incremento proyectado de la producción carbonífera. Se dice que un 6% de la producción cerealera se pierde cada año en el transporte entre las zonas productoras y los consumidores, debido a sistemas de distribución y comercialización inadecuados y a la escasa capacidad de transporte (Banco Mundial, 1993).

ciales.⁶ Se estima que las unidades de propiedad estatal empleaban a 18% de la fuerza laboral en 1992 (*Journal of Commerce*, 1994, p. 18c). En general, las inversiones en gran escala en EPE claves son aprobadas y financiadas por el gobierno central, en tanto que las de menor escala en EPES medianas y pequeñas están a cargo de las autoridades provinciales y locales.

Las empresas colectivas y las EMC operan con relativa libertad basadas en las fuerzas del mercado y gozan de mayor autonomía gerencial y financiera que sus contrapartes estatales. Sus fuentes principales de financiamiento son los préstamos bancarios y las utilidades no distribuidas. Desde 1979 las actividades de las EMC se expandieron continuamente de modo que en 1989 su número llegaba a 18.7 millones y daban empleo a 93.6 millones de trabajadores (la mitad de la fuerza laboral actual y aproximadamente 23% del total de la fuerza de trabajo rural). Su producción sobrepasaba en 22% el valor de la producción agrícola total (ONUFI, 1992, p. 108). El sector colectivo en su conjunto y las EMC representaban 40% y 26%, respectivamente, del valor bruto de la producción industrial en 1992. Son una fuente importante de ingreso y tributación no agrícola (durante 1984-1989 representaron 50% del incremento del ingreso estatal). Pese a su orientación general hacia adentro, las EMC generan más del 20% del total de exportaciones del país, y constituyen uno de los sectores exportadores más importantes. En este sentido, las autoridades encaran el desafío de ampliar este tipo de expansión a otras zonas del país. Otras empresas fuera del plan son firmas privadas, que incluyen entidades con financiamiento extranjero, que representaron 14% del producto industrial bruto en 1992.

Cabe recordar que la simple dicotomía entre el sector de la industria pesada estatal y las industrias ligeras colectivas en pequeña escala no es tan categórica. La participación del Estado sigue siendo considerable en muchos segmentos industriales, sobre todo en electricidad y energía, maderas, tabaco, maquinaria, textiles, procesamiento de alimentos, productos químicos y metalurgia. De hecho, en muchos de los bienes exportables, como textiles y productos electró-

nicos y metalmeccánicos, la participación estatal sigue siendo importante. Asimismo, el sector de más importancia para las empresas colectivas ha sido el de la maquinaria, seguido por los textiles y los productos químicos. Esta estructura "dual" de muchos segmentos industriales, y el sector diversificado de la maquinaria en particular, ha sido la fuerza motriz de la industrialización rápida y sostenida de la RPC.

La industria china, especialmente la del sector estatal, adolece aún de una serie de problemas. En general, las EPE siguen caracterizadas por la ineficiencia, la calidad deficiente, la baja rentabilidad (la mitad de las EPE operan con déficit), decisiones de inversión inapropiadas y falta de competencia. Estos problemas han llevado al desequilibrio estructural entre la capacidad de producción secundaria y primaria, a bienes intermedios y de capital caros y de mala calidad, y a escasez de algunas materias primas esenciales. Pese a la implementación reciente de medidas para hacer que estas empresas se encarguen de su propia gestión, es difícil que las reformas en marcha ofrezcan soluciones inmediatas para estos problemas. Mientras persistan, los países de América Latina pueden prever una gran demanda de importaciones de la RPC, aunque con grandes fluctuaciones de un año a otro, conforme a la intermitencia de los ciclos. Entre tanto, el curso de reestructuración de las EPE conduce también al establecimiento de varios tipos de empresas mixtas con participación extranjera. Dado que la mayoría de las 50 mil filiales extranjeras en la RPC son empresas mixtas entre inversionistas extranjeros y las EPE, el impacto potencial de la inversión extranjera en la reforma de las empresas públicas puede ser considerable.

4. El sector externo

La ruptura con el enfoque de la "autosuficiencia" del período previo a la reforma y el hecho de abrazar la filosofía de "apoyarse en todas las tendencias", independientemente del color político, ha desembocado en una amplia gama de reformas que comprenden: i) la descentralización del proceso de toma de decisiones y el cese de la monopolización del comercio por unas pocas sociedades comerciales; ii) la rápida reducción de las exportaciones e importaciones sujetas a planificación obligatoria; iii) el uso creciente de los precios internacionales para determinar los precios internos de las importaciones; iv) la eliminación de todos los subsidios presupuestarios directos a las exportaciones; v) la reducción gradual de

⁶ Desde el punto de vista de la propiedad, las empresas colectivas se consideran como de "propiedad pública", porque en principio su propiedad es compartida por la comunidad. Además, sus operaciones son vigiladas de cerca y a menudo controladas por empresarios del gobierno local que poseen las características tanto de propietarios *de facto* como de gerentes ejecutivos de las empresas municipales (citado en Jefferson y Rawski, 1994, p. 5).

barreras arancelarias y no arancelarias (que se examinarán por separado más adelante), y vi) la eliminación de un control cambiario rígido y la depreciación de la moneda local. Estas reformas se acompañaron de planes ambiciosos para atraer la inversión extranjera.

a) *Comercio exterior*

Hasta las reformas de Deng a fines de los años setenta, la política comercial china había priorizado el papel de las importaciones. Se consideraba que ellas eran un aporte residual al desarrollo interno, un medio para obtener materiales, bienes de capital, alimentos e información tecnológica deficitarios. En cambio, se estimaba que las exportaciones eran un medio para financiar dichas importaciones, y el volumen de adquisiciones en el exterior estaba vinculado a la oferta de bienes exportables (Prybyla, 1978). En general, las tentativas de las autoridades por lograr un equilibrio de la cuenta comercial, el énfasis constante en la autosuficiencia, el aprovechamiento de los recursos internos para el desarrollo, la evitación de compromisos económicos externos excesivos, y la vacilación frente a la suscripción de créditos externos de mediano y largo plazo, frenaron la expansión del comercio exterior de la RPC.

La política de "puertas abiertas" en la era post-Mao se ha implementado gradualmente, pero con una clara orientación hacia la descentralización de autoridades en asuntos comerciales. Los pasos iniciales involucraron el quiebre parcial del control monopólico del comercio exterior por las empresas de comercialización estatales. Antes de 1978, el comercio exterior chino estaba en manos de 12 empresas de comercio exterior (ECE) de propiedad estatal organizadas conforme a las líneas de productos que monopolizaban. Los volúmenes anuales de exportaciones e importaciones se establecían y controlaban en el contexto de un sistema comercial de planificación centralizada, administrado por los predecesores del actual Ministerio de Comercio Exterior y Cooperación Económica. Como resultado de la desregulación, las sucursales de las ECE se tornaron más independientes, las provincias pudieron crear sus propias ECE para atender necesidades comerciales concretas, y los ministerios del ramo establecieron también sus propias ECE para comerciar sus productos. A fines de 1993 el número de empresas comerciales habilitadas era de 5 000 y el de las empresas productivas sobrepasaba los 2 000. Además, hay 50 000 empresas con inversión extranjera que pueden operar en comercio exterior con relativa independencia.

Como consecuencia de la descentralización, el plan comercial se desglosó en dos partes: el plan rector que establecía niveles obligatorios para las exportaciones e importaciones de productos básicos claves, y el plan orientador que asignaba metas para ciertos productos a los gobiernos locales y las ECE, los que gozaban de una flexibilidad considerable para cumplirlas. Con los años, el número de productos sujeto a la planificación rectora u orientadora se ha reducido notoriamente.⁷ Asimismo, la fijación de precios de los bienes transables había cambiado notoriamente: en comparación con la planificación obligatoria cuando el sector de los bienes comerciables estaba realmente aislado del resto del mundo, las importaciones y exportaciones han pasado a reflejar más los precios internacionales.

Otro aspecto clave de la era anterior a la reforma era el mantenimiento de un tipo de cambio muy sobrevaluado, sumado a un sistema rígido de control cambiario. Las exportaciones no rentables en términos de moneda local eran compensadas con las utilidades financieras obtenidas por las ECE con las importaciones en el mercado interno. Esto llevó a una situación en que el tipo de cambio efectivo variaba en la práctica de producto a producto. La devaluación constante durante la década de 1980 —de alrededor de 1.6 renminbi por dólar a fines de los años setenta a 4.8 en 1990 y a 8.5 en 1994— redujo sustancialmente el sesgo contra las exportaciones. A contar del 1° de enero de 1994, China unificó su régimen cambiario dual y dejó el yuan librado a un sistema de flotación dirigida (GATT, 1994a, p. 9), dando un paso largo tiempo esperado hacia la moneda convertible. El nuevo sistema cambiario abolió los requisitos de entrega y retención.⁸ Esta reforma provocó una devaluación inmediata y redujo las diferencias entre los tipos "swap" y el tipo oficial.

⁷ Por ejemplo, en el período anterior a la reforma el plan de exportaciones especificaba las cantidades de 3 000 productos individuales que el Estado tenía que adquirir para exportar. Asimismo, a comienzos de la década de 1980, la planificación de las importaciones abarcaba más de 90% del total de las mismas (Lardy, 1992). En 1991 las exportaciones e importaciones sujetas a planificación obligatoria habían caído a 30% y 20% de sus totales respectivos.

⁸ Conforme al sistema anterior, respecto a los productos básicos generales, los exportadores —salvo las empresas con financiamiento extranjero, que estaban facultadas para retener el 100% de los ingresos de exportación si estaban situadas en zonas económicas especiales— tenían que entregar todos los ingresos en divisas al Estado y recibir a cambio cuotas de retención equivalentes a 80% de dichos ingresos. Estas cuotas se distribuían a su vez entre la ECE, la empresa proveedora y el gobierno local (véase Panagariya, 1991).

b) *Inversión extranjera*

Atraer la inversión extranjera directa (IED) ha sido uno de los pilares fundamentales de la política de puertas abiertas. La primera medida para atraer la IED y expandir las exportaciones fue establecer cuatro zonas económicas especiales (ZEE), tres en Guangdong y la otra en Fujian, en 1980-1981. Dicha política perseguía integrar al país en la división internacional del trabajo mediante la promoción de la producción industrial en zonas geográficamente definidas, sujetas a un acceso restringido al capital y la tecnología extranjeros. Con trato preferencial en cuanto a tributación, trámites de licencias de importación y aranceles, estas zonas iban a servir de laboratorios experimentales para las reformas económicas que comenzaban. A esto siguió la apertura de 14 ciudades costeras en 1984 y más tarde el establecimiento de la Isla Hainan, como zee en 1988, y la apertura de la nueva área de Pudong (en Shanghai) en 1990. A principios de 1992 este trato preferencial se extendió a 23 ciudades importantes de provincias del interior, compuestas por 18 capitales provinciales y cinco ciudades situadas en el valle del río Yangtze. Además, se establecieron seis "zonas de desarrollo" en la misma región. Estas zonas especiales han surgido como los centros de crecimiento más dinámicos de la economía.

La IED en la RPC ha venido aumentando a una tasa fenomenal: hasta fines de 1993, se habían auto-

rizado contratos por un valor acumulativo de 217 mil millones de dólares (174 mil proyectos) de los cuales 57 mil millones de dólares eran inversión efectiva. Ordenados según la nacionalidad de los inversionistas, Hong Kong y Macao aparecen con creces los más importantes, seguidos por Taiwán, provincia de China, Estados Unidos y Japón. Los principales flujos de IED se han concentrado en la elaboración y montaje de productos industriales en regiones costeras del sudeste. Últimamente, sin embargo, ha habido flujos importantes hacia las industrias de alta tecnología y gran densidad de capital, así como los servicios y la infraestructura, en otras ubicaciones geográficas. La IED en agricultura sigue siendo relativamente escasa.

Entre los aportes importantes que hace la IED a la economía general,⁹ el más notable se da en el sector comercial: la participación de las exportaciones de filiales extranjeras en las exportaciones totales de la RPC es cercana a 30%. Cabe señalar, empero, que dado el predominio de las operaciones de procesamiento y montaje que exigen una elevada proporción de materiales importados, el valor agregado nacional en las actividades vinculadas con las exportaciones es muy bajo. Al respecto, el gobierno fomenta ahora la IED conducente a un mayor valor agregado, la competencia local y el perfeccionamiento de aptitudes en materia de tecnología y gestión.

III

Comercio sinolatinoamericano en un contexto mundial

1. El comercio mundial de la RPC

Los datos chinos oficiales indican que a comienzos de la década de 1990 las importaciones de la RPC se dividían *grosso modo* entre los países desarrollados y en desarrollo (cuadro 1). Hasta 1992 las importaciones provenientes de las economías desarrolladas aumentaron en valores absolutos pero se redujeron en términos relativos, mientras que las de los países en desarrollo, sobre todo las de los PIR (es decir, Taiwán, provincia de China, la República de Corea, Singapur y Hong Kong) se incrementaron enormemente. Entre los países desarrollados la importancia relativa del Japón como fuente de impor-

taciones experimentó una declinación sostenida a fines de los años ochenta y presentó un marcado repunte a comienzos de la década siguiente. Hasta 1992, las importaciones de la RPC desde los países desarrollados, consideradas a su valor nominal, se habían expandido a una tasa muy inferior a la de sus exportaciones hacia ellos. En 1993, las importaciones provenientes del mundo desarrollado repuntaron notoriamente, revirtiendo ligeramente la tendencia antes declinante.

⁹ En 1992 la IED representó 8% de la inversión interna bruta total y 6% de la producción industrial total. Las filiales extranjeras generaron 6 millones de puestos de trabajo (Zhan, 1993).

CUADRO 1

República Popular China: Importaciones, por regiones principales
(Millones de dólares)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
<i>Mundo</i>	26 185	39 795	43 164	43 216	55 268	59 140	53 345	63 791	80 585	103 959
Economías desarrolladas	18 138	27 934	28 915	26 343	30 394	31 715	26 420	31 338	38 013	54 839
Economías en desarrollo	5 961	9 045	11 531	14 141	20 739	23 268	23 151	29 132	37 170	40 651
Estados Unidos	3 871	4 739	4 674	4 810	6 649	7 839	6 571	8 002	8 901	10 687
Unión Europea	3 335	5 793	7 769	7 237	8 064	9 120	8 019	8 359	9 805	14 410
Japón	8 194	14 236	12 494	10 074	11 035	10 532	7 587	10 031	13 682	23 289
Economías de industrialización reciente ^a	3 007	4 746	6 890	9 573	14 360	16 230	17 931	23 142	30 259	31 384
ASEAN ^b	678	832	924	1 438	2 024	2 122	2 105	2 762	2 969	3 367
América Latina y el Caribe	1 012	1 821	1 629	1 241	2 187	2 416	1 509	1 558	1 899	1 930
Africa	250	220	181	101	171	300	305	303	312	606
Oriente medio	237	184	267	379	733	750	515	811	1 029	1 958
Economías en transición	1 894	2 649	3 769	3 264	4 137	4 322	3 511	2 739	831	1 288

Fuente: Naciones Unidas, International Commodity Trade Data Base (COMTRADE).

^a EIR = Economías de industrialización reciente. Incluye Hong Kong, Taiwán, provincia de China, República de Corea y Singapur.

^b Incluye Malasia, Indonesia, Tailandia, Filipinas y Brunei.

La elevada participación de los países en desarrollo está influida sobremedida por las reexportaciones de los socios comerciales a través de Hong Kong a la RPC, la rápida expansión de las importaciones desde la provincia de Taiwán a través de Hong Kong, y los bienes intermedios y componentes importados por las empresas de Hong Kong involucradas en operaciones de procesamiento y montaje en la vecina provincia de Guangdong. Otras agrupaciones de países en desarrollo, incluida América Latina y el Caribe, no ocupan un espacio considerable en la canasta de importaciones de la RPC. Los valores de las importaciones provenientes de América Latina y el Caribe en 1993, aunque muy superiores a los de África, no se distinguieron sustancialmente de los del Oriente medio. Tampoco se han recuperado las importaciones provenientes de los ex países socialistas hasta la cifra récord alcanzada hacia fines de los años ochenta.

Las estadísticas de la RPC indican que sus importaciones provenientes de América Latina y el Caribe se recuperaron en 1993 a 1 930 millones de dólares, pero mucho menos que la cifra registrada en 1989, ascendente a 2 420 millones de dólares (cuadro 2). Representaron 1.9% del total de importaciones de la RPC, en comparación con el 4.1% de cuatro años an-

tes. Las importaciones provenientes de la región se caracterizaron por grandes fluctuaciones anuales a nivel regional y nacional. Según el país de origen, Brasil es el mayor proveedor, con grandes fluctuaciones anuales. La participación de este país en las importaciones totales de la RPC en 1993 fue inferior a 1%. Además de Brasil, Argentina, Chile, Perú y México han sido fuentes habituales de importaciones de la RPC. Las importaciones desde Centroamérica y el Caribe han sido bajísimas o inexistentes. Aquellas desde Cuba han venido declinando drásticamente. La participación relativamente insignificante y cada vez menor de la región en las importaciones de la RPC significa que ella no ha logrado aprovechar este mercado en rápido crecimiento. Los niveles inestables de las importaciones de la RPC desde la región sugieren asimismo que faltan lazos comerciales y de inversión firmes y establecidos, conducentes a un flujo comercial más estable de un año a otro.

En materia de exportaciones, los datos oficiales de la RPC indican que las destinadas al conjunto de los países en desarrollo aumentaron su importancia relativa con los años, en tanto que las destinadas a los países desarrollados perdieron la suya, al menos hasta 1992 (cuadro 3). En contraste con el auge impre-

CUADRO 2

República Popular China: Importaciones desde América Latina y el Caribe
(Miles de dólares)

	1989	1990	1991	1992	1993	Tasa de crecimiento 1989-1993
<i>Mundo</i>	59 140 128	53 345 133	63 790 634	80 585 333	103 958 979	15.1
Argentina	567 097	318 336	303 858	200 121	219 910	-21.1
Bolivia	—	...	—	...	3	
Brasil	939 975	525 983	345 736	519 322	863 085	-2.1
Chile	179 242	34 292	106 990	409 642	281 660	12.0
Colombia	3 565	3 542	2 446	23 046	776	-31.7
Ecuador	2 667	2 478	1 097	3 515	3 260	5.1
México	148 839	100 399	148 697	113 985	124 823	-4.3
Paraguay	25 329	22 084	19 819	25 397	2 205	-45.7
Perú	181 755	85 423	294 405	310 075	249 107	8.2
Uruguay	110 602	65 774	118 132	93 290	66 639	-11.9
Venezuela	20 205	28 395	6 172	8 945	30 233	10.6
<i>ALADI</i>	2 179 276	1 186 706	1 347 352	1 707 338	1 841 701	-4.1
Costa Rica	291	15	3 630	1 301	1 432	48.9
El Salvador	141	8	235	301	308	21.6
Guatemala	300	...	232	55	237	-5.7
Honduras	34	...	285	29	200	55.7
Nicaragua	4 860	12 531	...	215	230	-53.4
<i>MCCA</i>	5 626	12 554	4 382	1 901	2 407	-19.1
Barbados	...	...	15	—	—	
Cuba	229 043	306 214	201 654	182 842	73 642	-24.7
República Dominicana	...	...	...	6	...	
Granada	39	...	1	7	4	-43.4
Haití	—	...	...	...	5	
Jamaica	21	—	33	—	536	124.8
Guyana	...	1	...	...	5	
Panamá	223	...	463	3 082	10 465	161.7
Suriname	—	...	...	485	233	
Trinidad y Tabago	...	3 423	4 282	2 772	522	
Antigua y Barbuda	2 211	139	258	235	126	-51.1
Bahamas	...	16	...	...	17	
Dominica	...	...	—	35	30	
St. Kitts y Nevis	...	...	...	...	...
Santa Lucía	...	...	—	3	...	
San Vicente y las Granadinas	...	...	...	...	...
Belice	14	9	...	...	...
<i>Caribe y otros</i>	231 551	309 802	206 706	189 467	85 585	-22.0
<i>América Latina y el Caribe</i>						
<i>Total</i>	2 416 453	1 509 062	1 558 440	1 898 706	1 929 693	-5.5

Fuente: Naciones Unidas, International Commodity Trade Data Base (COMTRADE).

sionante de las exportaciones a los PIR, las otras regiones en desarrollo, incluida América Latina y el Caribe, han sido mercados insignificantes, y en la mayoría de los casos declinantes, para las exportaciones de la RPC, en términos relativos. Los ex países socialistas han reducido drásticamente su participación a una posición similar a la de América Latina y el Caribe. América Latina absorbe 1 a 2% del total de exportaciones de la RPC. Brasil dejó de ser un importador importante, incluso a nivel regional. En este

caso, ningún país tiene una relación comercial dominante, en tanto que las exportaciones a Chile, Argentina, México y Panamá han aumentado sustancialmente en los últimos años (cuadro 4). En comparación con las importaciones de la RPC desde la región, hay menos fluctuaciones interanuales y una clara tendencia ascendente. Sobre la base de estas cifras oficiales, la RPC ha tenido un balance comercial favorable o equilibrado con cada agrupación de países en desarrollo, salvo América Latina y el Caribe.

CUADRO 3

República Popular China: Exportaciones, por regiones principales
(Millones de dólares)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
<i>Mundo</i>	24 871	25 632	31 061	39 437	47 516	52 538	62 091	71 843	84 940	91 744
Economías desarrolladas	10 388	10 710	12 267	14 571	17 285	19 017	21 266	24 880	30 002	48 053
Países en desarrollo	12 975	12 931	16 331	19 556	24 750	29 191	35 463	42 688	50 031	38 399
Estados Unidos	2 304	2 192	2 627	3 020	3 358	4 405	5 175	6 148	8 599	16 973
Unión Europea	2 238	2 139	4 012	3 900	4 741	4 878	5 674	6 759	7 627	11 712
Japón	5 118	5 695	4 747	6 394	7 902	8 395	9 011	10 218	11 679	15 777
EIR ^a	7 836	8 647	11 032	15 114	19 860	24 159	30 184	36 907	42 643	28 624
ASEAN ^b	758	691	662	994	1 260	1 305	1 732	2 014	2 232	2 438
América Latina y el Caribe	546	585	451	482	383	529	772	787	1 064	1 763
África	375	271	444	315	404	390	395	478	843	1 066
Oriente medio	2 244	1 596	2 028	907	1 132	1 122	1 183	1 400	1 799	2 417
Economías en transición	1 512	2 164	2 864	3 071	3 455	3 805	3 540	2 620	1 084	1 538

Fuente: Naciones Unidas, International Commodity Trade Data Base (COMTRADE).

^a EIR: Economías de industrialización reciente. Incluye Hong Kong, Taiwán, provincia de China, República de Corea y Singapur.

^b Incluye Malasia, Indonesia, Tailandia, Filipinas y Brunei.

CUADRO 4

República Popular China: Exportaciones a América Latina y el Caribe
(Miles de dólares)

	1989	1990	1991	1992	1993	Tasa de crecimiento 1989-1993
<i>Mundo</i>	52 538 091	62 091 411	71 842 535	84 940 062	91 744 005	15.0
Argentina	8 902	11 955	51 631	124 146	247 687	129.7
Bolivia	4 829	6 013	4 462	5 343	4 069	-4.2
Brasil	84 462	106 684	68 034	64 756	192 171	22.8
Chile	61 165	67 135	94 202	128 152	204 132	35.2
Colombia	3 475	2 678	5 034	13 312	24 373	62.7
Ecuador	8 208	8 192	14 047	17 481	41 809	50.2
México	42 617	110 570	86 245	157 742	155 693	38.3
Paraguay	4 455	9 549	16 724	11 320	28 899	59.6
Perú	21 657	23 519	31 313	35 467	61 558	29.8
Uruguay	2 908	5 395	10 510	17 902	31 876	82.0
Venezuela	4 531	12 579	32 745	59 544	65 300	94.8
ALADI ^a	247 209	364 269	414 947	635 165	1 057 567	43.8
Costa Rica	2 236	4 443	2 731	4 866	9 100	42.0
El Salvador	2 178	3 193	5 060	9 097	22 280	78.8
Guatemala	3 629	4 906	10 879	17 298	24 997	62.0
Honduras	3 725	6 020	4 533	10 249	21 143	54.4
Nicaragua	420	790	779	1 018	1 700	41.8
MCCA ^b	12 188	19 352	23 982	42 528	79 220	59.7
Barbados	503	1 054	1 599	1 120	1 113	22.0
Cuba	212 252	271 939	224 402	200 232	177 044	-4.4
República Dominicana	6 241	5 295	9 506	20 175	36 745	55.8
Granada	29	377	82	82	88	32.0
Haití	324	1 691	1 454	128	588	16.1

(Continúa en la página siguiente)

Cuadro 4 (continuación)

	1989	1990	1991	1992	1993	Tasa de crecimiento 1989-1993
Jamaica	4 691	3 857	5 062	8 472	12 713	28.3
Guyana	222	664	2 666	4 915	4 869	116.4
Panamá	38 836	95 447	87 332	132 004	350 140	73.3
Suriname	2 061	1 678	2 155	2 856	4 216	19.6
Trinidad y Tabago	1 883	2 565	4 031	3 899	8 676	46.5
Antigua y Barbuda	85	391	50	585	2 069	122.1
Bahamas	346	477	4 775	1 605	1 574	46.0
Dominica	1 579	1 785	3 927	7 134	20 856	90.6
St. Kitts y Nevis	15	30	65	42	37	25.3
Santa Lucía	132	66	60	129	145	2.4
San Vicente y las Granadinas	67	90	44	59	55	-4.8
Belice	659	1 372	1 211	2 458	4 979	65.8
Caribe y otros	269 925	388 778	348 421	385 895	625 907	23.4
<i>América Latina y el Caribe</i>						
<i>Total</i>	<i>529 322</i>	<i>772 399</i>	<i>787 350</i>	<i>1 063 588</i>	<i>1 762 694</i>	<i>35.1</i>

Fuente: Naciones Unidas, International Commodity Trade Data Base (COMTRADE).

^a Asociación Latinoamericana de Integración.

^b Mercado Común Centroamericano.

2. Influencias de las reexportaciones por Hong Kong en la recopilación revisada de datos comerciales

Las cifras de comercio señaladas por la RPC difieren enormemente de las que indican sus socios comerciales, debido básicamente a las reexportaciones por Hong Kong. Por ejemplo, según los datos comerciales chinos, las exportaciones fob de la RPC a los Estados Unidos en 1993 sobrepasaron los 17 000 millones de dólares, en tanto que las importaciones cif mencionadas por los Estados Unidos ascendieron a 33 700 millones de dólares. Esta notoria discrepancia entre ambas series no puede explicarse por los costos de fletes y seguros. Por lo tanto, la selección de una u otra fuente de datos modifica abruptamente no sólo los montos absolutos de transacciones habidas por socio sino también su participación relativa como origen/destino y el balance comercial resultante.¹⁰

Las reexportaciones por Hong Kong de todos los orígenes, incluidas las de la RPC, han aumentado enormemente con los años, y en 1992 y 1993 llegaron a 89 000 millones de dólares y 106 000 millones de dólares, respectivamente, una cantidad muy superior a los 30 000 millones de dólares y 29 000 millones de dólares de exportaciones nacionales en esos

¹⁰ Por ello, los Estados Unidos sostienen que su déficit comercial con la RPC llegó en 1992 a 18 000 millones de dólares, equivalente al 18% del déficit total del país ese año, y en 1993 a 25 000 millones de dólares, o sea, aproximadamente un 15%.

años. Por ende, el tamaño de las reexportaciones está aumentando tanto en términos absolutos como relativos. Asimismo, se sabe que la importancia relativa de la RPC como origen de las reexportaciones por Hong Kong se ha venido incrementando rápidamente (Ho y Kueh, 1993, cuadro 4, p. 340). Esta gran importancia de las reexportaciones implica que hay que modificar sustancialmente los flujos comerciales de la RPC por destino y origen. Esto se da no sólo en el caso de los tres socios comerciales principales (es decir, Estados Unidos, Unión Europea y Japón) sino también para otros socios. Desconociéndose su origen, en 1993 hubo reexportaciones a América Latina y el Caribe por más de 2 600 millones de dólares.

La matriz de las reexportaciones por Hong Kong en 1992 según orígenes y destinos principales (cuadro 5) muestra que el papel de la RPC como fuente de origen de las reexportaciones por Hong Kong es mucho más importante que como fuente de destino, con lo que se subestima mucho más la participación de los socios principales en las exportaciones de la RPC que en las importaciones. Sin embargo, en la medida en que más de 30% de las reexportaciones por Hong Kong van dirigidas a la RPC, sus valores de importación siguen todavía prestándose a malas interpretaciones.

Sobre la base de las cifras del cuadro señalado se ha procurado estimar las exportaciones de la RPC y, por ende, su distribución geográfica, reajustadas para considerar las reexportaciones por Hong Kong. El cuadro 6 resume esos resultados. Estas estimacio-

CUADRO 5

Hong Kong: Matriz de las reexportaciones de sus principales socios comerciales, 1992
(Millones de dólares de los Estados Unidos)^a

Origen \ Destino	China	Japón	Taiwán, provincia de China	Estados Unidos	Alemania	República de Corea	Otros	Total
China	2 590 9.5% 5.0%	3 654 76.0% 7.1%	1 115 33.2% 2.2%	17 949 94.3% 34.7%	3 936 92.7% 7.6%	846 48.5% 1.6%	21 679 76.9% 41.9%	51 769 58.5% 100.0%
Japón	7 128 26.2% 65.4%	192 4.0% 1.8%	449 13.4% 4.1%	333 1.8% 3.1%	115 2.7% 1.1%	244 14.0% 2.2%	2 436 8.6% 22.4%	10 897 12.3% 100.0%
Taiwán, provincia de China	6 282 23.1% 90.1%	13 0.3% 0.2%	154 4.6% 2.2%	64 0.3% 0.9%	26 0.6% 0.4%	13 0.7% 0.2%	410 1.5% 5.9%	6 974 7.9% 100.0%
Estados Unidos	2 333 8.6% 56.7%	179 3.7% 4.4%	526 15.6% 12.8%	244 1.3% 5.9%	13 0.3% 0.3%	128 7.4% 3.1%	718 2.5% 17.4%	4 115 4.6% 100.0%
Alemania	782 2.9% 67.0%	26 0.5% 2.2%	103 3.1% 8.8%	13 0.1% 1.1%	13 0.3% 1.1%	77 4.4% 6.6%	167 0.6% 14.3%	1 167 1.3% 100.0%
República de Corea	1 833 6.7% 73.7%	64 1.3% 2.6%	64 1.9% 2.6%	64 0.3% 2.6%	26 0.6% 1.0%	38 2.2% 1.5%	397 1.4% 16.0%	2 487 2.8% 100.0%
Otros	6 231 22.9% 55.9%	679 14.1% 6.1%	949 28.2% 8.5%	372 2.0% 3.3%	115 2.7% 1.0%	410 23.5% 3.7%	2 385 8.5% 21.4%	11 154 12.6% 100.0%
Total	27 192 100.0% 30.7%	4 808 100.0% 5.4%	3 359 100.0% 3.8%	19 038 100.0% 21.5%	4 244 100.0% 4.8%	1 744 100.0% 2.0%	28 192 100.0% 31.8%	88 564 100.0% 100.0%

Fuente: Cálculos basados en los datos de Tokyo Ginko Geppo (Boletín Mensual del Banco de Tokio), diciembre de 1993.

^a Los valores comerciales expresados en dólares de Hong Kong se convirtieron a dólares de los Estados Unidos al tipo de cambio de 7.8 dólares de Hong Kong por dólar estadounidense.

nes se aproximan bastante bien a los valores de importación cif en 1992 declarados por los principales socios comerciales. Tal procedimiento de ajuste incrementa enormemente la participación de los tres países desarrollados (Estados Unidos, Japón y Alemania), aumentándola de 27% sin ajuste, a aproximadamente 57% al ajustar las exportaciones de la RPC. Los Estados Unidos, en particular, que recurren bastante a las reexportaciones, absorben cerca de 30% de las exportaciones de la RPC tras el ajuste. Esto tiene una implicación importante para América Latina y el Caribe, dado que la región exhibe una dependencia del mercado de los Estados Unidos tan alta como la de la RPC y una especialización en productos algo similar (es decir, bienes con gran densidad de mano de obra) en dicho mercado.

También se subestima el comercio de la RPC con

la región, dado que una porción sustancial de las reexportaciones por Hong Kong tiene como origen/destino la RPC. Lamentablemente, los datos sobre las reexportaciones por Hong Kong no cuentan con una partida separada para América Latina y el Caribe. En el caso de las exportaciones, en 1992 las reexportaciones por Hong Kong a la región llegaron a 2 610 millones de dólares. Ese mismo año, un 77% de las reexportaciones totales destinadas a "otros" países (países distintos de los Estados Unidos, Japón, Alemania, Taiwán, provincia de China y República de Corea) provenían de la RPC (cuadro 5). Suponiendo que la misma proporción de los 2 610 millones de dólares provenía de la RPC, las exportaciones combinadas de la RPC a la región en 1992 podrían haber aumentado a 3 070 millones de dólares (las exportaciones directas de la RPC ascendentes a 1 060 millo-

CUADRO 6

República Popular China: Distribución geográfica del comercio, incluidas o excluidas las reexportaciones por Hong Kong, 1992.

	Reexportaciones por Hong Kong desde la RPC (miles de millones de dólares)	Exportaciones directas desde la RPC (miles de millones de dólares)	Exportaciones por Hong Kong y directas (miles de millones de dólares)	Participación porcentual: sin las reexportaciones	Participación porcentual: con las reexportaciones
Destino					
Estados Unidos	17.95	8.60	25.55	10.1	30.1
Japón	3.65	11.68	15.33	13.8	18.0
Alemania	3.94	2.44	6.38	2.9	7.5
Taiwán, provincia de China	1.12	-	1.12	-	1.3
República de Corea	1.10	2.44	3.54	2.9	4.2
Otros	21.68	59.78	33.02	70.4	38.9
Total	51.77	84.94	84.94	100.0	100.0
	Reexportaciones por Hong Kong	Importaciones directas de la RPC	Importaciones por Hong Kong y directas	Participación porcentual: sin las reexportaciones	Participación porcentual: con las reexportaciones
Origen					
Estados Unidos	2.33	8.90	11.23	11.0	13.9
Japón	7.13	13.68	20.81	17.0	25.8
Alemania	0.78	4.01	4.79	5.0	5.9
Taiwán, provincia de China	6.28	-	6.28	-	7.8
República de Corea	1.83	2.62	4.45	3.3	5.5
Otros	6.23	51.38	33.03	63.4	41.0
Total	27.19	80.59	80.59	100.0	100.0

Fuente: Cifras calculadas sobre la base de datos presentados en el cuadro 5 y de COMTRADE.

nes de dólares, más 2 010 millones de dólares de reexportaciones por Hong Kong). Asimismo, al descontar las importaciones propiamente tales de Hong Kong desde la región, empleando el coeficiente de "otros" países como sustituto (en 1992, el 55.9% de las reexportaciones por Hong Kong provenientes de "otros" países tuvieron a la RPC como destino final), y al aplicar el mismo porcentaje a las importaciones totales de Hong Kong desde la región ascendentes a 833 millones de dólares, resulta que las exportaciones latinoamericanas a la RPC podrían aumentar en otros 337 millones de dólares. Según esta estimación conjetural las importaciones combinadas de la RPC desde la región en 1992 (es decir, las provenientes directamente y las reexportaciones por Hong Kong), aumentarían en un 17%, o sea, de 1 930 millones de dólares a 2 267 millones de dólares.

Las observaciones precedentes sobre las reexportaciones por Hong Kong corresponden sólo al año 1992, pero la considerable subestimación, especialmente de las exportaciones de la RPC a la región, ponen en duda la aseveración de los funcionarios chinos de que el país ha experimentado una persistente posición comercial deficitaria con América Latina y

el Caribe. Si la situación de 1992 resultara válida para otros años, ocurriría precisamente lo contrario: que la RPC ha gozado de un excedente comercial considerable con la región. En todo caso, es conveniente analizar los flujos comerciales bilaterales, basándose en datos comerciales de mejor calidad en una serie cronológica.

3. Comercio por productos

La canasta de exportaciones de la RPC se ha diversificado. Según fuentes oficiales chinas, la elevada proporción de productos manufacturados en las exportaciones totales presente ya en 1984 (48%) siguió creciendo, y en 1993 llegó a 81%. Este alto coeficiente refleja el nivel relativamente elevado de industrialización en general, por una parte, y la gama de productos de exportación en que la RPC se ha especializado, por la otra. La influencia del rubro de exportación tradicional, el petróleo, ha mermado drásticamente con los años. Aunque la RPC exporta todavía una variedad de alimentos y de materias primas agrícolas, su participación global ha declinado apreciablemente. Los principales rubros de exportación com-

prenden vestuario, calzado, juguetes, artículos de viaje, muebles, algunos subsegmentos de la industria eléctrica y electrónica y maquinarias.

La composición por productos de las exportaciones no difiere gran cosa entre los socios comerciales. Esto indica que el país ha venido exportando cada vez más conforme a su ventaja comparativa natural, que es la mano de obra barata. Esto rige también para las exportaciones de la RPC a América Latina y el Caribe, incluso después de tomar en cuenta las reexportaciones por Hong Kong.¹¹ El marcado aumento de la participación del país en las exportaciones mundiales de estos grupos de productos (Lall, 1994, pp. 158-166) significa que la RPC ha venido desplazando a sus vecinos asiáticos. A medida que los costos de la mano de obra han aumentado en esos países, y su canasta de exportaciones consiste cada vez más en bienes de mayor densidad de capital, la RPC ha logrado conquistar nichos importantes en las exportaciones mundiales de manufacturas. A su vez, la ventaja comparativa de la RPC en materia de capital y productos de gran densidad tecnológica, aunque creciente, sigue siendo relativamente limitada. Por ende, queda todavía mucho camino por recorrer antes de que el país establezca una ventaja clara en el amplio espectro de los sectores de la maquinaria y electrónica, porque el impulso exportador de esas exportaciones se basa todavía en la expansión de las operaciones de montaje.

En materia de importaciones, la participación de las manufacturas ha sido también extremadamente elevada, y representó 84% de las importaciones totales en 1993. El alto coeficiente es atribuible al proceso de industrialización sostenida y, en particular, a las necesidades crecientes de materiales e insumos industriales para las operaciones de montaje. Entre las principales manufacturas importadas, las más importantes son los productos de hierro y acero, equipos de telecomunicaciones, máquinas herramientas, materiales textiles para elaboración ulterior, fertilizantes químicos, automóviles particulares y sus partes, y aviones. En cambio, la participación de los productos alimentarios y agrícolas ha venido declinando. Esto

resulta sorprendente para un país densamente poblado como la RPC, que tendría que recurrir a voluminosas importaciones de alimentos. Salvo el petróleo, del que la RPC es ahora importadora neta, el único que figura como producto primario es el cobre. Pese al aumento de los valores absolutos, la importancia relativa de los minerales y metales ha declinado. Por tanto, los productos primarios, en los que reside la ventaja comparativa de América Latina, han venido reduciendo su participación con los años, frente al crecimiento impresionante de las manufacturas. Pese a la tendencia ascendente general que se advierte en otros grupos de productos, hay amplias fluctuaciones interanuales, que reflejan deficiencias y déficit de la producción anual interna, y no una respuesta a aumentos sostenidos del ingreso o a cambios de hábitos de consumo.

La gama de productos importados por la RPC desde América Latina y el Caribe es muy limitada. Por ejemplo, en la canasta de importaciones de la RPC en 1993 sólo los primeros 10 productos, a nivel de tres dígitos de la CUCI, representaban 77% del total, en tanto que los primeros 20 productos abarcan más del 91% (cuadro 7). El hierro y el acero en formas primarias, el cobre y el mineral de hierro representaban más de 40% del total. Las categorías de importancia relativa incluían otros metales ferrosos y no ferrosos, productos agrícolas y piscícolas, materias primas agrícolas y derivados del petróleo. Por cierto que respecto de estos primeros 20 productos, América Latina no es necesariamente la principal región proveedora de la RPC, salvo el caso de algunos países en determinados productos (por ejemplo, Brasil en ciertos segmentos de los productos de hierro y acero y Chile en el cobre). Es decir, en esos grupos de productos en torno a los cuales se aglutinan las exportaciones latinoamericanas, hay una fuerte competencia de proveedores extrarregionales. En este sentido, los países de la región pueden conquistar mayores porciones del mercado, incluso en productos en que tienen ventaja comparativa, siempre que estén dispuestos a mejorar la productividad y la comercialización.

4. Protección de comercio

a) Medidas arancelarias y no arancelarias

Antes, los aranceles se consideraban como una de las principales fuentes de ingreso del gobierno, que tenían poco efecto sobre las decisiones comerciales. Más tarde, durante la reforma, las tasas arancelarias

¹¹ La mayoría de los productos reexportados por Hong Kong a América Latina y el Caribe consiste básicamente en tres grupos de manufacturas: textiles y vestuario, equipo de oficina y telecomunicaciones (incluidos receptores de televisión, radios, etc.), y otros bienes de consumo que incluyen otros artículos de exportación de gran densidad de mano de obra provenientes de operaciones tipo montaje. Dada la firme posición de la RPC en estos grupos de productos, cabe deducir con seguridad que una porción sustancial, si no la mayoría, de estas reexportaciones tiene como origen la RPC.

CUADRO 7

República Popular China: Composición de las importaciones desde América Latina y el Caribe, considerando 20 productos principales, 1993.
(Miles de dólares)

Producto	Valor	Porcentaje de las importaciones totales desde A. Latina y el Caribe	Porcentajes acumulados	Importaciones chinas desde el mundo
1 672 Formas primarias de hierro o acero	366 627	19,0	19,0	3 481 362
2 682 Cobre, excluido cobre de cementación	242 916	12,6	31,6	1 211 555
3 281 Mineral de hierro y sus concentrados	213 903	11,1	42,7	926 981
4 081 Piensos para animales	175 544	9,1	51,8	308 164
5 673 Productos laminados de hierro o acero, etc.	151 115	7,8	59,6	4 543 983
6 674 Productos laminados de hierro o acero, enchapados o revestidos	87 860	4,6	64,2	3 315 300
7 679 Tubos, caños, etc., de hierro o acero	70 118	3,6	67,8	998 455
8 061 Azúcar y miel	64 565	3,3	71,1	114 528
9 651 Hilados de fibra textil	58 547	3,0	74,2	1 719 224
10 611 Cuero	43 468	2,3	76,4	1 465 010
11 334 Derivados del petróleo refinados	40 577	2,1	78,5	3 023 361
12 421 Aceites fijos de origen vegetal, blandos	31 879	1,7	80,2	117 439
13 684 Aluminio	31 220	1,6	81,8	492 531
14 333 Petróleo crudo	29 649	1,5	83,3	2 323 412
15 251 Pasta y desperdicios de papel	29 479	1,5	84,9	294 053
16 583 Productos polimerizados, etc.	26 064	1,4	86,2	3 607 249
17 287 Minerales de metales comunes y sus concentrados, n.e.p.	23 182	1,2	87,4	453 216
18 671 Arrabio, etc.	23 125	1,2	88,6	165 059
19 036 Crustáceos frescos, congelados	22 820	1,2	89,8	115 353
20 034 Pescado fresco, refrigerado o congelado	18 156	0,9	90,7	212 419
Todos los demás productos	178 704	9,3	100,0	
Total de todos los productos	1 929 518	100,0		103 958 979

Fuente: Naciones Unidas, International Commodity Trade Data Base (COMTRADE).

comenzaron a influir más en el volumen y la composición de los productos importados. Los derechos de importación fluctuaban y tras experimentar un incremento sustancial en los últimos años, el arancel medio ponderado de la RPC volvió en 1992 a su nivel previo a 1987 (Lall, 1994, pp. 48-57). Con el fin de facilitar su reingreso al GATT, las reducciones más sustanciales se implantaron a contar de 1993 y actualmente los aranceles medios simple y ponderado (medidos respecto al volumen real de importaciones para 1992) son de 36.4% y 21.9%, respectivamente¹² (GATT, 1994a, p. 7). El papel de los aranceles como fuente de ingreso gubernamental ha disminuido aún más debido al otorgamiento de un gran número de exenciones de derechos y concesiones (por ejemplo, que benefician a filiales extranjeras) (Lall, 1994, pp. 58-60).

El análisis detallado del carácter y la magnitud de las medidas arancelarias y no arancelarias de la

RPC figura en otra parte (CEPAL, 1995). El estudio de la CEPAL examina los niveles de protección vigentes en 1992 para más de 5 700 partidas arancelarias agrupadas en 96 códigos de dos dígitos del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA). Vale la pena examinar los datos de 1992, puesto que una vez que logre su reingreso al GATT, la RPC asumirá la obligación correspondiente de reducir sus tasas arancelarias en un 50% de los valores vigentes en 1992.

El estudio indica que la RPC ha aplicado en general aranceles de importación muy elevados y que ha habido una marcada dispersión entre las líneas arancelarias y dentro de ellas. El promedio arancelario simple de todas las tasas examinadas fue de 44.5%. Estas tasas colocan a la RPC entre los países más proteccionistas del mundo, incluso por encima de aquellos países en desarrollo de las Partes Contratantes del GATT, cuyas tasas oscilan entre 12 y 15%. Además, la estructura arancelaria de la RPC era una de las más dispersas entre los grandes países en desarrollo (Lall, 1994, p. 56). La estructura arancelaria elevada y dispersa reflejaba en general el deseo, por una parte, de proteger

¹² A contar del 1° de enero de 1993, la RPC reajustó los aranceles de 3 371 líneas arancelarias que representaban 53% de los artículos gravables con una reducción media de 7.3%. Más tarde, el 1° de enero de 1994, los aranceles de importación de 2 898 productos se volvieron a reducir en 8.8%.

importantes sectores nacionales como los bienes de capital e intermedios, y, por otra, de penalizar el consumo de artículos no esenciales y suntuarios.

A niveles más desagregados, los productos alimenticios y las materias primas agrícolas tendían a tener tasas relativamente bajas, pero con algunas excepciones importantes cuando predominaban los intereses de los productores nacionales o se consideraba que los productos eran de consumo suntuario. La aplicación de medidas no arancelarias (MNA) a estos productos era menos frecuente. Había un escalonamiento arancelario evidente al aumentar el nivel de elaboración. Las tasas para los minerales eran bajas en general y no estaban dispersas, pero tal como en los productos agrícolas, tendían a las escaladas (CEPAL, 1995).

Los aranceles de las importaciones industriales se estructuraban de tal forma que los bienes intermedios y de capital estaban gravados en su mayoría con tasas que oscilaban entre 20 y 30%, en tanto que las tasas para la mayoría de los bienes de consumo terminados superaban el 60%. Para el hierro y el acero, artículos de importación de creciente importancia, las tasas eran generalmente bajas con un promedio simple cercano a 14%, pero la mayoría de estos productos estaban sujetos a MNA. La mayoría de los productos derivados del hierro y el acero tenían un arancel mucho mayor, pero experimentaban una aplicación menos frecuente de MNA. Dentro de la maquinaria, los de uso industrial como máquinas, generadores, hornos, bombas, grúas, ascensores, etc., tenían una tasa inferior a 30% mientras que la de los artefactos electrodomésticos como acondicionadores de aire, refrigeradores, equipos de audio, video, etc. era de 100%. Estos artículos suntuarios también estaban sometidos a MNA. Otras máquinas estaban en una posición intermedia. La mayor dispersión intrasectorial de tasas arancelarias se hallaba en los vehículos.

Las MNA consistían en varios instrumentos como el plan obligatorio de importaciones, las importaciones mediante determinadas ECE nacionales (la llamada canalización), las cuotas de importación y la concesión de licencias. Es difícil evaluar con precisión la medida en que se aplica cada una de éstas, porque se superponen con frecuencia. Asimismo, las aplican tanto los gobiernos locales como centrales, lo que genera múltiples etapas en la aprobación de importaciones por diferentes autoridades (para más detalles, véase Lall, 1994, pp. 63-67). En 1994, el gobierno de la RPC abolió los planes de importación obligatorios (GATT, 1994a, p.7) y redujo el empleo de la canalización. Esto tiene importancia porque su empleo abar-

caba no sólo los productos básicos sino también otros, como hierro y acero, hilados, azúcar y cigarrillos. Además, se relajó el control de las importaciones de otros bienes que también estaban restringidos a ciertas ECE.

Pese a la abolición del plan obligatorio de importaciones, actualmente, de conformidad con la política industrial del Estado y el programa de desarrollo sectorial, se aplican cuotas de importación a una amplia gama de productos. En mayo de 1994 había 114 categorías de productos al nivel de cuatro dígitos del SA sujetos a cuotas de importación. Los principales sectores afectados eran la agricultura, ciertos segmentos de insumos industriales, los automóviles, los textiles, la maquinaria y los productos eléctricos y electrónicos, y los bienes de consumo durables. Además, aunque no sometidos a cuotas de importación, algunos subsectores de la maquinaria y los productos electrónicos, que aún se hallan en la etapa "naciente" de producción, están sujetos a licitación abierta. Estos últimos comprenden 71 categorías de productos, también a nivel de cuatro dígitos del SA. El número de grandes categorías sujetas a concesión de licencias en 1994 era de 53 (Luo, 1994). Se dice que la concesión de licencias puede ser discrecional: su distribución puede estar vinculada al desempeño de la ECE. Asimismo, el otorgamiento de licencias de importación parece haber sido utilizado por las autoridades provinciales y municipales de conformidad con las prioridades establecidas por los planes locales. Aunque no pueden determinarse los efectos reales de estas medidas cuantitativas, el impacto sobre las importaciones puede ser grave, no sólo por sus efectos restrictivos sino también por la complejidad que supone administrarlas, dada la amplia cobertura de productos.

Tal como para las importaciones, la RPC ha desplegado una amplia gama de controles a las exportaciones. Aunque en principio en 1991 se abolió toda planificación obligatoria de las exportaciones, todavía quedan otras formas de control. Salvo para 16 categorías de productos que gravitan en la economía nacional y en el sustento de las personas y cuya exportación es administrada por pocas empresas, se ha eliminado el control estatal de las exportaciones de todos los demás productos (GATT, 1994a, p.6). Esto constituye un gran avance en comparación con 1992, cuando un 15% de las exportaciones totales todavía se comercializaba a través de determinadas ECE. Antes de 1992, el otorgamiento de licencias de exportación —el control remanente más importante— representaba 15% de las exportaciones del país y afectaba

sobre todo a los productos agrícolas como cereales, té, cerdo, vacuno, ovino, aves de corral y otros (GATT, 1994a, p.6). Todavía rige la concesión de licencias de exportación para el caso de productos como el tungsteno, del que la RPC es el principal productor del mundo. En 1993, un total de 138 categorías de productos estaban sometidos a licencias de exportación (GATT, 1994a, p.6). Con la profundización de las reformas comerciales, el número de productos sujetos a la concesión de licencias de exportación debería seguir disminuyendo.

b) *Efectos de la Ronda Uruguay*

En 1986, muchos años después de su retiro del GATT en 1949, la RPC, uno de los fundadores originales, comenzó a buscar su reingreso al GATT, que en enero de 1995 fue reemplazado por la Organización Mundial del Comercio (OMC).¹³ Ese reingreso facilitaría su reconocimiento internacional y su integración formal en la economía mundial, así como la consolidación de las reformas de mercado en curso. El país también obtendría varios beneficios tangibles e inmediatos. Primero, el ingreso al GATT le aseguraría casi automáticamente los beneficios del trato de nación más favorecida (NMF) de más de 120 partes contratantes. En virtud del sistema multilateral, el ingreso al GATT eliminaría la posibilidad de que Estados Unidos le quitara el privilegio de NMF, una fuente perenne de conflicto comercial entre ambos países hasta ahora.¹⁴ El reingreso al GATT facilitaría también el proceso para que la RPC recibiera mayor trato preferencial conforme al Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Además, ser miembro del GATT le permitiría a la RPC recurrir a los mecanismos y procedimientos de solución de diferencias en caso necesario, y evitar en lo posible, medidas antidumping discriminatorias impuestas por terceros. La RPC debería ser una de las más

gananciosas con la Ronda Uruguay, dado que su canasta de exportaciones tendrá una notoria reducción en cuanto a aranceles y MNA (por ejemplo, textiles).

Por otro lado, algunas de las inquietudes actuales de otras partes contratantes sobre el ingreso de China a la OMC se refieren a: i) la falta de transparencia normativa; ii) la aplicación de un régimen comercial que no es universal (un sistema dual, compuesto de un régimen de producción liberal orientado a las exportaciones con inversión extranjera en las zonas económicas especiales y ciudades costeras, y otro sistema comercial mucho más restringido aplicable al resto del país); iii) normas y obligaciones impartidas por autoridades locales y regionales y trato diferencial para las regiones autónomas minoritarias de China y otras zonas de pobreza; iv) incertidumbre sobre las barreras a las importaciones como cuotas, licencias, otras restricciones y controles (requisitos de estándares y certificación); v) el papel de las entidades estatales de comercialización; y vi) el que se acepte a la RPC en calidad de país en desarrollo. Algunos se oponen a esto último, pues sostienen que el sexto mercado más grande del mundo, considerando a la Unión Europea como grupo, no debería gozar de tal privilegio. De aceptarse su petición en este sentido, la RPC dispondría de mayor plazo para cumplir con los requisitos de la OMC. En algunas esferas, le quedaría menos por hacer en cuanto a reducir los subsidios internos u ofrecer acceso al mercado, y mayor margen de maniobra para apoyar internamente el desarrollo rural y otorgar ciertos subsidios a la exportación. Sus márgenes de maniobra serían similares en materia de servicios.

Tomando en cuenta el problema del nivel de desarrollo económico y sus posibles efectos adversos, algunos sostienen que la comunidad mundial debería adoptar un enfoque práctico y realista frente al ingreso de la RPC a la Organización Mundial del Comercio. Otros estiman que la importancia creciente de la RPC en el comercio mundial hace que a sus negociadores les sea difícil solicitar una amplia gama de excepciones especiales. Habida cuenta de tales observaciones, esto significaría que el resto de los miembros del GATT tendría que estar dispuesto a negociar un período de transición, por ejemplo hasta el año 2000, a fin de que la RPC cumpla cabalmente con las normas de la OMC. Durante este período, el país podría reducir el nivel de protección arancelaria, eliminar la mayoría de las MNA, armonizar sus normas técnicas con las normas internacionales, y volver su moneda plenamente convertible. A su vez, la implementación

¹³ China fue un miembro original del GATT, pero ha sido tratada como parte no contratante desde 1950 cuando Chiang Kai-Shek notificó en Taipei el retiro de China del GATT. Véanse detalles relacionados con el ingreso de la RPC al GATT en Cai, 1992.

¹⁴ Estados Unidos, amparado en su Ley de Comercio de 1974, otorga el trato de NMF a la RPC sobre una base *ad hoc*, la que se revisa anualmente. Se estima que si Estados Unidos la privara completamente de sus privilegios de NMF, la RPC experimentaría pérdidas anuales de exportación del orden de 7 000 a 15 200 millones de dólares. Los consumidores estadounidenses perderían también anualmente casi 14 000 millones de dólares en precios más altos (Lall, 1994, pp. 155-158). Asimismo, dados los estrechos vínculos entre la RPC y Hong Kong, si China dejara de tener la condición de NMF, representaría para Hong Kong la pérdida de hasta 70 000 puestos de trabajo y hasta tres puntos porcentuales de crecimiento de su PIB anual (Ho y Kueh, 1993, p. 347).

de los ajustes necesarios para cumplir con los nuevos requisitos de la OMC, abriría atractivas oportunidades de comercio e inversión para el resto del mundo, incluidos los países de América Latina y el Caribe.

5. Posibilidades comerciales por grupos de productos¹⁵

a) *Manufacturas*

Dada la elevada participación de las manufacturas de gran densidad de mano de obra en las exportaciones totales de la RPC y los notables avances hechos por algunos países latinoamericanos en estos grupos de productos, la competencia en algunas esferas se intensificará en los mercados internos y en los países de la OCDE. El hecho de que cerca de 30% de sus exportaciones totales se destine a Estados Unidos significa que América Latina y el Caribe encararán una fuerte competencia de la RPC en este mercado. Los productos más susceptibles son textiles y vestuario, calzado, maquinaria eléctrica y no eléctrica, artículos de viaje, manufacturas de metal, etc. Aunque el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCN) y su posible extensión a otros países podría reducir algo la ventaja comparativa de la RPC en los Estados Unidos,¹⁶ la RPC seguirá siendo un competidor formidable en las importaciones de gran densidad de mano de obra de ese país. La competencia de la RPC será particularmente fuerte para los países de Centroamérica y el Caribe, cuya orientación comercial básica son las exportaciones maquileras de textiles y vestuario o equipo eléctrico hacia Estados Unidos. Asimismo, puede "desviarse la inversión" desde la región hacia la RPC, debido al atractivo que ejercen los salarios baratos y el enorme potencial que posee el mercado local.

Sin embargo, en otros segmentos industriales esto no tiene por qué ser así. Las exportaciones latinoamericanas han incorporado cada vez más productos industriales: actualmente, representan más de dos tercios de las exportaciones regionales totales y

aproximadamente la mitad de ellas se compone de bienes manufacturados. Las semimanufacturas, basadas en recursos agrícolas o minerales, representan una parte importante de los productos industriales. Entre las manufacturas, las más importantes son las de las nuevas industrias de gran densidad de capital (por ejemplo, automóviles) así como las industrias tradicionales o de insumos básicos (productos químicos, hierro y acero) (CEPAL, 1994). Si bien América Latina va a competir palmo a palmo en estos grupos de productos con otros países asiáticos, la RPC ofrece uno de los mercados más dinámicos de productos industriales para los productores y exportadores latinoamericanos.

b) *Minerales y metales*

La RPC es un productor muy importante, pero no necesariamente predominante, de varios productos. En metales como aluminio, cobre, plomo y zinc, la participación del país en la producción mundial no supera el 10%. Tiene una participación relativamente elevada respecto al estaño y el mercurio y una muy destacada para el antimonio. En el caso del mineral de hierro y el acero en bruto, un grupo de productos que sobresale en la canasta de importaciones de la RPC desde América Latina, su participación en la producción, aunque creciente en los últimos años, no es demasiado elevada.

El país no ha sido necesariamente el principal importador de metales que son de interés para América Latina y el Caribe sobre todo de algunos (por ejemplo, estaño y zinc), en tanto que ha sido un exportador importante a nivel mundial. Sin embargo, la participación de la RPC en el consumo mundial de metales muestra una clara tendencia ascendente y su autosuficiencia ha disminuido con los años. Además, el consumo per cápita de metales importantes en relación con las economías de mercado desarrolladas es extremadamente bajo y muy inferior al de Brasil, Argentina y México, la República de Corea y Taiwán, provincia de China, aunque mayor que el de la India. Estas observaciones permiten concluir que el país se halla en una etapa de desarrollo, donde el insumo de metales por unidad de PIB puede expandirse durante algunos años más. Toda reducción de las necesidades per cápita gracias a la miniaturización, el ahorro y la sustitución, debería ser contrarrestada por las necesidades crecientes de materiales, debido al rápido crecimiento económico, en particular del sector industrial, el incremento demográfico, la necesidad de obras de infraestructura y el consumismo.

¹⁵ Para un examen más detallado, véase CEPAL, 1995.

¹⁶ Las estimaciones sobre la desviación de comercio para la RPC en los Estados Unidos debida al TLCN pueden llegar a 40 millones de dólares. Si bien la cifra es muy pequeña en relación al comercio total de la RPC, sobrepasa la pérdida total combinada de 28 millones de dólares de exportaciones desplazadas que se estima para los principales exportadores sudamericanos en virtud del TLCN (Lall, 1994, p.53). La explicación principal es que la RPC compite directamente con México en muchos sectores de gran densidad de mano de obra como textiles, vestuario, calzado, artículos deportivos, etc., que están sujetos a estrictas medidas no arancelarias en los Estados Unidos.

Tal posibilidad de expansión comercial puede ilustrarse recurriendo al caso del acero, producto del que la RPC es el segundo productor del mundo después de Japón, sobrepasando a la ex Unión Soviética y a los Estados Unidos. Sin embargo, incluso la desaceleración industrial en 1990 no logró equilibrar la demanda con la oferta, y el acero necesario para las industrias básicas tales como energía y transportes siguió siendo muy escaso. La RPC, pese a ser el primer país en cuanto a extracción de mineral de hierro y el cuarto en la importación del mismo, encarará en el futuro un notorio déficit de la oferta en este grupo de productos (ONUFI, 1991, p. 99). Respecto al cobre, las proyecciones apuntan a un aumento del consumo anual de 5%. De esta forma, dentro de 10 años, el consumo de cobre refinado podría aumentar en unas 550 000 toneladas anuales (*Estrategia*, 1994). Y dadas las pocas posibilidades de que se expanda la producción cuprífera, se prevé que aumentarán sus importaciones. Lo mismo puede decirse acerca de los recursos energéticos. Si dentro de 20 años el consumo per cápita de recursos energéticos de la RPC llegara a ser el de la República de Corea, ello implicaría que su demanda energética se quintuplicaría. Este aumento sería mayor que el consumo total de energía de los Estados Unidos en la actualidad, aunque la energía per cápita utilizada en la RPC seguiría siendo inferior en un tercio al de la utilizada actualmente en los Estados Unidos. Asimismo, a medida que se vuelva más dependiente del petróleo importado, la RPC pasará a ser uno de los principales compradores en el mercado internacional del crudo (*The Nikkei Weekly*, 1993). A fin de asegurarse abastecimientos futuros, los chinos están interesados en constituir algunas sociedades mixtas en América Latina, en países como Perú, Ecuador y Venezuela.

c) *Productos agrícolas y forestales*

La RPC es uno de los principales productores, consumidores y comercializadores de varios productos agrícolas. Su participación en la producción mundial es muy elevada respecto al arroz, algodón, trigo, porcinos y aves de corral, y cereales secundarios, y ha venido creciendo con los años, salvo en el caso del arroz. Como era de esperar, su participación en el consumo mundial es incluso mayor y ha venido creciendo, especialmente en el período post-Mao. Su posición de exportador neto de productos como arroz, carne de vacuno y ovino, cerdos y aves de corral y productos lácteos se ha reducido sustancialmente en los últimos años. La RPC es un importador neto pri-

mario de productos que son de gran importancia para América Latina y el Caribe.

El consumo per cápita de la RPC de productos tales como el arroz y el trigo ya es más elevado que el de sus vecinos asiáticos de hábitos dietéticos y de vida similares, aunque es mucho menor en otros como carne, azúcar, productos lácteos, huevos, algodón y, en menor medida, cereales secundarios y lana. Se estima que para el año 2000, el consumo nacional de carne, aves de corral, huevos y pescado se habrá duplicado, y que la producción cerealera proyectada será muy inferior a la demanda (ONUFI, 1991, p. 90). Asimismo, es probable que disminuya la autosuficiencia en materia de algodón y lana si siguen creciendo las exportaciones de textiles y vestuario. Varios estudios (por ejemplo, Carter y Zhong, 1991) proyectan una escasez de oferta de cereales para el segundo lustro de la década de 1990, equivalente a 20% de sus necesidades futuras, a menos que haya grandes avances tecnológicos o reformas de precios importantes que modifiquen en definitiva la política tradicional de gravar con impuestos a los agricultores y subvencionar a los consumidores. Algunos (Lin, 1992) sostienen que las modalidades de cultivo y la asignación de recursos en cada región y en la nación en general mejorarían notoriamente si hubiera que importar el 5% de las necesidades de cereales. Asimismo, en su calidad de tercer consumidor mundial de papel (*The Nikkei Weekly*, 1994a) con importaciones de pulpa que ya representan 90% de la demanda total, la demanda de importaciones de este grupo de productos en la RPC crecerá rápidamente.

6. *Las corrientes de inversión y otros flujos financieros*

Como reflejo de las causas y efectos del escaso comercio existente, los flujos recíprocos de inversión han sido muy escasos. Se estima que la inversión china acumulada en América Latina y el Caribe llega a 300 millones de dólares (Luo, 1994). Se dice que hay 80 empresas, mixtas o de propiedad total, que operan en la región (CONEPLAN, 1993). El caso más conocido es el de una empresa siderúrgica china que compró Hierroperú por 120 millones de dólares. Otra empresa china, Sapet Department (una división de la gran empresa china nacional del petróleo) se ha embarcado en su primera empresa de extracción petrolera en Perú septentrional, considerada por los expertos como el paso preliminar de un ambicioso plan para abastecer de equipo a la industria petrolera latino-

mericana. Otros proyectos importantes incluyen los sectores de minas de hierro y pesqueros en Perú, la producción de mineral de hierro, la elaboración de madera y el montaje de bicicletas en Brasil, el montaje de tractores en Venezuela, harina de pescado y vestuario en Chile, pesca de altura en Argentina, extracción de zinc en Bolivia, y cultivo de camarones de agua dulce y vestuario en Ecuador. Actualmente, se realizan estudios para examinar las posibilidades de inversión en proyectos mineros de hierro en Brasil y de cobre en Chile.

Los inversionistas de la RPC involucrados en América Latina y el Caribe son del sector público (Luo, 1994). En el futuro, los chinos podrían interesarse en proyectos de inversión directa, además de los arreglos de privatización externa y de conversión de deuda en capital que han sido un gran incentivo para atraer inversiones a los países latinoamericanos y caribeños en los últimos años. Aunque es difícil que haya grandes proyectos de inversión en sectores distintos del de los recursos naturales, habrá participación permanente de la RPC en esferas tales como la minería del hierro o el cobre, el procesamiento de maderas, el montaje de maquinarias y productos eléctricos y electrónicos, y los textiles y vestuario.

Las inversiones latinoamericanas en la RPC son todavía menores en número y dimensiones. Las más notables son la fabricación chilena de cañerías de cobre, la participación cubana en equipos médicos, y como empresa mixta, la apertura reciente de una churrasquería brasileña, todas situadas en Beijing. Otro caso interesante de empresa mixta es una fábrica de artículos de cuero abastecida de materia prima por una firma argentina y que exporta sus productos finales a los Estados Unidos (Luo, 1994).

Pese a su minúscula escala actual, la inversión latinoamericana en la RPC debería aumentar. Algunos de los sectores designados para la constitución de empresas mixtas en la RPC son aquellos en que los empresarios latinoamericanos pueden participar con un capital inicial relativamente exiguo. De hecho, los chinos han manifestado interés en contar con inversiones latinoamericanas en industrias procesadoras de alimentos (CONEPLAN, 1993). Dado el nivel actual de capacidad tecnológica de la RPC y los países de la región, cabe prever transferencias sustanciales de tecnología. Este tipo de cooperación podría involucrar la participación de empresas privadas y estatales de distintos tamaños.

Para facilitar la inversión, la RPC ha suscrito acuerdos recíprocos de fomento y protección de la

inversión con Bolivia, Chile, Argentina, Uruguay, Perú, Ecuador y Jamaica. La suscripción de acuerdos a la brevedad posible con otros países, que incluyan a actores regionales tan importantes como Brasil y México, mejorará indudablemente el clima de inversiones para ambas regiones involucradas. Pese a las últimas medidas tomadas para expandir el crédito comercial mediante la firma de acuerdos crediticios recíprocos con varios bancos latinoamericanos y el establecimiento de filiales locales (Luo, 1994), habrá mayores necesidades de financiamiento comercial, que involucrará a más instituciones y países de ambas regiones.

7. Áreas de cooperación económica entre la RPC y América Latina y el Caribe

La clave de la cooperación económica es el entendimiento mutuo y el fortalecimiento de las relaciones diplomáticas. En este sentido, la RPC ya ha establecido relaciones diplomáticas con 17 países de América Latina y el Caribe y ha instalado una oficina del Ministerio de Comercio Exterior y Cooperación Económica en la mayoría de esas embajadas. Aparte de estos cauces oficiales, la RPC envía un número importante de misiones comerciales a la región y participa en ferias comerciales internacionales. Estas iniciativas han servido para crear contactos directos entre los agentes comerciales de ambas partes. En cambio, ha habido pocas iniciativas comerciales similares de parte de América Latina y el Caribe y el conocimiento general de sus empresarios sobre la RPC ha sido escaso. Es indudable que la participación más activa de los agentes latinoamericanos en esas ferias mejorará las posibilidades comerciales y de comercialización. Otra forma de promoción comercial más permanente es el establecimiento de oficinas de representación en la RPC. La presencia permanente en el mercado consumidor brinda a los exportadores potenciales información actualizada sobre las peculiaridades e idiosincrasias del mercado.

Con respecto a las relaciones diplomáticas, hay 29 naciones del mundo que reconocen a Taiwán como nación, y no como provincia. Entre ellas, los siete países centroamericanos, junto con Haití, la República Dominicana y varios otros pequeños países insulares, reconocen a Taiwán como el verdadero representante de China. En los últimos años, estos países han apoyado oficialmente el ingreso de Taiwán a las Naciones Unidas. Asimismo, los intereses comerciales y de inversión taiwaneses en Centroamérica, así como la asistencia técnica orientada a esta subregión, se

han intensificado considerablemente. Como reflejo de la importancia que Taiwán atribuye a la subregión, hoy es miembro contribuyente del Banco Centroamericano de Integración Económica. La presencia creciente de Taiwán hace que sea cada vez más complejo para América Latina y el Caribe establecer relaciones diplomáticas coherentes con ambas Chinas. Sin embargo, la inexistencia de relaciones diplomáticas no impide que los países busquen establecer vínculos económicos más estrechos con la RPC.

Las posibilidades de ampliar el comercio y otros vínculos entre América Latina y el Caribe y la RPC pueden perseguirse no sólo con medios bilaterales sino también a través de mecanismos multilaterales. Estos últimos comprenden el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC), la Conferencia de Cooperación Económica en el Pacífico (PECC), y el foro Cooperación Económica en Asia y el Pacífico (APEC). La RPC es miembro de cada uno de ellos. El PBEC agrupa a comunidades empresariales de 18 países, incluidos Chile, Colombia, México, Perú y Rusia. La PECC aglutina intereses del sector privado, académicos y representaciones gubernamentales, y de ella también son miembros, entre otros, Chile, Colombia, México y Perú. El APEC es un foro formal a nivel ministerial de consulta y cooperación en asuntos económicos, del que México y Chile son miembros de pleno derecho. Es imperativo que México y Chile en

el APEC, y algunos otros países latinoamericanos que son miembros de las organizaciones antes mencionadas, actúen como portavoces de los intereses latinoamericanos.

Es difícil que se establezcan relaciones económicas más estrechas, a menos que los gobiernos expliciten claramente sus compromisos. A fin de facilitar los flujos comerciales de manera más coherente, es preferible ampliar el financiamiento del comercio y fortalecer el marco institucional para tales objetivos. Asimismo, es conveniente que ambas regiones ofrezcan un clima de inversión más estable, suscribiendo acuerdos recíprocos sobre fomento y protección de la inversión. Asimismo, los países de América Latina y el Caribe deben promover en lo posible proyectos de cooperación técnica u otros acuerdos sectoriales con la RPC (por ejemplo, control de calidad, inspección sanitaria y fitosanitaria), lo que conduciría a abrir posibilidades de comercio e inversión. Desde una óptica similar, es importante desde un punto de vista estratégico que los países de la región apoyen las aspiraciones de la RPC de desempeñar un papel más protagónico en la cooperación comercial y económica entre ambas áreas. Esto puede lograrse, por ejemplo, preconizando que se acepte la solicitud oficial de la RPC, formulada en septiembre de 1993, de ser miembro de pleno derecho del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco de Desarrollo del Caribe.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Banco Mundial (1992): *China, Reform and the Role of the Plan in the 1990s*. A World Bank Country Study, Washington, D.C.
- _____. (1993): Program will help China reduce yearly grain losses by 500 000 tons, *World Bank News*, vol. XXI, N° 25, Washington, D.C.
- Bell, Michael W., Hoe Ee Khor y Kalpana Kochhar (1993): *China at the Threshold of a Market Economy*, Occasional Paper N° 107, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Cai, Wenguo (1992): China's GATT membership: Selected legal and political issues, *Journal of World Trade*, vol. 26, N° 1, Ginebra, Werner Publishing Company Ltd.
- Carter, Colin A. y Fu-Ning Zong (1991): China's past and future role in the grain trade, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 39, N° 4, Chicago, Ill., The University of Chicago Press.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1994): *América Latina y el Caribe: Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, LC/G. 1800 (SES. 25/3), Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- _____. (1995): *Recent Economic Trends in People's Republic of China: Implications for Sino-Latinamerican Trade*, LC/L. 877, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- CONCEPLAN (Corporación China de Desarrollo y Consultoría Económico-Comercial para Latinoamérica) (1993): *China & América Latina: Boletín económico-comercial*, N° 1, noviembre.
- Estrategia* (1994): El consumo de cobre, Santiago de Chile, 4 de enero.
- GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) (1994a): *Working Party on China's Status as a Contracting Party: Communication from China*, Spec (88)13/Add.17.
- _____. (1994b): *Comercio internacional 1994. Estadísticas*, Ginebra.
- Ho, Y.P. e Y.Y. Kueh (1993): Whither Hong Kong in an open-door, reforming Chinese economy? *The Pacific Review*, vol. 6, N° 4, Londres, Routledge.
- Jefferson, Gary H. y Thomas G. Rawski (1994): *A Model of Endogenous Innovation, Competition and Property Rights Reform in Chinese Industry*, Working Paper, N° 289, Pennsylvania, University of Pittsburgh, Department of Economics.
- Journal of Commerce* (1994): Trade with China, special report, Estados Unidos, 9 de mayo.
- Lall, Rajiv (ed) (1994): *China. Foreign Trade Reform*, Washington D. C., Banco Mundial.
- Lardy, Nicholas R. (1992): *Foreign Trade and Economic Reform in China, 1978-1990*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Lin, Justin Yifu (1992): Rural reform and development, Ross Garnaut y Liu Guoguang (eds.), *Economic Reform and Industrialization*, Australian National University.
- Luo, Liecheng (1994): El comercio exterior de China y las relaciones económicas y comerciales entre China y América Lati-

- na, trabajo presentado al Seminario Económico-Comercial entre el Grupo del Río y la República Popular de China, Brasilia, 15 de agosto, mimeo.
- Nolan, P. y J. Sender (1992): Death rates, life expectancy and China's economic reforms: A critique of A. K. Sen, *World Development*, vol. 20 N° 9, Nueva York, Pergamon Press Ltd.
- ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) (1991): *China Towards Sustainable Industrial Growth*, Industrial Development Review Series, Viena.
- _____(1992): *Industry and Development, Global Report 1992/93*, Viena. Publicación de la ONUDI, N° de venta E.92.III.E.4.
- Panagariya, A. (1991): *Unraveling the Mysteries of China's Foreign Trade Regime. A View from Jiangsu Province*, Policy, Research and External Affairs Working Papers Series, N° 801, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Perkins, Dwight H. (1992-1993): El enfoque "gradual" de las reformas de mercado en China, *Pensamiento iberoamericano*, N° 22/23, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI/CEPAL).
- Prybyla, Jan S. (1978): *The Chinese Economy: Problems and Policies*, Columbia, Carolina del Sur, Estados Unidos, University of South Carolina Press.
- Singh, Ajit (1993): *The Plan, the Market and Evolutionary Economic Reform in China*, Discussion Papers, N° 76, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), diciembre.
- The Nikkei Weekly* (1993): Tokio, Nihon Keizai Shimbun, Inc., 27 de septiembre.
- _____(1994a): Papermakers see rivals as path to grow, Tokio, Nihon Keizai Shimbun, Inc., 7 de marzo.
- _____(1994b): Cost of living in China outpaces gains in income, Tokio, Nihon Keizai Shimbun, Inc., 7 de marzo.
- Zhan, Xiaoning James (1993): The role of foreign direct investment in market-oriented reforms and economic development: The case of China, *Transnational Corporations*, vol. 2, N° 3, Nueva York, Secretaría de la UNCTAD, División de Empresas Transnacionales e Inversión.