



NACIONES UNIDAS



SEDE SUBREGIONAL EN MÉXICO

Distr.
LIMITADA

LC/MEX/L.1157 (SEM.219/2)
1 de septiembre de 2014

ORIGINAL: ESPAÑOL

**INFORME DE LA REUNIÓN DE EXPERTOS SOBRE UNA ESTRATEGIA
—COMERCIO E INVERSIONES— EN EL CORTO, MEDIANO
Y LARGO PLAZO ENTRE GUATEMALA Y LA
REPÚBLICA POPULAR DE CHINA**

(Guatemala, Guatemala, 30 de julio de 2014)

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

ÍNDICE

ANTECEDENTES	5
A. ASISTENCIA Y ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJOS.....	7
1. Lugar y fecha	7
2. Asistencia.....	7
3. Temario	7
4. Sesión inaugural.....	7
5. Sesión de clausura.....	7
B. DESARROLLO DE LA REUNIÓN	7
1. Apertura y bienvenida de la Mesa.....	7
2. Exposición: Relaciones comerciales de China con América Latina y el Caribe.....	8
3. Relaciones de China con Guatemala.....	13
4. Debate y clausura.....	17
ANEXO LISTA DE PARTICIPANTES	18

ANTECEDENTES

1. El foro internacional “Guatemala-República Popular China: Hacia una estrategia económica —comercio e inversiones— en el corto, mediano y largo plazo” se enmarcó en una solicitud de cooperación técnica del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Economía de Guatemala a la Sede Subregional de la CEPAL en México. El objeto de esta cooperación técnica fue profundizar en el análisis de las relaciones de la China con Guatemala, con énfasis en el comercio y las inversiones.
2. La CEPAL realizó un estudio titulado “Política económica —comercio e inversiones— de Guatemala hacia China: Hacia una estrategia en el corto, mediano y largo plazo” y que fue encomendado al consultor Enrique Dussel Peters. Este estudio fue presentando y discutido en el marco del foro internacional “Guatemala-República Popular China: hacia una estrategia económica –comercio e inversiones- en el corto, mediano y largo plazo”.
3. En las últimas dos décadas la economía global ha transcurrido por profundas transformaciones, que de la mano de la creciente apertura económica, ha llevado a generar masivos flujos de comercio e inversiones, siendo éstas las principales características del proceso de globalización. En tan sólo tres décadas el Pacífico se ha convertido en el centro de la producción global y particularmente Asia, en la economía más dinámica, también en términos de la reducción de la pobreza y el mayor incremento en la clase media a nivel global.
4. La República Popular China ha sido uno de los mayores exponentes de los cambios de la globalización, con un crecimiento del PIB per cápita promedio anual de 9,5% durante 1980-2012, y una reducción de la población con menos de dos dólares diarios de ingreso desde niveles cercanos al 60% en 1980 a menos de un 10% en 2009. China se ha convertido en una economía potente, que hoy es el principal exportador mundial y también el mercado importador más dinámico: para 2000-2011 las importaciones chinas contribuyeron con el 14,8% del aumento de las importaciones globales, más que ninguna otra nación.
5. América Latina y el Caribe (ALC), así como Centroamérica, ha profundizado sus relaciones comerciales con China en los últimos años. En la actualidad —y partiendo de niveles mínimos en el segundo lustro de los años noventa del siglo XX— China se ha convertido en el segundo socio comercial de la región y en una fuente relevante de la inversión extranjera directa (IED) de ALC. Paralelamente a estos procesos económicos, los países latinoamericanos han suscrito una diversidad de convenios con China en diversos ámbitos y con efectos socioeconómicos generalizados. Por esta razón, la CEPAL ha analizado las relaciones de Guatemala con China, particularmente en el ámbito del comercio y la inversión, con el objetivo de presentar criterios y aspectos relevantes a considerar para una estrategia de Guatemala en el corto, mediano y largo plazo. El análisis contribuye a un diálogo interno sobre la temática en Guatemala, así como a la posibilidad de mayor acercamiento entre ambos países.

A. ASISTENCIA Y ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJOS

1. Lugar y fecha

6. El foro “Guatemala-República Popular China: Hacia una estrategia económica —comercio e inversiones— en el corto, mediano y largo plazo” se llevó a cabo en el auditorio de ANACAFE en la Ciudad de Guatemala, Guatemala, el 30 de julio de 2014.

2. Asistencia

7. Participaron expertos en las relaciones de China con el mundo y con Centroamérica, en particular, provenientes del sector público, la academia y entidades especializadas.

3. Temario

8. Se adoptó el siguiente temario:

1. Registro de participantes
2. Apertura y palabras de bienvenida
3. Relaciones comerciales de América Latina y el Caribe con la República Popular China
4. Presentación del estudio “Política económica —comercio e inversiones de Guatemala— hacia la República Popular China: Hacia una estrategia en el corto, mediano y largo plazo”
5. Debate y clausura

4. Sesión inaugural

9. La apertura de la Mesa estuvo a cargo del señor Sergio de la Torre y Fernando Carrera, Ministros de Economía y de Relaciones Exteriores de Guatemala, respectivamente. Ambos agradecieron a los presentes y en especial a los ponentes, y presentaron los objetivos de la reunión.

5. Sesión de clausura

10. Al término de las sesiones, el señor de la Torre, Ministro de Relaciones Exteriores y el señor Carrera, Ministro de Economía de Guatemala, agradecieron a los expositores, comentaristas y expertos participantes por sus valiosos aportes. Subrayaron algunas conclusiones y delinearon elementos para una estrategia guatemalteca respecto de China.

B. DESARROLLO DE LA REUNIÓN

1. Apertura y bienvenida de la Mesa

11. Los señores Sergio de la Torre y Fernando Carrera, Ministros de Economía y de Relaciones Exteriores de Guatemala, respectivamente, dieron la bienvenida a los miembros del podium y a los demás presentes, e hicieron un breve discurso inaugural.

12. El señor Ministro de Economía subrayó que el tema ha ido ganando importancia en el mundo, y en Guatemala en particular. Señaló que en las diferencias en los tamaños de las economías estriban las oportunidades de negocios y de intercambios culturales. Las crecientes importaciones desde el mercado chino han abierto oportunidades para muchos empresarios guatemaltecos, y se espera también atraer el interés de inversionistas chinos, razones por las cuales se abrirá una oficina comercial en ese país.

13. El señor Ministro de Relaciones Exteriores dijo que explorar las relaciones con China no riñe con otras políticas exteriores del país, ya que acercarse a China no significa alejarse de Taiwán. Los ministerios de Economía y de Relaciones Exteriores han trabajado de manera intensa para analizar la mejor forma de acercarse a China y por esta razón solicitaron a la CEPAL un estudio estratégico sobre las relaciones con China en el corto, mediano y largo plazo. El estudio muestra la importancia de relacionarse con China y subraya que las relaciones con ese país van más allá de lo comercial, apuntando a los excedentes financieros chinos, los cuales abren una gran oportunidad para los flujos de inversión extranjera china en áreas como energía, infraestructura y la minería ordenada.

14. La mesa organizada por la CEPAL puso énfasis en los principales indicadores comerciales y de inversión que muestran la relación de China con América Latina, con Centroamérica en especial y con Guatemala, en particular.

2. Exposición: Relaciones comerciales de China con América Latina y el Caribe

15. La primera exposición, sobre “Relaciones comerciales de China con América Latina y el Caribe”, estuvo a cargo del señor Hugo Beteta, Director de la Sede Subregional de la CEPAL en México.

16. Durante su intervención, el señor Beteta mencionó que la CEPAL ha venido colaborando en el análisis y reflexión sobre el rol de China en el desarrollo de América Latina, así como sus efectos en los procesos de integración comercial que tiene la región, particularmente en Centroamérica.

17. El ponente mencionó que China es hoy la segunda economía del mundo y el mayor país exportador global, con las mayores reservas financieras del mundo que incluso financian la deuda de los Estados Unidos y de Europa. Pero además de su gran capacidad exportadora, China también es crecientemente importante como socio estratégico, con un creciente rol en muchos países en desarrollo. Por estas razones las políticas domésticas chinas tienen hoy profundas implicaciones para el resto del mundo: si China no hubiera implementado una política contracíclica y un robusto estímulo fiscal durante la recesión que inició en 2008, América Latina no hubiera salido bien librada de esta crisis.

18. Con una tasa de crecimiento de 7,7% en 2013, China continúa siendo el principal impulsor del crecimiento de la economía mundial. La contribución de China a la economía mundial (PIB China/PIB mundial) ha aumentado de 4,4% a 12,3% de 2003 a 2013, mientras que la de los Estados Unidos ha disminuido de 29,5% a 22,4% en el mismo período.

19. La interdependencia de China con el resto del mundo aumentará en los años venideros y la creciente clase media china será una fuente importante de crecimiento de la demanda global de bienes y servicios. Su cada día más educada fuerza laboral y su pujante clase empresarial se vislumbran como una fuente de innovación en la economía global futura. Por otro lado, China ya influencia las estructuras de gobernanza a nivel global y será determinante en su evolución, convirtiéndose inclusive en una importante fuente de asistencia para el desarrollo. Las políticas chinas también serán determinantes para la mitigación, la adaptación y la posibilidad de un acuerdo para enfrentar el cambio climático global.

20. En 2012, la población china se estimaba en 1,350 millones de habitantes, más del doble de la población de América Latina y el Caribe (608 millones de habitantes). De acuerdo con la CEPAL y la OCDE, la clase media de China se estima en 157 millones de habitantes y ya es más grande que la de los Estados Unidos. El aumento en el ingreso per cápita previsto para las próximas décadas contribuiría a reforzar la amplitud y el poder adquisitivo de la clase media, transformándola en un mercado clave. Para 2020 se proyecta que la clase media de China alcance los 500 millones.

21. China ha pasado de ocupar posiciones generalmente secundarias como socio comercial de los países de América Latina y el Caribe a transformarse en un socio de enorme importancia. Al mismo tiempo, los Estados Unidos y la Unión Europea han ido perdiendo presencia relativa. Ya desde mediados de la década pasada, América Latina y el Caribe ha sido el socio comercial más dinámico de China. Entre 2000 y 2013 las exportaciones de China hacia la región mostraron una tasa de crecimiento promedio anual de 25,5%, superior a la dinámica de sus exportaciones totales de 7,5%, aunque en términos absolutos, en 2013 China destinó sólo el 6,6% del total de sus exportaciones a la región. Brasil fue su principal mercado de exportación, 24,8% de sus exportaciones totales a América Latina y el Caribe, seguido por México (20,5%), Centroamérica (11,4%) y Chile (9,4%). China es el primer proveedor de importaciones de Brasil y el segundo de diez países de América Latina y 3 del Caribe. El déficit comercial con China es mayoritario para la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Escapan de esta tendencia la República Bolivariana de Venezuela, Brasil, Chile y marginalmente Perú. El 85% del déficit de América Latina y el Caribe con China corresponde a México. Es un déficit creciente y generalizado, y no parece ser sustentable en el mediano plazo. Ascende a 5% del PIB en Chile, 4,5% en México, y 3,5% en Perú. En los casos de Argentina (2%) y Brasil (1%), el déficit en manufacturas es algo menor.

22. Además de ser el centro de la denominada “Fábrica Asia”, China también es el segundo importador mundial, luego de los Estados Unidos. Con una tasa de crecimiento del 15% durante 2008-2012, igual a la observada en la India y menor a la de los Estados Unidos (5%), en el mismo período. América Latina y el Caribe han aprovechado las importaciones chinas y se ha posicionado como el mercado de importación más dinámico de China en la última década. De 2000 a 2013, las importaciones de China desde la región muestran una tasa de crecimiento promedio anual de 23,5%, menor a la registrada en las exportaciones, lo que ha incrementado el déficit comercial de América Latina y el Caribe con China (con excepción de Brasil, Chile y la República Bolivariana de Venezuela). En 2013 China adquirió el 41,1% de sus insumos de Brasil, seguido de Chile (16,5%) y Venezuela (11,6%).

23. El expositor señaló que el 70% de las exportaciones de ALC a China corresponden a recursos naturales y el 24% son manufacturas basadas en recursos naturales. Ese 94% de exportaciones intensivas en recursos naturales se compara con un 24% de similares exportaciones de América Latina y el Caribe al mundo. Los patrones comerciales difieren según las distintas subregiones de América Latina y el Caribe. Los países de América del Sur se distinguen por ser altos exportadores de materias primas y manufacturas basadas en recursos naturales. México y los países centroamericanos exportan principalmente minerales, material eléctrico, partes de vehículos, combustibles, azúcares y cobre, al tiempo que son importadores principales de manufacturas de China. En 14 casos nacionales, además del Caribe, apenas 5 productos explican 90% o más de las exportaciones a China. Salvo Brasil y México, en los demás países de la región el número de productos exportados a China es apenas 1/10 del que se exporta al resto del mundo.

24. En cuanto a la inversión extranjera directa, China es hoy el tercer mayor inversionista a nivel mundial, luego de los Estados Unidos y el Japón. Sin embargo sólo el 13% de la inversión china en el exterior se dirige a América Latina y el Caribe y, de esa suma, un 92% se canaliza por conducto de pocas islas del Caribe (Islas Caimán e Islas Vírgenes Británicas). En 2010 la IED china en la región alcanzó un monto histórico de 14.000 millones de dólares, pero 75% respondieron a dos megaproyectos petroleros: uno

en Brasil, el más importante, y el otro en Argentina. En 2011 se sobrepasó el monto del año anterior, de nuevo debido, principalmente, a un megaproyecto de energía en Brasil. Los flujos de IED tienden a estabilizarse en torno a los 10 mil millones de dólares en el período 2010-2013. El 90% de la inversión china en América Latina y el Caribe se dirige a recursos naturales, en tanto que la media de esas inversiones extranjeras en la región bordea sólo el 25% del total. Las inversiones en petróleo y gas se concentran en Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela, la minería en Perú y en Brasil. Las inversiones reducidas en manufacturas se dirigen a Brasil (automotriz y electrónica) y empiezan a llegar a México. En servicios, aparecen inversiones asociadas a la instalación de un banco en Brasil, Argentina y Perú.

25. Por parte de América Latina, el número de empresas latinoamericanas que han incursionado a China ha ido en aumento en la última década. El 47% de estas empresas realiza ventas y actividades de apoyo y mercadeo; el 64% produce o presta servicios directos a China. En general, se trata de grupos grandes, como Aeroméxico, Cemex, Grupo Alfa, Grupo Bimbo, de México, Embraco, Embraer y Vale de Brasil, Tenaris de Argentina y Sigdo Koppers de Chile.

26. La CEPAL, a través de su División de Comercio Internacional e Integración, realizó en 2013 dos reuniones en los meses de agosto (Santiago de Chile, sede de la CEPAL) y noviembre (Lima, Perú, en la sede de la CAF) con las Cámaras de Comercio que promueven el comercio con China. En la primera de las reuniones participaron las cámaras de Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Perú y en la segunda, las de Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, República Dominicana y la República Bolivariana de Venezuela. Las cámaras de México y Uruguay no pudieron participar por motivos de agenda, pero enviaron respuestas al cuestionario previamente enviado por la CEPAL. Las opiniones de las cámaras quedaron reflejadas en el documento que la CEPAL presentó en San José en la VII Cumbre Empresarial China-América Latina, realizada en Costa Rica en noviembre pasado. Las principales opiniones de las cámaras son las siguientes:

a) Optimismo respecto de la evolución de la economía china y expectativas favorables con relación a las oportunidades que podría abrir el curso de las reformas económicas aprobadas por el Tercer Pleno.

b) Similar optimismo en cuanto a la evolución probable del comercio de América Latina con China, en particular, apostando a diversos nichos de especialización en manufacturas y servicios que surgirían de la implementación de las reformas económicas. Se detectan interesantes opciones de diversificación exportadora en los rubros de alimentos sanos y de calidad (lácteos, carnes, frutas, vinos, licores, alimentos preparados, alimentos para bebés); en productos para bebés y para la tercera edad. También en servicios variados (seguridad minera, ingeniería y arquitectura antisísmica, medioambientales, tratamiento de aguas servidas, recolección y tratamiento de desechos, reforestación, planificación urbana, turismo y entretenimientos).

c) Las cámaras tienen experiencia muy limitada con respecto a la exportación de servicios a China, salvo casos aislados de Argentina, Chile, Cuba y Uruguay.

d) Pocos países latinoamericanos están trabajando en la penetración de los mercados de ciudades chinas de tamaño pequeño o intermedio. Existen limitados recursos financieros y humanos para la promoción del comercio y las inversiones en tales ciudades.

e) Son muy limitadas las experiencias de alianzas de empresas latinoamericanas con empresas chinas. No se aprecian casos de alianzas entre dos o más empresas latinoamericanas para invertir o realizar negocios conjuntos en China.

f) Hay poca experiencia de las cámaras en lo referente a marcas, patentes y franquicias. Se trata de un tema apenas emergente en el vínculo comercial con China.

g) Las cámaras no tienen experiencias de inversión de sus empresas en cadenas de valor asiáticas vinculadas al mercado chino.

h) La inversión latinoamericana en China es particularmente escasa. Los principales casos corresponden a Argentina, Brasil, México y Chile.

27. En opinión de las cámaras, las principales dificultades que encuentran para incrementar y diversificar el comercio con China tienen raíces internas y externas. Entre las internas, destacan la limitada oferta exportable, la reducida escala de los envíos y las brechas en infraestructura, logística y transporte. Se trata, pues, de temas que se deben resolver avanzando en competitividad e innovación por conducto de políticas industriales que busquen reforzar explícitamente el vínculo entre los recursos naturales con las actividades de manufacturas y servicios más cercanas. Los principales problemas identificados por las cámaras son los siguientes:

a) Dificultades con certificados de origen;

b) Certificados no auténticos;

c) Lentitud en proceso de verificación;

d) Diferencias en interpretación de normas, dependiendo del puerto de ingreso a China;

e) Falta de fuentes de información sobre precios de exportación declarados y/o facturas expeditas;

f) Necesidad de centros de arbitraje y mediación entre CCPIT (China Council for the Promotion of International Trade) y las Cámaras de la región, privilegiando el diálogo y las soluciones rápidas y eficaces a las diferencias comerciales, y

g) Escaso valor agregado regional de las exportaciones a China.

28. Todos los países Centroamericanos mantienen relaciones diplomáticas con la provincia china de Taiwán y relaciones comerciales con China, con excepción de Costa Rica que tiene relaciones diplomáticas recientes y ha firmado un acuerdo comercial con China. Aun así, China se ha convertido en el segundo socio comercial de Centroamérica y en una fuente de la inversión extranjera directa.

29. En los últimos años se observa un acelerado crecimiento de las importaciones centroamericanas desde China, lo que amenaza con reducir al comercio intrarregional y podría desplazar algunas actividades productivas de la región. Desde una perspectiva guatemalteca, el 40,8% y 56,2% de las exportaciones totales y de manufacturas de Guatemala a Centroamérica se encuentran —parcialmente y directamente— “amenazadas” por la competencia de las exportaciones chinas. Por ejemplo, en los hilados de lana la participación de las exportaciones guatemaltecas a Centroamérica descendió de 84,2% a 32,2% entre 2000 y 2012, mientras que las chinas a Centroamérica aumentaron de 0% a 35,6% para el mismo período. Por esta razón, es importante diseñar una estrategia sobre las relaciones con China, de manera que la región pueda beneficiarse de participar en algunas cadenas productivas con ese país y fortalecer su industria frente a las importaciones.

30. El señor Beteta destacó que la CEPAL cuenta con amplia experiencia en la reflexión sobre las formas de relacionarse con China y ha desarrollado una colaboración con dicho país para profundizar esas

reflexiones. La CEPAL ha participado en las siete versiones de la Cumbre Empresarial China-América Latina, y los líderes Xi Jinping y Wen Jiabao han visitado la CEPAL, al tiempo que la Secretaría Ejecutiva de este Organismo ha mantenido encuentros con el canciller y otras altas autoridades chinas. En la CEPAL se han realizado numerosas publicaciones y se han organizado seminarios en China y en la región sobre las relaciones económicas y comerciales entre China y América Latina y el Caribe. La CEPAL está siendo invitada por el CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) a su evento anual en Pekín, coorganizado por el CAF y el ILAS (*Institute of Latin America Studies*, dependiente de la Academia China de Ciencias Sociales). Asimismo, la CEPAL y el CAF exploran actividades conjuntas que apoyen el accionar de los gobiernos de la región en China. Con base en esta nutrida experiencia, se considera que la agenda regional para el diálogo con China podría concentrarse en los siguientes puntos:

a) Diversificación de exportaciones. El tema sigue siendo el principal desafío para las exportaciones latinoamericanas dirigidas a China. Varios países de la región cuentan con ventajas competitivas en agroindustria; arquitectura y planificación urbana; servicios ambientales y ligados al triángulo estratégico agua-eficiencia energética-recursos naturales; bienes y servicios orientados a bebés y a adultos mayores, entre otros. Ahí existen espacios interesantes para profundizar.

b) Mayor inversión china en América Latina. América Latina enfrenta serias brechas de inversión en ámbitos de infraestructura, energía, transporte, logística y tecnologías de información y comunicaciones. Por ahora, la inversión china en infraestructura y servicios es casi inexistente. En todos los sectores arriba mencionados se encuentran muchas empresas chinas interesadas en invertir, pero en muchos casos no cuentan con la información necesaria sobre el clima de negocios, los marcos regulatorios ni el contexto de las políticas públicas vinculadas con estos sectores. Surge aquí una tarea relevante para las cámaras de comercio. Se requiere un papel más activo de éstas y de las agencias de promoción y atracción de las inversiones, proveyendo esa información, así como sobre proyectos de inversión potenciales o en curso.

c) Una inversión china en América Latina más diversificada puede ser un impacto esperado de las reformas económicas en curso en China. La necesidad de las empresas chinas de dar salida a sus excedentes de ahorro se canalizará menos hacia inversión doméstica, generando espacio para nuevas inversiones en el exterior. De la misma forma, el patrón actual de inversiones de grandes empresas estatales chinas en recursos naturales de la región debiera ir evolucionando hacia inversiones de menor cuantía, pero más numerosas, de origen privado y más orientadas a manufacturas y servicios. Por ejemplo, más inversiones chinas en electrónica, siderurgia y sector automotriz en América Latina ayudaría a estimular el comercio intrarregional y la gradual conformación de cadenas de valor regionales, favoreciendo así la integración productiva y la propia integración regional. Ese tipo de inversiones también generaría un ambiente propicio para alianzas empresariales sino-latinoamericanas, elevando el comercio intraindustrial y apoyando proyectos conjuntos en investigación tecnológica.

d) La región debe atreverse a invertir en China. Es evidente que se trata de un desafío mayor, sin embargo, América latina no debería ignorar la realidad global de un vínculo cada vez más acrecentado entre comercio e inversiones, así como la relevancia de contar con servicios competitivos para ascender en la jerarquía de las tareas asignadas a cada segmento productivo en las cadenas de valor. De esta forma, en el caso de los productos básicos exportados por América Latina al mercado chino, parece esencial atreverse a invertir en China —particularmente en ciudades de tamaño pequeño o intermedio— en aquellos servicios que permitan un mejor acercamiento al consumidor chino, tales como mercadeo, franquicias, marcas, patentes, diseño, todo lo cual permitiría ascender en la cadena de valor asociada al recurso natural que hoy se exporta. Para esto, es necesario invertir en China, asesorarse legalmente y conseguir socios de aquel país.

e) Movilidad de personas (negocios, académicos y turismo). Para fortalecer los vínculos de comercio e inversiones con China, los países de la región requieren abordar esquemas más expeditos de otorgamiento de visas a ciudadanos chinos. Muchas veces las restricciones en estos ámbitos frustran oportunidades de negocios, así como intercambios culturales, científicos y académicos. También limitan los flujos de turistas en momentos que se anuncia que el número de turistas chinos viajando al exterior alcanzaría los 100 millones en 2015, con el primer lugar mundial en términos de gasto medio realizado por sus turistas en el exterior. Es un tema complejo pero que debe ser abordado, buscando un justo equilibrio entre distintos objetivos de la política pública.

f) La clave del nuevo escenario de las relaciones económicas entre China y América Latina debiera ser el de estrechar los vínculos entre comercio e inversiones, aprovechando ese mayor vínculo para desarrollar actividades de cooperación que contribuyan a diversificar tanto las exportaciones latinoamericanas como la inversión china en América Latina. Para ello, las empresas chinas necesitan entender mejor el clima de negocios, la institucionalidad y el marco de las políticas públicas en las diversas realidades de la región. Importantes inversiones chinas en manufacturas, infraestructura y servicios serían bienvenidas en la región y el mejor camino para ello sería gestar alianzas con empresas e inversionistas locales. El rol de los gobiernos y de las cámaras es crucial, mejorando la información sobre oportunidades de inversión, proyectos en fase de prefactibilidad y desarrollando portales en inglés y mandarín que informen sobre clima de negocios y la legislación en materia de comercio e inversiones.

31. Para finalizar su presentación, el director de la Sede Subregional de la CEPAL en México subrayó que deben aprovecharse los lazos de China con Brasil —el mayor exportador de América Latina a China y el mayor receptor de IED china en la región— en el marco de los BRICS. Indicó que en la reciente visita del presidente chino Xi Jinping a Brasil se enfatizó el papel de este país como socio estratégico de China entre los países en desarrollo y la necesidad de profundizar su cooperación no sólo económica, sino también política y social. “Xi afirmó que China está dispuesta a hacer esfuerzos conjuntos con Brasil y también con otras naciones latinoamericanas y caribeñas para reforzar el foro entre China y la CELAC y fomentar una asociación de cooperación estratégica integral caracterizada por la igualdad, el beneficio mutuo y el desarrollo común”.

3. Relaciones de China con Guatemala

32. La segunda exposición sobre “Política económica —comercio e inversiones— de Guatemala hacia la República Popular China: Hacia una estrategia en el corto, mediano y largo plazo” estuvo a cargo del señor Enrique Dussel Peters, consultor de la CEPAL.

33. El señor Dussel inició su exposición señalando que el objetivo principal del estudio es definir una estrategia *vis à vis* China con una agenda en el corto, mediano y largo plazo, lo que implica un diálogo propositivo entre sectores público, privado, académico y expertos sobre comercio e inversión. El estudio proporciona elementos útiles para los tomadores de decisiones, basados en las experiencias de otros países latinoamericanos en sus relaciones con China.

34. El expositor mencionó que en las últimas dos décadas la economía global ha transcurrido por profundas transformaciones. Además de la apertura económica y los masivos flujos de inversiones, probablemente una de las principales características del proceso de globalización actual es la creciente “reorientalización” de los centros productivos y comerciales. Esto ha hecho que en tan sólo tres décadas el Pacífico se haya convertido en el centro de la producción global y, particularmente Asia, en la economía más dinámica y la que muestra el mayor incremento en la clase media a nivel global. China ha sido el mayor impulsor de los ajustes arriba señalados: en términos del comercio, China no sólo se ha convertido en el

principal exportador, sino también en el mercado importador más dinámico. De igual forma, China, incluyendo a Hong Kong y Macao, es la tercera fuente de IED a nivel internacional, sólo después de los Estados Unidos y el Japón.

35. El señor Dussel especificó que en la actualidad Guatemala se encuentra en un parteaguas en su política con respecto a China. Cuenta en general con acuerdos comerciales con sus principales socios y acuerdos bilaterales de promoción y protección recíproca de inversiones (APPRIS) con 16 países, incluyendo la provincia china de Taiwán y Corea del Sur en Asia. Sin embargo, particularmente con China, la relación refleja un rezago estratégico y, por parte del sector empresarial, pareciera existir un creciente consenso en establecer una relación estratégica con China en al menos los ámbitos del comercio y la inversión.

36. Enrique Dussel explicó que en 2013 el Ejecutivo de Guatemala planteó la importancia de esclarecer y puntualizar la relación comercial y de inversión con China. El Presidente Otto Pérez Molina mencionó que ampliar el comercio nacional es parte de la política económica del gobierno y que esa exploración de negocios no afectaría las relaciones diplomáticas con la provincia china de Taiwán.

37. En lo referente a las exportaciones de Guatemala a China, éstas han crecido de manera continua en los últimos 20 años. China (China, Hong Kong y Macao) tiene la tasa de crecimiento promedio anual (TCPA) más alta entre los principales destinos de las exportaciones de Guatemala —del 45,3% durante 1993-2000 y del 40,1% durante 2001-2012— y se ha convertido en el vigésimo noveno destino en importancia de Guatemala. Sin embargo, en términos absolutos, las exportaciones de Guatemala a China total todavía no superan el 0,4% de las exportaciones totales de Guatemala en 2012 (o 40 millones de dólares).

38. En cuanto a las importaciones desde China, han incrementado su participación considerablemente. En 1999 las importaciones desde China participaban en niveles inferiores al 1% del total de las importaciones guatemaltecas y crecieron hasta alcanzar el 8,6% en 2012. Sin embargo, se subrayó que la TCPA fue de 23% entre 2001 y 2012, más del doble que el 10,6% de la TCPA de las importaciones totales.

39. El expositor mencionó que en la dinámica comercial guatemalteca de los últimos 20 años, el comercio con Centroamérica ha perdido peso relativo, tanto por sus exportaciones como por sus importaciones desde Guatemala. El espacio dejado por Centroamérica en el comercio guatemalteco ha sido ocupado en gran medida por China.

40. El señor Dussel explicó que, con excepción de los países centroamericanos, y particularmente El Salvador y Nicaragua, Guatemala tiene un déficit comercial con el resto de sus principales socios comerciales, y sobre todo con los Estados Unidos, México y China. Desde 2012 China representa el segundo déficit comercial en importancia, sólo después de los Estados Unidos. En ese año, por cada unidad exportada a China, Guatemala importó 37 unidades, la desproporción mayor entre todos sus principales socios comerciales.

41. Otra característica que el señor Dussel señaló del comercio entre Guatemala y China es que las exportaciones de Guatemala a ese país se encuentran altamente concentradas en un relativamente pequeño grupo de capítulos del Sistema Armonizado. Los principales cinco capítulos de exportación a China representaron el 68% durante 2001-2012 y con 93% en 2012. Azúcares y plásticos son por mucho los principales rubros exportados, además de pasta de madera, café y madera. Las importaciones provenientes de China, por otro lado, se encuentran menos concentradas que las exportaciones de Guatemala —los

principales cinco capítulos representaron el 40%— y se concentran exclusivamente en productos manufacturados como autopartes, electrónica y automotriz, entre otros. Es también relevante la creciente importancia de fibras sintéticas como insumo para la cadena hilo–textil–confección, que compiten con cadenas productivas centroamericanas.

42. El expositor comentó que el comercio entre Guatemala y China muestra varias amenazas: a) en general, la competencia entre las exportaciones de Guatemala y China en el mercado centroamericano es muy significativa, y más aún tomando en cuenta que Centroamérica participa con casi una tercera parte de las exportaciones guatemaltecas especializadas mayormente en productos manufacturados; b) a nivel de partidas, el caso de tejido de punto (partida 6002), la participación de las exportaciones guatemaltecas a Centroamérica se redujo de 9,6% al 6,4% en 2000 y 2012, respectivamente, mientras que las chinas a Centroamérica aumentaron de 0,5% a 11% para el mismo período; las exportaciones de Centroamérica a Guatemala también descendieron en un 54,3%. Otro caso semejante es el de los asientos (partida 9401) donde la participación de las exportaciones guatemaltecas a Centroamérica se contrajo del 9% al 8,8%, mientras que las chinas ya se convirtieron en la principal fuente de importación de Centroamérica, elevándose del 1,6% al 37,5% para 2000-2012; c) llama la atención que las actividades exportadoras bajo los rubros de amenaza por parte de China son mucho más significativos para las exportaciones de Guatemala a Centroamérica, aunque 53,9% y 74,1% de sus exportaciones a Guatemala se encontrarían bajo “amenaza” parcial y directa por parte de China; finalmente, la competencia de China en las exportaciones de Guatemala a los Estados Unidos refleja que para el período considerado 65,4% y 99,9% de las exportaciones totales y manufactureras de Guatemala se ven “amenazadas” por las exportaciones de China a Estados Unidos, respectivamente.

43. El señor Dussel también comentó que la inversión extranjera directa (IED) en Guatemala ha desempeñado un papel de creciente relevancia en las últimas décadas, tanto a nivel macroeconómico como en sectores y regiones específicas. Centroamérica tiene un papel menor en la IED guatemalteca —con el 5,2% de la IED de Guatemala durante 2007-2012—, mientras que Estados Unidos, Canadá y México representaron el 28%, 13,8% y 9,8% de la IED durante 2007-2012 y conjuntamente casi el 50% de los flujos de IED que ingresan a Guatemala. Por el momento, los países asiáticos han desempeñado un papel secundario, siendo que Corea del Sur, China y la provincia china de Taiwán son los tres países más relevantes con apenas el 2,9%, 0,9% y el 0,03% de la IED de Guatemala durante 2007-2012. En 2007-2012 China fue fuente de IED por 46,2 millones de dólares y el décimo tercer país en importancia para Guatemala según la IED, con un desempeño a la baja e irregular. A pesar de lo anterior, existen algunas inversiones relevantes que vale la pena tener en cuenta para valorar el potencial de IED que podría llegar de China: *China Machine New Energy (CMCN)* presentó un proyecto de inversión para la construcción de una planta de 300 megavatios (MW) con una inversión de alrededor de 750 millones de dólares para invertir en una central eléctrica con base en carbón; *Electric Apparatus Stock Co. Ltd.* (TBEA) iniciaría pronto con la venta de transformadores, cables y líneas de transmisión, pudiendo establecer en el mediano plazo un proyecto de generación de energía renovable; *Hua Yuan Investment Group* estimó una inversión de 8 millones de dólares para la manufactura de equipo médico de alta tecnología; *China South-South Global Assets and Technology Exchange (SS-GATE)* anunció la creación de un fondo de inversión de 8 millones de dólares para promover proyectos de pequeñas y medianas empresas entre China y Guatemala. A pesar de lo anterior, las inversiones chinas a Guatemala no reflejan el importante intercambio comercial entre ambas naciones ni las masivas inversiones de China en América Latina y el Caribe, por lo que se sugiere que Guatemala establezca un programa específico para la atracción de inversión extranjera directa de China para un grupo de segmentos de cadenas de valor y por municipio, ciudad y provincia en China.

44. El expositor indicó que en su “libro blanco” sobre América Latina y el Caribe, el gobierno de China señaló su propuesta para la región: se trata de una relación “estratégica”, reconociendo el respeto y

confianza entre ambos, que permita el intercambio en beneficio mutuo y estreche los intercambios. El gobierno central chino propone una serie de mecanismos de consulta, contactos entre los gobiernos locales y enfatiza los ámbitos del comercio, la inversión, aspectos financieros y la cooperación en áreas agrícolas, industriales, del desarrollo en infraestructura, así como aduanera y turística, la condonación de deudas y la asistencia económica y técnica, entre otros ámbitos de cooperación efectiva. Se hace además especial énfasis en la cooperación “entre las cámaras y promotoras de comercio” y las Cumbres Empresariales China–América Latina y las áreas culturales y sociales, científica, tecnológica y educativa, médica, sanitaria, entre otras. Por lo tanto, es importante que las autoridades guatemaltecas aprovechen la existencia de un grupo de instituciones públicas, organismos empresariales especializados, así como instituciones educativas y académicas relevantes para entablar un diálogo generalizado con China, partiendo del establecimiento de condiciones claras con la Asociación de Amistad del Pueblo Chino (AAPChE), con el Extranjero Ministerio de Comercio (MOFCOM) y el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE).

45. Se expuso que hasta 2013, México y China presentan una larga agenda y rezagos institucionales significativos, resultado al menos de más de una década de profundas tensiones y de malas relaciones bilaterales recientes. Es a partir de 2003-2004 que la relación bilateral adquiere relevancia estratégica en los ámbitos del comercio y de la inversión, ya que desde 2003 China es el segundo socio comercial de México. Además, en 2003 se crea el Grupo de alto Nivel (GAN) que es el brazo técnico y ejecutor de la Comisión Binacional México–China; se reúne cada dos años desde enero de 2005 bajo la coordinación de la Secretaría de Economía y el MOFCOM. Desde entonces, adicionalmente, México y China han suscrito una gran cantidad de acuerdos de cooperación en el marco comercial, turístico —México recibió el trato de “destino turístico autorizado” por parte de China desde 2004— sobre transporte aéreo y marítimo, de cooperación minera, un APPRI en 2008 que permite la protección jurídica de flujos de capital destinados al sector productivo en forma recíproca, entre otros.

46. En lo que se refiere a Costa Rica, este país estableció relaciones diplomáticas con China en 2007 e inició negociaciones para un Tratado de Libre Comercio en 2008, el cual se implementó en agosto de 2011. Si bien China es el tercer proveedor de importaciones de Costa Rica, detrás de los Estados Unidos y Centroamérica, Costa Rica no cuenta con una estrategia específica en los ámbitos del comercio e inversión hacia China. Lo anterior es sorprendente, considerando la importancia de la relación diplomática y el TLC firmado entre ambas naciones, así como un grupo de instituciones públicas y privadas especializadas en estos dos ámbitos. Además, existe actualmente cierto “desencanto mutuo” y una “mayor cautela” entre estos países, tanto en el ámbito del comercio y particularmente bajo el rubro de la inversión. Instituciones públicas en China —particularmente el CAPIT— y en Costa Rica —en especial el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) y la Promotora del Comercio Exterior (PROCOMER), así como el Ministerio de Relaciones Exteriores (RREE)— han realizado esfuerzos significativos para profundizar y mejorar el intercambio entre ambas naciones, aunque con resultados discretos. Las inversiones chinas están muy lejos de pronósticos iniciales.

47. El expositor subrayó la importancia de la cadena hilo–textil–confección (HTC) en Guatemala y sobre todo en su relación con China. Esta cadena cubre en Guatemala los procesos de elaboración de fibras e hilos, tejidos de punto y planos, teñido, embalaje, etiquetado, estampado y diversos tipos de terminaciones, cortado, costura, así como diversos servicios de logística, muchos de éstos bajo nuevos procesos de “paquete completo” y agrupa a más de 450 empresas (casi 150 empresas en el segmento de la confección, 41 fábricas de textiles y 260 empresas de servicios y de proveeduría), contribuyendo con el 4% y 19% del PIB total e industrial, respectivamente y representa más de 90.000 empleos directos e indirectos. Sin embargo en los últimos dos años se ha creado un gran temor ante el Acuerdo de Asociación Transpacífica (TPP, por sus siglas en inglés) y los posibles efectos que pudiera generar en la cadena HTC la posibilidad de que Vietnam pueda utilizar y

cortar tela de China sin pagar arancel (actualmente grava un 20% de arancel). Además, China ha aumentado considerablemente su participación de mercado en los Estados Unidos, principal mercado de destino de las exportaciones de HTC de Guatemala. Este último país vio reducir su participación de mercado en los Estados Unidos casi a la mitad, del 2,1% alcanzado en 2001 al 1,2% en 2012.

48. Finalmente, el señor Dussel comentó que las experiencias de Costa Rica y México ilustran a Guatemala la importancia de la preparación técnica —con base en una visión estratégica en el corto, mediano y largo plazo con objetivos y formatos de evaluación establecidos previamente—, y de capacitar a funcionarios, organismos empresariales y académicos y expertos en temas estratégicamente relevantes en las relaciones con China, i.e. normas de calidad, aspectos sanitarios y fitosanitarios, subsidios y salvaguarda y defensa comercial. La cooperación entre Costa Rica, México y Guatemala en este rubro, podría apoyar significativamente a países que, como Guatemala, iniciarían procesos de acercamiento y colaboración con China.

4. Debate y clausura

49. El señor Gerth Rosenthal indicó que los países determinan sus relaciones internacionales basados en sus intereses y sus valores, y que Guatemala está en un buen momento para determinar los siguientes pasos de acercamiento a China, revisando ambos principios. Consideró un acierto del documento presentado el haber incluido las experiencias de Costa Rica y México, ya que muestran que las relaciones diplomáticas no garantizan el éxito económico.

50. El señor Eugenio Anguiano, ex Embajador de México en China señaló los antecedentes de las dos Chinas y la relevancia del concepto de una sola China con miras a que los países latinoamericanos entablen relaciones con ambos conceptos en mente. Indicó además que la inserción de China a la economía global empezó en sus relaciones con Asia, lo que ha llevado a intensificar las relaciones entre las dos Chinas. América Latina llega tarde a esas relaciones y debe empezar a construirlas.

51. El señor Marco Vinicio Ruiz, ex Ministro de Comercio Exterior y Ex embajador de Costa Rica en China, mencionó la relevancia de prepararse adecuadamente a fin de entablar relaciones con China. Expuso que Centroamérica tuvo un período de aprendizaje largo en cuanto a su incursión en el mercado de los Estados Unidos, el cual inició con la Iniciativa para la Cuenca del Caribe en los años ochenta. En cambio, la relación con China es muy reciente y más compleja. También señaló la importancia de las relaciones formales mediante un acuerdo comercial con ese país porque esto da acceso al andamiaje institucional de la administración china, especialmente en temas normativos y de defensa comercial. El embajador Ruiz subrayó la importancia de conocer las regiones y las provincias chinas, porque cada una de ellas es un mercado potencial para la región. Finalmente, mencionó, que es oportuno realizar acciones regionales, incluyendo acciones del sector privado, ya que para China la región es más atractiva como conjunto.

52. Ambos expositores agradecieron las intervenciones de los participantes y los ricos comentarios, los cuales enriquecerán el documento discutido en su versión final.

53. Los Ministros de Economía y de Relaciones Exteriores de Guatemala, los señores Sergio de la Torre y Fernando Carrera agradecieron a la CEPAL por el valioso aporte a la discusión sobre las relaciones de Guatemala y China. Agradecieron también la nutrida participación del público y el interés mostrado en esta actividad.

ANEXO
LISTA DE PARTICIPANTES

54. Esta reunión de expertos contó con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala a efectos de la convocatoria y registro de participantes. Por esta razón, no se adjunta lista de participantes, la cual se encuentra en manos de dicho ministerio.

55. Se informa que la reunión contó con un total de 119 participantes, de los cuales 35 fueron mujeres.