

# LA CRECIENTE COMPLEJIDAD DE LA RELACIÓN ENTRE MÉXICO Y CHINA (2000-2017): CONDICIONES Y PROPUESTAS

ENRIQUE DUSSEL PETERS\*

## INTRODUCCIÓN

La relación bilateral entre México y China ha progresado significativamente en las últimas dos décadas y desde los 1990. No sólo es relevante en el ámbito formal —el establecimiento de una “asociación estratégica integral” desde 2013 y múltiples instituciones bilaterales que permiten un diálogo periódico entre ambas partes desde hace más de una década—, sino particularmente en el ámbito socioeconómico: con base en la intensificación de las relaciones comerciales desde la década de los noventa del siglo XX, la relación ha logrado crecientes niveles de profundización, extensión y complejidad en los ámbitos de la inversión extranjera directa (IED), financiamiento y en proyectos de infraestructura.

Con base en lo anterior, este capítulo desarrolla brevemente un argumento: la relación bilateral desde la segunda década del siglo XXI sólo puede comprenderse en su creciente complejidad y no es viable —como se sigue haciendo en muchos ámbitos académicos, empresariales y públicos— seguir haciéndolo sólo desde una perspectiva del comercio y/o de la IED, así como de sus respectivas dinámicas. Las implicaciones de política son significativas para la definición de una agenda estratégica bilateral en el corto, mediano y largo plazo.

\* Profesor del Posgrado en Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México; coordinador del Centro de Estudios China-México (Cechimex) de la Facultad de Economía de la UNAM y coordinador de la Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China (Red ALC-China).

## LA CRECIENTE COMPLEJIDAD DE LA RELACIÓN ESTRATÉGICA E INTEGRAL ENTRE MÉXICO Y CHINA DESDE LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

La relación bilateral entre México y China ha transcurrido por un grupo de etapas históricas; en lo que sigue sólo se hace referencia a una fase más reciente o moderna desde la década de los noventa del siglo XX. Para la comprensión de la situación bilateral en 2017 y su potencial, se propone que la relación es resultado de un grupo de fases yuxtapuestas (es decir, no excluyentes) desde entonces y que resultan, en 2017, en una creciente complejidad con respectivos retos. Esta perspectiva, como se verá más adelante, es de la mayor trascendencia para su análisis y el planteamiento de propuesta de políticas económicas y la efectiva atracción de inversión china en México.

Con base en lo anterior se sugieren al menos tres fases claramente definidas: 1) la creciente intensificación del comercio (a partir de los años 1990); 2) el crecimiento de la inversión extranjera directa china y del financiamiento (a partir del periodo 2007/2008) y, 3) crecientes proyectos de infraestructura (a partir de 2013). En lo que sigue se elaborará sobre estas diversas fases, comprendiendo tanto las estrategias del sector público chino como las especificidades de la relación bilateral.

Si desde el inicio de las relaciones diplomáticas en 1972 y hasta los noventa del siglo XX la relación bilateral se había fundamentado en aspectos políticos (Anguiano Roch, 2010), las respectivas reformas en China y México, así como el creciente intercambio comercial permitieron una nueva fase en la relación bilateral. Como resultado —desde 2003 China es el segundo socio comercial de México y sólo después de Estados Unidos— se crea un grupo de instituciones bilaterales que perduran hasta hoy en día: la Comisión Binacional México-China y el Grupo de Alto Nivel (GAN), ambos desde 2005. Desde entonces se han firmado docenas de acuerdos bilaterales significativos en materias de turismo, minería y marítima, entre otros (Dussel Peters, 2012; Yang, 2016). En 2013 la relación se definió como una “asociación estratégica integral” —en 2003 había sido una “asociación estratégica”—, además de la firma de un Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI) en 2008 y el establecimiento de un Grupo de Alto Nivel Económico (GANE) y otro Grupo de Alto Nivel sobre Inversión (GANI), ambos desde 2013.

En esta primera fase de la relación bilateral, China incrementó dramáticamente su participación en el comercio de México hasta alcanzar un 9.85% en 2016, después de un 1% en 2000; no obstante China continuaba siendo sólo el sexto socio comercial de México (cuadro 1). Más allá de este sustantivo incremento, es importante señalar algunas características del comercio bilateral: 1) el comercio bilateral ha representado un significativo

déficit comercial para México y en 2016 la relación importaciones/exportaciones fue de 14 a 1; 2) alrededor del 91% de las importaciones provenientes de China son bienes intermedios y de capital, es decir, son insumos relevantes para posteriores procesos (que pudieran tener como fin el mercado doméstico o el externo); 3) la mayor parte del comercio bilateral es de carácter interindustrial (más del 95%), y a diferencia de niveles cercanos al 40% de comercio intraindustrial con Estados Unidos, el principal socio comercial de México; y 4) el gráfico 1 refleja que el comercio bilateral resulta en una creciente brecha tecnológica: en la última década el 37.44% de las exportaciones a China eran de nivel tecnológico medio y alto, mientras que las importaciones provenientes de China lo fueron con un 72.36%. Desde esta perspectiva, el comercio bilateral presenta un grupo de significativos retos para México.

En una segunda y reciente fase desde 2007/2008, China se ha convertido en una significativa fuente de financiamiento y salida de inversión extranjera directa (OFDI, por sus siglas en inglés). Durante 2005-2014 China ha incrementado significativamente su presencia financiera en América Latina y el Caribe (ALC), con más de 120,000 millones de dólares en créditos, los cuales se han concentrado significativamente en Venezuela, Brasil y Bolivia (Gallagher, Irwin y Koleski, 2013). Esta tendencia, el financiamiento de China ha sobrepasado al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y al Banco Mundial conjuntamente en los últimos años, muy seguramente aumentará ante la dinámica en la OFDI y proyectos de infraestructura, como se verá más abajo. México prácticamente no ha participado en estos flujos de financiamiento ni en las principales iniciativas financieras como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB, por sus siglas en inglés) del cual México ha decidido no ser miembro. El Fondo China-México — con recursos por 1,200 millones de dólares disponibles desde 2016<sup>1</sup>— es la gran excepción.

Como parte de esta segunda fase, es importante recordar que si bien China se ha convertido en la segunda fuente de IED a nivel global, desde 2010 en ALC fue la segunda fuente de IED (CEPAL, CAF y BID, 2016), aunque desde entonces ha vuelto a caer su participación en la región. El cuadro indica, entre otras cosas, que el 87.31% de la IED de China durante 2000-2012 fue de propiedad pública (Dussel Peters, 2013). De igual importancia, el 89.38%

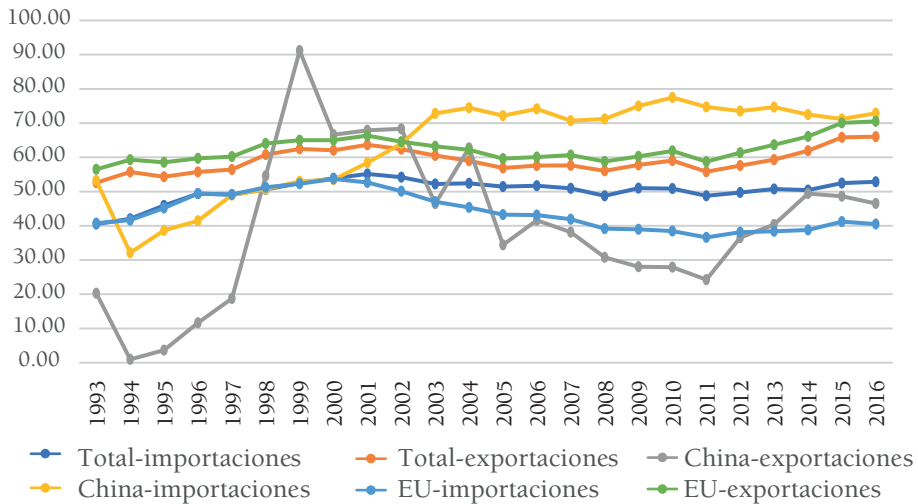
<sup>1</sup> El Fondo México-China es un fondo de capital por 1,200 millones de dólares y administrado por la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial; el gobierno mexicano, el China Development Bank (CDB) y la China Investment Corporation (CIC) aportaron al fondo. Adicionalmente, a bancos como el Banco Comercial e Industrial de China (ICBC) ya les fue autorizada la operación como institución de banca múltiple en México (IFC, 2016; Zamora Torres, 2016).

CUADRO 1  
MÉXICO Y CHINA: POSICIÓN DE PAÍSES SELECCIONADOS EN EL RESPECTIVO COMERCIO (1995-2016)

	China																	
	Exportaciones						Importaciones						Comercio					
	Posición 1995	Posición 2000	Posición 2010	Posición 2015	Posición 2016	Posición 1995	Posición 2000	Posición 2010	Posición 2015	Posición 2016	Posición 1995	Posición 2000	Posición 2010	Posición 2015	Posición 2016			
Alemania	5	5	5	5	5	6	5	6	6	6	6	6	6	6	6			
Argentina	42	43	39	37	42	32	33	32	41	43	36	37	35	41	42			
Brasil	25	26	15	21	23	18	25	9	9	9	20	26	10	14	17			
Corea del Sur	4	4	4	4	4	4	3	2	1	1	5	4	4	4	4			
Estados Unidos	3	1	1	1	1	2	4	5	2	4	3	2	1	1	1			
Hong Kong	1	2	2	2	2	5	6	25	28	36	2	3	3	2	2			
Japón	2	3	3	3	3	1	1	1	5	2	1	1	2	3	3			
México	46	24	23	18	17	44	44	31	31	29	52	35	29	27	24			
	México																	
Alemania	7	4	7	6	3	3	5	5	4	4	4	5	5	5	5			
Canadá	2	2	2	2	2	4	4	6	6	6	3	2	3	3	4			
China	41	19	3	3	3	12	6	2	2	2	17	6	2	2	2			
España	5	3	4	7	6	9	11	11	12	12	5	7	8	8	9			
Estados Unidos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1			
Japón	3	5	8	8	5	2	2	3	3	2	3	4	4	3	3			

FUENTE: elaboración propia con base en UN-Comtrade para el periodo 1993-2015 (2017) y GTA (2017) para el 2016.

GRÁFICA 1  
 MÉXICO: COMERCIO EXTERIOR POR NIVEL  
 TECNOLÓGICO MEDIO Y ALTO  
 (COMO PORCENTAJE DEL RESPECTIVO COMERCIO)  
 (1993-2016)



FUENTE: elaboración propia con base en UN-Comtrade (2017).

de la IED china se concentró en procesos vinculados con materias primas y otro 9.82% al mercado doméstico. Es decir, la IED china pareciera reproducir los existentes patrones del comercio en ALC. A diferencia de ALC, los flujos de IED china en México han sido todavía minúsculos e incluso inferiores a países como Panamá, con quien China no tiene relaciones diplomáticas: hasta 2016 la IED china ha acumulado menos de 600 millones de dólares o el 0.12% de la IED recibida por México durante 1999-2016 (véase el cuadro 2). Incluso en el último lustro la IED china en México ha sido oscilante y no refleja una tendencia ascendente,<sup>2</sup> aunque pudieran esperarse cambios en el corto plazo.<sup>3</sup>

China, en una tercera y más reciente fase de relación con ALC (y el mundo a través de su iniciativa Una Franja-Una Ruta desde 2013), ha planteado concentrarse desde 2013 masivamente en proyecto de infraestructura. Hasta mediados de 2016 China realizaba 2,133 proyectos de infraestructura en el

<sup>2</sup> Recientes estudios (Dussel Peters y Ortiz Velásquez, 2017) reflejan que la IED china bien pudiera acumular más de 1 mil millones de dólares.

<sup>3</sup> El potencial de la IED china pareciera haber incrementado coyunturalmente su atractivo ante las exigencias de renegociar el TLCAN y la reciente inversión de una empresa china (CNOOC) en el marco de la reforma energética mexicana.

CUADRO 2  
MÉXICO: IED PROVENIENTE DE PAÍSES Y AGRUPACIONES  
DE PAÍSES SELECCIONADOS (1999-2016)  
(PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL)

Años	1999	2005	2010	2014	2015	2016	1999-2016
	<i>Millones de dólares</i>						
TLCAN	8,251	12,545	9,369	12,664	19,455	13,916	256,420
Estados Unidos	7,560	11,850	7,326	9,597	18,179	11,586	226,745
China	5	15	15	72	90	53	596
Otros países	5,685	13,458	17,914	15,801	15,097	14,995	229,885
Total	13,941	26,018	27,298	28,538	34,642	28,964	486,901
	<i>Porcentaje sobre el total</i>						
TLCAN	59.18	48.22	34.32	44.38	56.16	48.05	52.66
Estados Unidos	54.23	45.55	26.84	33.63	52.48	40.00	46.57
China	0.04	0.06	0.06	0.25	0.26	0.18	0.12
Otros países	40.78	51.73	65.62	55.37	43.58	51.77	47.21
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

FUENTE: elaboración propia en base a datos de Secretaría de Economía (2017).

extranjero y representando 43,250 millones de dólares, particularmente en la construcción de proyectos de transporte (puertos, sector ferroviario y aeropuertos) y en proyectos de energía (Mofcom, 2016). China ha invertido desde el inicio de la estrategia de “Un Cinturón-Un Camino” 51,100 millones de dólares —alrededor del 12% de la OFDI china— y se han firmado 12,500 proyectos con un valor de 279,000 millones de dólares, además de 52 zonas económicas y de comercio establecidas por empresas chinas (Mofcom, 2016/b). Considerando las serias dificultades para acceder a información por proyectos y países, el CGIT (China Global Investment Tracker, 2017) ofrece información para más de 1,000 proyectos de infraestructura de China en el mundo durante 2005-2016 (hasta junio).<sup>4</sup> Entre los principales resultados destacan:

<sup>4</sup> La información del CGIT (2016) debe considerarse como preliminar y requiere de una futura revisión puntual para cada uno de los países; la información incluye tanto proyectos

1. El cuadro 3 refleja, por un lado, el espectacular monto total de los proyectos de infraestructura de China en el mundo, de alrededor de 580,000 millones de dólares durante 2005-2016. Asia —del Este y Oeste— representó el 37.44% de los más de 1,000 proyectos y el 37.07% del monto de los proyectos de infraestructura en el mundo durante 2005-2016. ALC, por otro lado, participó con el 9.04% y 9.48%, respectivamente. Venezuela y más recientemente Argentina contribuyeron con el 2.16% y 2.07% del monto de los proyectos para el periodo, mientras que Brasil y México lo hicieron con apenas el 1.05% y 0.11%, respectivamente. En ALC llama la atención la importante presencia de países como Bolivia y el Ecuador que, si bien son de una población y tamaño muy inferior a otros países de la región, captaron un grupo de proyectos de infraestructura de China muy significativos.
2. Para el caso específico de ALC, con 91 proyectos por casi 55,000 millones de dólares durante 2005-2016 —el cuadro 3 revela que el costo por proyecto de infraestructura china es ligeramente superior que para el promedio de los proyectos de infraestructura chinos—; en países como Argentina, sus siete proyectos tuvieron un costo promedio de 1,711 millones de dólares que representaron el 298% del promedio de los proyectos de infraestructura chinos en el extranjero.

Un adicional aspecto es relevante para el resto del análisis y la relación México-China: un relativamente pequeño grupo de empresas chinas —destacando Sinomach, China Communications Construction, China Railway Construction, State Construction Engineering y Power Construction Corp, entre otras— han sido beneficiadas por estos proyectos de infraestructura y participan fundamentalmente en los sectores de transportes y energía. Las principales 19 empresas han realizado el 79.34% de los proyectos que representaron el 76.06% del valor de los 1,007 proyectos considerados; las principales cinco empresas representaron el 44.46% del monto de los proyectos de infraestructura de China durante 2005-2016. Con mínimas excepciones, todas estas principales empresas son de propiedad pública.

Para el caso de los proyectos de infraestructura la situación entre México y China es contundente: de tres proyectos de infraestructura que China ha buscado realizar en México —DragonMart, el tren rápido Ciudad de

---

realizados y finalizados como otros sólo acordados y otros en construcción. No obstante, y considerando las limitaciones, es por el momento la única fuente de información medianamente estructurada sobre la temática.





México-Querétaro y la hidroeléctrica Chicoasén II—, los tres no han culminado.<sup>5</sup>

La relación bilateral es además significativa, en el ámbito de la más reciente propuesta de política de China hacia ALC (GRPC, 2016); el Foro de ALC-China llevado a cabo en Brasil en julio de 2014, en un marco de cooperación entre ambas partes denominado “1+3+6”; y el Foro CELAC-China desde su Primera Reunión Ministerial en enero de 2015.

Como resultado, México y China cuentan en la actualidad con poderosos instrumentos bilaterales aunque, por el momento, no han sido aprovechados ante la debilidad de las instituciones bilaterales, así como las instituciones académicas, públicas y privadas en México y China. Existen, no obstante, muy detalladas propuestas de agenda bilaterales que por el momento no han recibido la respectiva atención pública (Agendasia, 2012; Dussel Peters, 2016c).

No obstante lo anterior, la principal contribución del documento es que en 2017 es indispensable considerar la “creciente complejidad” de la relación bilateral considerando explícitamente el comercio, el financiamiento, la OFDI y los proyectos de infraestructura, entre otros. Insistir en sólo uno de estos ámbitos de la relación bilateral es insuficiente e ignora la creciente riqueza bilateral. Las propuestas para enriquecer, extender y profundizar la “asociación estratégica integral” también debieran integrar estos diversos ámbitos de la relación bilateral.

Estos anteriores esfuerzos detallan docenas de propuestas bilaterales en ámbitos del comercio, la OFDI, financiamiento y proyectos de infraestructura. No obstante, probablemente la principal propuesta se concentre en la importancia de que México efectivamente elabore una agenda estratégica hacia China en el corto, mediano y largo plazos. Para su elaboración, sin embargo, es indispensable que se creen y refuercen las instituciones especializadas y con financiamiento en los sectores público, privado y académico, entre otros; pareciera ser sensato crear un Grupo de Trabajo México-China que tuviera la capacidad de analizar y retomar las propuestas existentes para la arriba señalada agenda estratégica.

## BIBLIOGRAFÍA

Agendasia (2012), “Agenda estratégica México-China”, dirigido al C. Presidente Elector Enrique Peña Nieto, *Agendasia*, México.

<sup>5</sup> Para un mayor análisis, véase: Cechimex (2017) y Dussel Peters (2017).

- Anguiano Roch, Eugenio (2010), “Perspectivas a largo plazo de la relación sino-mexicana”, en Enrique Dussel Peters y Yolanda Trápaga Delfín (eds.), *Hacia un diálogo entre México y China. Dos y tres décadas de cambios socioeconómicos*, Senado de la República, CICIR y UNAM/CECHIMEX, México, pp. 429-444.
- Dussel Peters, Enrique (2015), “The Omnipresent Role of China’s Public Sector in its Relationship with Latin America and the Caribbean”, en Enrique Dussel Peters y Ariel Armony (eds.), *Beyond Raw Materials, Who are the Actors in the Latin America and Caribbean-China Relationship?* Red ALC-China, Friedrich Ebert Stiftung y University of Pittsburgh/CLAS, Buenos Aires, pp. 50-72.
- Dussel Peters, Enrique (2016/c), *La relación México-China. Desempeño y propuestas para 2016-2018*, UNAM/CECHIMEX y MEXCHAM, México.
- Dussel Peters, Enrique y Samuel Ortiz Velásquez (2017), *Monitor de la OFDI China en ALC*, Red ALC-China, México.
- CGIT (China Global Investment Tracker) (2016), CGIT, American Enterprise Institute, disponible en <<https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>>, Consultado en septiembre.
- Gransow, Bettina (2015), “Chinese Investment in Latin American Infrastructure, Strategies, Actors, and Risks”, en Enrique Dussel Peters y Ariel C. Armony (coords.), *Beyond Raw Materials, Who are the Actors in the Latin America and Caribbean-China Relationship?* Red ALC-China, Friedrich Ebert Stiftung y University of Pittsburgh/CLAS, Buenos Aires, pp. 86-115.
- GRPC (Gobierno de la República Popular China) (2016), *Documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe*, GRPC, noviembre 24.
- OCDE/CAF/CEPAL (2015), *Perspectivas económicas de América Latina 2016, Hacia una nueva asociación con China*, OCDE, París.
- Yang, Zhimin (2016), “México y China, condiciones y propuestas desde una perspectiva china”, en Enrique Dussel Peters (coord.), *La relación México-China. Desempeño y propuestas para 2016-2018*, UNAM/CECHIMEX, MEXCHAM, México, pp. 38-48.
- Zhang, Yuzhe (2014), “With New Funds, China Hits a Silk Road Stride”, en *CaixinOnline*, 12 de marzo.