

CHINA EN LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA Y EN EL CONTEXTO DEL PLAN ASIA

*Germán Bejarano García**

La economía china ha sufrido grandes mutaciones económicas y sociales durante las últimas décadas que han configurado un nuevo escenario, no sólo para la propia economía china, sino también para sus interlocutores comerciales. En este sentido, la adhesión de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) implica modificaciones de gran calado en su política comercial, al asumir este país todo un conjunto de compromisos de apertura y liberalización de mercados inexistentes hasta este momento. Las autoridades económicas españolas, conscientes del potencial económico y comercial que representa China, definieron en el Plan Marco Asia-Pacífico 2000-2002 un conjunto de actuaciones específicas para fomentar la presencia de las empresas españolas en este país. El presente artículo examina detenidamente todas estas cuestiones, enfatizando la actuación empresarial española y los desafíos más inmediatos que la nueva China va a suponer en el contexto económico internacional.

Palabras clave: *cambio económico, política comercial, acuerdos comerciales, relaciones bilaterales, España, China, 1990-2002.*

Clasificación JEL: *F14, O53.*

1. Introducción

La creciente importancia de China en el contexto internacional durante el presente siglo es un parámetro en los modelos de previsión. Ya en el siglo pasado, al menos desde los años sesenta, economistas, sociólogos y politólogos, coincidían en apreciar que el «nacimiento internacional» de China iba a suponer un revulsivo en el concierto internacional. Fue, quizá, Jean-Jacques Servan-Schreiber quien más acertadamente reflejó el sentir de ese momento.

En efecto, China ha mostrado en los últimos 20 años uno de los períodos de crecimiento más notables en la historia econó-

mica reciente. Este crecimiento destaca no solamente por la importancia de las tasas interanuales de crecimiento del producto, sino sobre todo por su mantenimiento a lo largo de tan amplio período. Así, desde 1980 China ha multiplicado casi por cinco su PIB en precios corrientes, con tasas de crecimiento anuales promedio del 10,1 por 100 en la década de los ochenta y del 10,3 por 100 en la pasada década. Desde el punto de vista del producto per cápita, la década de los ochenta conoció una tasa de crecimiento anual promedio del 8,5 por 100, mientras que en la década de los noventa, y como consecuencia de una mayor contención demográfica, dicha tasa anual se elevó a un 9,2 por 100, en promedio.

Es evidente que estos indicadores no sintetizan la totalidad del cuadro macroeconómico, pero el resto de las variables relevantes del sector público, sector exterior, evolución de precios,

* Director General de Relaciones Económicas Internacionales, Ministerio de Asuntos Exteriores.

deuda externa, etcétera, se han movido en el período considerado en valores controlados sin mostrar desequilibrios fundamentales.

En el campo de los indicadores sociales la situación es claramente favorable a China comparada con otros países asiáticos o con países de similar nivel de renta. Destacan por sus bajos valores los índices de pobreza (únicamente el 5 por 100 de la población se encuentra por debajo de la línea nacional de pobreza, según datos del Banco Mundial), la mortalidad infantil y el índice de malnutrición infantil. Es muy notable la tasa de escolarización, sin diferencias apreciables entre niños y niñas, así como la esperanza de vida, que alcanza los 70 años.

En conjunto, el efecto de este período de crecimiento acelerado y sostenido ha sido palpable: se han incrementado los niveles de vida de la población en general y se ha logrado situar a una parte importante de la misma por encima del umbral de la pobreza (se estima que, aproximadamente, unos 250 millones de personas).

Es evidente que este proceso globalmente exitoso ha comportado grandes transformaciones, algunas de cuyas consecuencias se dejarán sentir en el futuro inmediato. Por otra parte, tanto la economía como la sociedad chinas están enfrentadas a numerosos e importantes retos, que quizá puedan resumirse como la participación completa del país en la globalización, con importantes implicaciones a todos los niveles.

Este artículo pretender presentar brevemente algunos de estos elementos, cuyo conocimiento es necesario a la hora de plantearse el diseño de la política y de la estrategia hacia China.

Por su parte, la política exterior española se ha marcado entre otros objetivos el de la diversificación geográfica. El Plan Marco Asia-Pacífico 2000-2002 cubre la necesidad de estar presente en esa «nueva frontera» geográfica, en una región del mundo de cuya importancia estratégica no se puede dudar: en ella se concentra el 50 por 100 de la población y el 25 por 100 del producto bruto mundial. Es evidente que China, dentro de la región Asia-Pacífico, es un actor fundamental que tiene una dinámica diferenciada y que exige, asimismo, un tratamiento político y estratégico adaptado. La clave de nuestro éxito estribará en

interpretar correctamente su evolución, adelantarnos en lo posible a la misma y ofrecer campos de colaboración mutuamente beneficiosos.

2. La estrategia de desarrollo y las grandes transformaciones en China

De modo sumario el modelo chino, cuya estrategia se ha basado en la acumulación de los factores de producción, se puede analizar en el tiempo más reciente mediante la sucesión de tres grandes etapas (Stern, 2000). La reforma agrícola, desarrollada entre 1979 y 1985, relajó las condiciones restrictivas existentes liberando y reorientando gran parte de los recursos productivos a las zonas urbanas y hacia el resto de los sectores de la producción. Esta reforma, que ha representado un gran éxito tanto económico como social en un breve período de tiempo, contó como piedra angular de la misma con el elemento de descentralización en la toma de decisiones, lo que permitió un grado aceptable de experimentación e innovación sin dislocaciones masivas. Como resultado de lo anterior, el sector agrícola permitió la acumulación necesaria en las etapas iniciales del proceso de transición en China y la fuente laboral para el crecimiento industrial en el período subsiguiente. Esta primera etapa gozó de una mayor planificación.

Entre el comienzo de los ochenta y mediados de los noventa se ha producido el desarrollo de la industria rural y de empresas situadas en ciudades, primordialmente en la zona costera, con apertura parcial al comercio exterior y al capital foráneo (las denominadas Zonas Económicas Especiales). Este desarrollo, que no contó con tanta planificación, fue sorprendente incluso para las autoridades chinas, de modo que el propio Deng Xiaoping lo asimilaba a «un extraño ejército que de pronto ha aparecido», con crecimientos anuales del 20 por 100 en su aportación al producto.

La fase actual se enfrenta al problema de cómo hacer pivotar el crecimiento sobre el desarrollo del sector privado, con una profundización de la apertura hacia el exterior. El reto hoy es la creación del marco institucional que permita el funcionamiento

de los agentes productivos, conforme a los principios de la economía de mercado, sometido a la restricción del mantenimiento de la cohesión social, base de los logros económicos y sociales en el pasado.

La economía china presenta hoy una mezcla particular de elementos de mercado con grandes dosis de economía dirigida. Los principios básicos que han ordenado el cambio económico producido son, sin embargo, facilitadores de la transición futura que hemos apuntado. Tanto el factor de la descentralización en el proceso de decisiones, el papel central que han jugado las reformas agrarias, como los elementos de innovación y experimentación controlados, apuntan positivamente a un marco favorable que permite el paso hacia mayores dosis de determinación del sector privado en el desarrollo futuro.

Frente a las reformas fracasadas en otras economías en transición, la estrategia propia del país ha contado con una serie de principios generales, fruto también de su cultura milenaria, que han asegurado este proceso de forma satisfactoria. Estos principios pueden ser resumidos como los de adaptación, no linealidad, robustez en las soluciones e incrementalismo. A la hora de introducir reformas ha primado más el factor de adaptación a la realidad existente, lo que visto desde fuera chocaría con algunas de las soluciones propuestas por consultores externos, y el relativo al enfoque incremental, que no ha de entenderse como lentitud, ni como algo gradual o progresivo. El gradualismo implica fundamentalmente idea de progreso y de continuidad, lo que choca en muchos casos con la evolución de unas instituciones conforme se produce la adaptación de otras, es decir, pueden darse regresiones en el encaje institucional. Siguiendo los símiles chinos, se trataría de subir una montaña por un camino zigzagante.

Las soluciones robustas no han de ser las mejores pero sí las que resistan mejor todas las circunstancias, incluidas las no previstas, de modo que produzcan el resultado más efectivo.

China se enfrenta hoy a una serie de grandes transformaciones de carácter estructural que tienen profundas implicaciones para la distribución de recursos, de la renta y las grandes decisiones de política económica.

La primera de ellas, apuntada anteriormente, es el paso de una economía dirigida a una economía de mercado. Desde 1978 China ha emprendido un camino progresivo de desregulación en la asignación de los recursos, la determinación de los precios y, en suma, en el papel del Estado en la actividad económica. Así, el porcentaje de precios de bienes de consumo fijados gubernativamente cayó del 97 por 100 en 1978 al 5 por 100 en 1999, mientras que el porcentaje correspondiente a los bienes industriales cayó del 100 por 100 al 12 por 100 en ese mismo período de tiempo. Lo que resulta todavía más significativo a futuro, el porcentaje de inversión pública sobre el total de formación bruta de capital fijo que en 1980 representaba el 82 por 100, se elevaba al 53 por 100 en 1999.

Las reformas agrarias llevadas a cabo han asegurado el paso de una economía fundamentalmente agrícola a otra basada en las manufacturas y en los servicios. En 1980 la agricultura suponía el 30 por 100 del PIB, la industria el 44 por 100, la construcción el 4 por 100 y el sector servicios el 22 por 100. En 1999 ha existido una transferencia masiva de aportación a favor del sector servicios que ha incrementado en once puntos porcentuales su importancia relativa en el producto final; la industria ha declinado levemente en su porcentaje (42 por 100) y es el sector primario el que ha perdido 12 puntos porcentuales. La proporción de mano de obra empleada en la agricultura, 69 por 100 del total en 1980, se ha reducido extraordinariamente hasta representar únicamente el 50 por 100 en 1999. En términos absolutos, durante la década de los noventa la economía en su conjunto creó 67 millones de nuevos puestos de trabajo. En contraste, el sector servicios creó 104 millones de puestos de trabajo, es decir, 11,5 millones al año, lo que permitió absorber 31 millones de trabajadores «expulsados» del campo, a un ritmo de más de 3 millones anuales.

En nuestra inmediata percepción, todavía muy basada en el estereotipo, China sigue asociada a un problema de explosión demográfica. Sin embargo, en realidad se encuentra en una situación problemática en la que se han revertido los términos: tiene ahora un perfil demográfico de alta longevidad y de baja fertilidad, es decir, un perfil muy similar al de muchos países

Europeos. Las consecuencias que ello tiene sobre la asignación de recursos y las demandas sociales son evidentes. La tasa de crecimiento poblacional que era del 1,2 por 100 en 1980 ha decaído hasta el 0,9 por 100 en 1999. La esperanza de vida, por su parte, se ha incrementado en tres años entre 1980 y 1999, siendo ahora de 70 años como se señaló anteriormente. El porcentaje estimado de mayores de 65 años se ha incrementado en el período considerado desde un 4,7 por 100 al 6,7 por 100 sobre el total de la población.

Pero, quizá, el elemento decisivo que ha explicado estratégicamente el crecimiento, generando los recursos, el cambio tecnológico, el mercado para el desarrollo industrial y permitiendo la absorción de trabajadores en estos pasados veinte años ha sido la extraordinaria apertura hacia el exterior. Se ha pasado así de una economía relativamente cerrada a otra relativamente abierta, con ambición e instinto para serlo más.

No solamente se incrementó enormemente el número de actores en el proceso de importación y exportación (de 16 empresas estatales que lo controlaban se ha pasado a más de 200.000 importadores y exportadores directos), sino que también se han reducido tanto las barreras arancelarias como las no arancelarias. Como resultado de lo anterior el comercio exterior total de China que representaba en ambas direcciones un 13 por 100 del PIB en 1980, creció hasta un 44 por 100 en 1999 (Ianchovichina *et al.*, 2000).

Es evidente que el impacto ligado a la adhesión a la Organización Mundial del Comercio (OMC) va a ser importante, tanto hacia adentro como hacia afuera, incidiendo especialmente en el último cambio estructural comentado. Sin embargo, más allá del impacto directo debido a la mayor apertura comercial, el efecto inducido por los cambios legales, que afectan a derechos básicos de patentes, comercio de servicios, reglas de comercio, competencia, barreras no arancelarias, etcétera, es mucho más amplio al incidir sobre lo que antes se ha denominado infraestructura institucional. Así, en particular, las inversiones en China van a verse afectadas por un cambio radical de los presupuestos básicos sobre los que se adoptan estas decisiones y procesos, hasta ahora sometidas a impedimentos legales y trabas de toda índole.

Por la importancia de los efectos de la adhesión a la OMC, merece la pena detenerse en alguno de ellos.

3. Principales efectos de la adhesión de China a la OMC

El pasado 11 de diciembre de 2001, tras la aprobación por consenso de la Conferencia Ministerial de la OMC y la ratificación por el Parlamento chino, China ha pasado a ser miembro de pleno derecho de la OMC. Es evidente que este hecho supone un éxito para el sistema de comercio multilateral y que la OMC representa. Tener fuera de la Organización al séptimo exportador y octavo importador mundial de bienes (datos de 2000) no era, evidentemente, una situación deseable. Por otra parte, que China aceptase todas las normas que implica su adhesión a la OMC supone la disminución de una parte importante de incertidumbres sobre el desarrollo del país, y la asunción de compromisos de apertura y liberalización.

Los compromisos aceptados por China se refieren, de modo general, al otorgamiento de trato no discriminatorio, a la eliminación de la fijación de precios duales y los controles de precios, libertad de comercio en el plazo de tres años y eliminación de subvenciones a la exportación de productos agropecuarios. En el caso de mercancías existen compromisos de desarme arancelario progresivo, con especialidades para textiles y agricultura. Los Acuerdos correspondientes a servicios son muy relevantes, ya que regulan las condiciones para la inversión extranjera, servicios bancarios y seguros (Secretaría General de Comercio Exterior, 2000-2001).

A pesar de la importancia relativa de este logro, es muy importante mantener un sentido de la proporción a la hora de evaluar el impacto para China de su adhesión a la OMC, por cuanto ésta va a tener un efecto directo relativamente modesto en cuanto a la reasignación de recursos, a pesar de los importantes y duraderos efectos indirectos antes esbozados (Bhattasali, 2001).

De forma general, la adhesión a la OMC comportará cambios en su comercio, en la inversión y en el régimen productivo. No

obstante, hay que ponderar la mayor importancia de los dos últimos frente al primero; no solamente porque afectan más a la infraestructura productiva del país, sino porque China, como antes se ha indicado, ya es una economía suficientemente abierta, aunque a menudo se nos olvide al estar anclados en otra imagen fija del pasado.

Por otra parte, incluso con ser la adhesión a la OMC relevante para China, su mercado interno es hoy su principal motor de crecimiento. Es indudable que desde muchos puntos de vista el sector exterior sigue jugando un papel dinamizador, pero no hay que olvidar que el mercado interno chino es uno de los más importantes del mundo. A estos efectos, es decir, sobre el papel de atracción que este vasto mercado tiene sobre la inversión directa, sí tiene una gran importancia el conjunto de compromisos antes enunciado.

Efectos sectoriales

Tratemos de apuntar brevemente algunos de los principales efectos sectoriales de la entrada en la OMC.

Por la importancia que aún tiene el sector agrícola en el conjunto de la economía china, resulta de gran interés conocer el impacto en este sector. Es, como en muchos países, complejo, ya que la protección adopta múltiples formas y el compromiso está también sujeto a períodos transitorios y excepciones para una serie de productos clave (trigo, maíz, arroz, aceite de soja y algodón). En general, la adhesión a la OMC tendrá un impacto positivo en la ganadería y negativo en las producciones extensivas (granos y algodón). Otras producciones intensivas en mano de obra se verán beneficiadas (frutas y verduras, flores), pudiendo China ser un nuevo competidor a escala mundial en alguno de estos productos.

Por otra parte, algunos de los efectos directos sobre la agricultura se verán mitigados al producirse un aumento de bienestar de las familias en otras actividades, por ejemplo textiles y otras manufacturas, que sí están positivamente influenciadas por los compromisos ante la OMC. Ello es así dado que la agricultura representa para muchas familias una actividad adicional,

una actividad con dedicación parcial, que complementa otros ingresos o actividades.

En cuanto al sector manufacturero, cabe pensar que los efectos son más evidentes y favorables para el país en cuanto al conjunto del sector. Sin embargo, existirán notables diferencias entre sus subsectores. Así, el subsector textil y de confección experimentará ganancias notables, ya que su expansión ha estado limitada por la exclusión de los acuerdos correspondientes alcanzados en la Ronda Uruguay.

En sentido contrario, los efectos pueden ser adversos en los subsectores de automóviles, metal-mecánica, petroquímica, energía y farmacia. En estos apartados la competencia con empresas extranjeras se incrementará notablemente. De modo general se puede afirmar que la industria china puede ganar mucho en eficiencia y es evidente que la adhesión a la OMC va a potenciar esas ganancias, tanto por la vía de la consolidación de empresas en otras más saneadas y de mayor volumen, como en una tendencia al incremento de la capitalización de las mismas.

Pero, sin duda, los cambios más importantes y decisivos se van a dar en el sector servicios. Aunque los servicios han crecido en los últimos diez años, su calidad y coste es desigual. En general, el sector servicios está altamente regulado en su provisión por lo que no puede responder de manera eficiente al alto crecimiento de su demanda. En muchos casos se trata de regímenes monopolísticos y en otras áreas su provisión está ligada al trabajo en empresas públicas o instituciones.

China se ha comprometido a la adopción de medidas liberalizadoras profundas en el caso del sector financiero. Los bancos extranjeros podrán operar con empresas chinas en moneda convertible, en primer término, para pasar luego al negocio de particulares. En 1999 únicamente un 1,6 por 100 del total de activos de la banca correspondía a bancos extranjeros. Aunque el crecimiento de éstos estaría limitado en un primer momento por el volumen de depósitos, el subdesarrollo del mercado interbancario y la escasa importancia de las redes de oficinas, cabe esperar que atraigan en breve plazo a los clientes más solventes. El desarrollo de este negocio estará indudablemente ligado a las

reformas regulatorias y a las que se introduzcan en el funcionamiento de las instituciones financieras chinas.

El campo de las telecomunicaciones se observa como un área de indudable crecimiento en todos sus sectores, pero en mayor medida en los de más avanzada tecnología.

Otros campos de crecimiento rápido serán los de transportes, comercio interior y distribución. Todas las restricciones en servicios ligadas a la distribución serán eliminadas después de tres años.

Efectos sobre la inversión

Antes se ha apuntado cómo existe la percepción general de que la adhesión a la OMC va a tener un efecto positivo sobre el volumen de la inversión extranjera directa en China. De modo sintético se puede resumir en que se espera que la inversión mejore bajo un régimen de reglas frente a lo que podríamos definir como un régimen de relaciones. Es cierto que se necesitará un conjunto de cambios normativos para adaptarse a las reglas relacionadas con las inversiones en el marco de la OMC (GATS, TRIMS y TRIPS¹, especialmente), sin embargo todas ellas no cubren la totalidad del espectro de sectores.

Otros efectos

El Fondo Monetario Internacional ha estimado que la liberalización comercial tendrá un impacto negativo, aunque modesto, sobre el producto (en torno a un 0,25 por 100 sobre el valor base sin entrada en la OMC). Sin embargo, los efectos a medio plazo son claramente positivos sobre el producto por la mayor atracción de inversiones y el aumento de la productividad, como consecuencia de la reestructuración empresarial y como resultado de las reformas que se introduzcan en las empresas públicas.

En cuanto al comercio, se estima que, a medio plazo, China puede doblar sus volúmenes de intercambio.

Un aspecto de gran interés es el impacto sobre otras áreas, en especial Estados Unidos, Japón y la Unión Europea (UE). Las proyecciones realizadas para los próximos tres años (Ianchovichina *et al.*, 2001) revelan que la adhesión de China a la OMC producirá mayores beneficios, vía exportaciones, a los inmediatos competidores regionales de China (Corea, Singapur y Taiwan), a Japón y a la UE.

Por sectores, los países asiáticos exportarán más en petroquímica, bebidas y tabaco, otras manufacturas, metales y confección; mientras que la UE tiene grandes oportunidades en automóviles y Japón en electrónica, textiles y otras manufacturas. Estados Unidos aumenta su potencialidad exportadora en el sector bebidas y tabaco y, en menor medida, metales.

Es evidente que la naturaleza estática de este tipo de modelos no tiene presente el impacto de las inversiones directas, que serán inducidas como consecuencia de las modificaciones normativas que se introducirán y que está llamado a ser un elemento extraordinariamente dinámico.

A modo de conclusión sobre estos apuntes en general optimistas, no hay que desconocer al menos dos elementos de cautela. Por un lado, el impacto sobre el empleo. En algunos sectores las reformas traerán consigo de modo inmediato problemas de desempleo para grupos importantes de población, cuya reacción y presión puede ser relevante.

Por otro, hay que tener presente que las decisiones son en muchos casos descentralizadas. Conforme se desciende a niveles de decisión locales es más probable que aumente el proteccionismo y se haga más complejo compatibilizar prioridades nacionales y políticas regionales o locales (Fernández-Stenbridge, 2002). Estos son algunos de los retos que se enuncian en el siguiente apartado.

4. Algunos retos al inicio de este siglo

Las áreas de cooperación más prometedoras con China en los inmediatos años venideros serán aquellas prioritarias para ese

¹ GATS: Comercio internacional de servicios; TRIMS: Comercio internacional de mercancías; TRIPS: Comercio internacional de derechos de la propiedad intelectual.

país, en aquellas en que China desea avanzar para resolver sus retos y restricciones para su desarrollo futuro.

Diversos autores han señalado que existen numerosos problemas tales como disparidades regionales, grandes diferencias entre la ciudad y el campo, incremento previsible del desempleo, etcétera. Pero, sin duda y de modo global, el reto inicial es el de definir una nueva estrategia de desarrollo que permita aumentar su competitividad, que está decayendo (Dahlman *et al.*, 2001). La productividad media por trabajador en la agricultura es apenas un 0,8 por 100 de la correspondiente en Estados Unidos, mientras que en el sector manufacturero representa un 3,6 por 100.

Esta mejora de la competitividad pasa por crear las condiciones apropiadas en las empresas, fundamentalmente reformando el régimen de empresas públicas y mejorando las condiciones legales para que puedan crearse pequeñas y medianas empresas. Estas pueden ser un elemento clave para dotar de flexibilidad a la economía y absorber los desempleados del sector representado por las empresas públicas. Es en el sector de servicios en el que este tipo de empresas pueden multiplicarse, siendo parte de su crecimiento consecuencia de la futura entrada y expansión de las empresas internacionales de servicios.

En segundo término, el desarrollo de infraestructuras a un ritmo adecuado va a impedir que éstas supongan un cuello de botella al crecimiento, en especial el del medio rural y respecto de las infraestructuras regionales. Las soluciones más apropiadas pueden necesitar de una política pragmática entre lo público y lo privado, y mediante asociaciones entre los capitales chinos y extranjeros. En el amplio campo de la infraestructura resulta crítico el desarrollo de las telecomunicaciones y el de la infraestructura de información. En este sentido, China está por detrás de la mayor parte de los países asiáticos en teléfonos, ordenadores y conexiones de Internet per cápita.

La introducción de reformas institucionales es clave, en particular en dos aspectos, en las políticas regulatorias y en cuanto a los mecanismos de decisión y control de las empresas públicas. Se ha apuntado que la salida a bolsa de las empresas públicas

más importantes pudiera ser la solución a la reforma de este sector, en vez de acometer de otro modo su reestructuración. Es evidente que este debate implica cuestiones relativas a la propiedad, a la gestión, a los mecanismos de toma de decisión y de gobierno de estas compañías, al tamaño óptimo de las mismas y al régimen de competencia que enfrentan, ya que a menudo operan bajo forma monopolística.

Un reto adicional a lo hasta ahora expuesto tiene que ver con la protección social en China, la atención al desempleo y la reforma de las pensiones. Es evidente que la apertura a mayores cotas de economía de mercado pone de manifiesto la necesidad de un tipo diferente de mecanismo de protección social. Los mecanismos utilizados hasta ahora, cuyo mantenimiento recae fundamentalmente en las empresas públicas, son disfuncionales y no permiten una debida reestructuración de éstas. Los sistemas de protección social han de pasar, al menos por el momento, a las autoridades públicas, normalmente municipales, para que aseguren la provisión de estos bienes y servicios, ampliando además su fuente de financiación a las empresas, el gobierno y los empleados.

Siendo éstos algunos de los principales retos a abordar, el Banco Mundial en el estudio citado (Dahlman *et al.*, 2001) recomienda un conjunto de políticas que permitan a China ganar competitividad en el actual sistema globalizado mediante un desarrollo basado en el conocimiento, que prime:

- Las reformas económicas e institucionales que apoyen las inversiones y las empresas, protejan sus activos y la propiedad intelectual.
- La mejora de la educación, investigación y el conocimiento en general.
- El desarrollo de la infraestructura de información.

El primero de los anteriores apartados reclama un nuevo papel para el Estado, que debe abandonar los aspectos de producción y de control, para pasar a desempeñar el papel de regulador y creador de oportunidades para la empresa.

En la sociedad del conocimiento el elemento básico es la adquisición y mejora de éste. China presenta todavía porcentajes comparativamente bajos de población encuadrada en estu-

dios secundarios y universitarios. Además, se apuntan necesarias las mejoras curriculares, de eficiencia del gasto en educación, la renovación de las enseñanzas de formación profesional y de formación continua, etcétera.

En cuanto al desarrollo de la propia infraestructura de información, es un hecho que la mayor parte de la economía china tiene hoy un acceso muy limitado a la misma. La mayor parte de la infraestructura se encuentra concentrada en las áreas costeras de alta tecnología. Se necesita difundir la tecnología de la información y su uso, incluida su transferencia interregional e intrasectorial. La labor de las autoridades públicas en este proceso de difusión es decisiva mediante la creación de núcleos regionales de investigación y desarrollo, centros de productividad, incubadoras, centros técnicos de apoyo de pequeñas empresas, etcétera.

Entre las acciones prioritarias que se recomiendan merece la pena destacar dos, por el interés que presentan como posibles campos de cooperación bilateral en un futuro.

La atracción de inversores extranjeros en áreas estratégicas, en particular en servicios, facilitará alianzas con compañías chinas para desarrollos tecnológicos y productivos, tanto en China como en terceros mercados.

Hasta ahora las inversiones extranjeras se han concentrado en manufacturas, situadas en la costa y con un 60 por 100 de capitales de origen chino (Hong Kong, Macao y Taiwan). La apertura y atracción de la inversión extranjera directa en el campo de servicios puede aportar de modo inmediato un inmenso conocimiento en las áreas de finanzas, distribución, seguros, marketing, relaciones con el cliente, consultoría, I+D, formación, etcétera. China necesita aprovechar todos estos intangibles e incorporarlos al proceso productivo.

Por otra parte, es necesario promover una formación acelerada y masiva de funcionarios chinos para adaptarlos a los requerimientos que exige esta sociedad del conocimiento a la gestión de sus diferentes competencias y funciones.

Si, en efecto, se consolida la reforma de los marcos regulatorios y se afianza la protección de la propiedad intelectual, se puede ganar en flexibilidad con el uso de patentes y licencias,

en vez de necesitar la incorporación de estos elementos a los bienes de capital.

Por otra parte, el desarrollo de alianzas estratégicas con compañías multinacionales, con o sin inversión directa en China, permitirá adquirir capacidades de modo más rápido en áreas críticas.

Es necesario conocer los retos que encara China en su inmediato futuro y algunas de las respuestas que pueden darse a los mismos, de modo que administración, empresas y otros agentes en el área internacional puedan sumarse a estos esfuerzos de modernización de China, siendo campos de cooperación y de interés mutuo.

5. El Plan Marco Asia-Pacífico 2000-2002

El Plan Estratégico de Acción Exterior, presentado en octubre de 2000, enunciaba un conjunto de objetivos que habrían de guiar la política exterior a lo largo de la presente legislatura. El Plan respondía a la necesidad de adaptación de la acción exterior al entorno internacional, a las propias transformaciones de la sociedad y de la economía españolas, así como a las potencialidades y necesidades del servicio exterior.

Entre estos objetivos, se planteaba la manifestación de una política exterior global, que implicaba la consolidación de la proyección tradicional de España en áreas y países en los que la presencia política, económica y cultural, ha sido más permanente y profunda. Pero, además, el Plan apuntaba la necesidad de abrirse a nuevas fronteras.

Esa misma globalidad se reclamaba tanto para los agentes encargados de llevarla a cabo, como para los instrumentos a ser utilizados.

La razón, pues, de la atención al área Asia-Pacífico es doble, ya que responde a este planteamiento globalizador de la acción exterior y reconoce, por otra parte, el gran interés político, económico, estratégico en suma, de esa gran región (Nadal, 2000).

Se marcaban cuatro grandes objetivos en el Plan Marco:

- La completa integración en la política exterior española de esta región, tanto en el plano bilateral como en los diferentes desarrollos multilaterales.

- El incremento de relaciones económicas, comerciales y turísticas.

- El aumento de la cooperación al desarrollo, para lo cual se señalaban como países prioritarios Filipinas, China y Vietnam. Se subrayaba especialmente el deseo de desarrollar y promover los programas destinados a la investigación y formación, así como la colaboración científica y tecnológica.

- El mayor conocimiento mutuo a través de la difusión cultural, la enseñanza del español y, en suma, la promoción de un mejor conocimiento intercultural.

Para cada uno de estos objetivos y en relación con los años previstos en el Plan, se señalaban unas acciones específicas referidas a los instrumentos a disposición de las autoridades en cada una de las áreas consideradas.

En lo que se refiere a China, las actividades programadas en el Plan se pueden resumir del siguiente modo.

Incremento de las relaciones políticas

Se ha programado un total de once visitas de autoridades españolas de alto nivel, visitas parlamentarias en cada año del período y encuentros anuales al nivel de Directores Generales.

Se está ultimando la creación de un Foro Hispano-Chino que, a semejanza de otros foros bilaterales existentes, sirva para canalizar inquietudes e ideas de los diferentes ámbitos políticos, de la administración, sociedad civil, empresas y del mundo cultural de ambos países.

Durante la Presidencia española de la UE se celebrarán encuentros UE-China a diferentes niveles y, en total durante el período considerado, se celebrarán más de 35 reuniones de carácter multilateral entre la UE y el Foro Asia-Europa (ASEM), en sus diferentes formaciones y jerarquías.

Relaciones económicas, comerciales y turísticas

Dentro de este marco se han programado un total de 14 acciones institucionales que implican contactos entre autoridades en

el área económica y de promoción comercial a diferentes niveles y en diferentes regiones de China.

Las actividades de promoción comercial destinadas directamente a empresas se elevaban a 129. Estas incluyen: ferias, misiones directas e inversas, misiones de estudio, seminarios, campañas de publicidad y programas específicos para empresas.

Estas actividades cuentan con el apoyo decidido de diferentes administraciones e instituciones bajo la forma de pasantías (becarios) de carácter comercial (ICEX, administraciones autonómicas, cámaras de comercio), que cumplen el doble objetivo de sumar esfuerzos en la formación de personal cualificado y reforzar los medios humanos para el desarrollo de este abultado programa de actividades.

En cuanto a las relaciones financieras bilaterales, en otro artículo de este número monográfico² se analizan con más detalle tanto los créditos concesionales, los créditos comerciales y el uso de fondos para estudios de viabilidad puestos a disposición de China, que permiten la colaboración de empresas españolas en proyectos de interés seleccionados por las autoridades chinas, brindando la oportunidad para iniciar o, en su caso, perfeccionar el conocimiento del país.

También se ha prestado atención a la política informativa a fin de mejorar la información disponible sobre este mercado y las oportunidades de negocio que ofrece. En este sentido, se han programado un total de 21 seminarios informativos sobre China y la elaboración de tres publicaciones específicas.

En el ámbito turístico, se ha programado el reforzamiento de la presencia institucional en China con una Oficina específica y la realización de un conjunto de actuaciones (publicaciones, ferias sectoriales, mejora de la información y actividades promocionales para agentes y operadores y representantes de medios de comunicación), que permitan incrementar el número de turistas. En este sector existen grandes oportunidades para captar un porcentaje importante del turismo chino, que muestra unas tasas de crecimiento elevadas.

² Véase CACHO y TEJEDOR, en este volumen.

Hay que mencionar, además, las actividades a desarrollar en el área multilateral principalmente a través del Banco Asiático de Desarrollo (BAD), centradas básicamente en las oportunidades ligadas a sus proyectos. Para ello se han programado misiones de identificación. Es especialmente relevante la constitución de un Fondo de Asistencia Técnica en este banco para facilitar la participación de consultores en labores previas de análisis y estudio en relación con proyectos del BAD. Ello va a redundar de forma inmediata, de forma similar a las experiencias habidas en otras instituciones financieras internacionales, en la mayor participación y presencia tanto en el propio banco, como dentro del país en el que se desarrolle el trabajo específico.

Cooperación al desarrollo, cooperación científica y técnica

China es país prioritario para la cooperación española y ello se plasma en el reforzamiento de los medios humanos destinados a este propósito y en la celebración de las correspondientes Comisiones Mixtas de Cooperación, que permitan priorizar objetivos y planificar las actividades.

En las actividades de cooperación se constituye en objetivo central la inversión en el ser humano, en su educación y formación. Desde el punto de vista geográfico y dada la posible dispersión de acciones, lo que dificulta su efectividad y visibilidad, se prestará especial atención a las zonas central y oriental, tratando de equiparar la situación económica a la de las zonas costeras.

Se apuntan como sectores prioritarios los educativos, formación profesional, mejora de la tecnología agraria, tratamiento de residuos, depuración de aguas y, en general, los ligados al medio ambiente.

En el área de formación se han programado un total de 13 becas y tres cursos específicos, al objeto de posibilitar la capacitación de expertos en comercio internacional e inversiones en el país.

Se dará apoyo a programas de cooperación e intercambio entre expertos científicos y técnicos de ambos países. El apoyo

y la colaboración que en este campo presta el Centro China-Europe International Business School, con sede en Shanghai, es clave en el área de los negocios. Este centro, que cuenta con apoyo de la UE y especialmente de algunos países, entre ellos España, es ya un centro de referencia en China y está llamado a ser uno de los elementos sobre los que pivote la formación de expertos en los dos sentidos, además de proporcionar una fuente de excelentes profesionales para el mundo empresarial chino.

Mejora del conocimiento mutuo

Se han programado en esta amplia área numerosas actuaciones, además de que las anteriores actividades mencionadas también redundan siempre en un mayor conocimiento de forma indirecta. Así, en lo relativo a la multiplicación de contactos entre los diferentes agentes de la sociedad civil, se estiman más de 60 actividades (foros, hermanamientos de ciudades, encuentros asociativos, etcétera).

Las actividades antes mencionadas en el sector turístico, así como las becas y cursos específicos suponen también realizaciones que potencian el objetivo del mayor conocimiento de ambos países.

Específicamente en el campo de la información, se prevé reforzar los medios humanos en la Embajada en China con la apertura de una oficina de información. Además, se han programado invitaciones a representantes de los medios de comunicación chinos. A caballo entre la información y el uso comercial de ésta, el Plan prevé la realización de estudios de imagen económica y comercial de España en China a fin de identificar los rasgos más atractivos por sectores y grupos de renta.

En el área cultural, además de las becas antes reseñadas para estudiantes chinos, se estimula también la dotación de becas para estudiantes españoles en China. En el campo de la difusión lingüística, se ha programado un ambicioso programa de expansión del Instituto Cervantes con la apertura de un centro en Pekín y el apoyo de al menos dos Aulas Cervantes en China. La celebración de actos culturales específicos será asimismo poten-

ciada para completar el conocimiento mutuo en las diferentes expresiones artísticas.

Por último, hay que mencionar las acciones desarrolladas por centros públicos y privados en relación con Asia de los que China también se beneficiará. La Fundación Euroasiática (ASEF), los departamentos de estudios asiáticos de las diferentes universidades españolas, las asociaciones de hermandad y otras de amigos de temas asiáticos, son buenos ejemplos del dinamismo que cobran los temas de Asia y el Pacífico.

Una idea que va a cristalizar en las próximas semanas es la Casa Asia, con sede en Barcelona. Esta iniciativa pretende aunar esfuerzos, públicos y privados, para consolidar una plataforma de presencia permanente de Asia en España, con el desarrollo de una serie continua de actividades y de impulso a estudios específicos. Al mismo tiempo se desea que se consolide como referencia, y en este sentido existen notables ejemplos en otros países miembros de la UE, académica y de reflexión en los temas asiáticos. Esta institución puede desempeñar un papel clave a futuro en la articulación de ideas y sugerencias, que alimenten la estrategia bilateral y multilateral hacia Asia en su conjunto.

6. Mirando hacia el futuro

La evolución de las tendencias apuntadas anteriormente van a mantenerse en el futuro. Tras la entrada en la OMC, China va a estrechar sus relaciones internacionales, es decir, se va a integrar más en el contexto internacional. El incremento de los flujos comerciales y de la inversión va a «anclar» más la política china, nacional e internacional, a estos intereses.

De ello se van a derivar normalmente ventajas en lo político, aunque en ciertos aspectos puntuales y para ciertos países el mayor peso internacional de China puede resultar, en estos casos específicos, inconveniente.

En lo económico y comercial, sin embargo, se puede realizar un análisis ambivalente. Por un lado, se abre un gran mercado, con todas las limitaciones, interrogantes e incógnitas que nos hemos planteado antes. Por otro, nace en la esfera comercial un

potencial correo competidor, que puede plantear nuevos conflictos comerciales.

Estos conflictos pueden comenzar planteándose en la lucha por los mercados norteamericano, europeo y japonés, frente a otros competidores normalmente asiáticos. Ya se comienza a hablar en Japón del «síndrome de China», en alusión a la percepción japonesa acerca de la disparidad de crecimiento entre ambas naciones y la posibilidad de que China se esté convirtiendo en competidor directo de Japón, por ejemplo en el mercado norteamericano. Así, en 1990 China y Japón coincidían en un 5 por 100 de los productos chinos manufacturados exportados hacia Estados Unidos (productos equivalentes o altamente sustitutivos). En 2000, ese porcentaje alcanza el 20 por 100.

Sin embargo, un análisis más detenido usando el Índice de Especialización³ muestra que, por grandes categorías de bienes manufacturados, Japón y China no son todavía competidores, como intuitivamente podríamos haber aventurado. Existe, además, el elemento cualitativo de las prestaciones de un mismo producto aparente, lo que hace difícil este tipo de mediciones.

Esta competencia medida según el Índice de Especialización sí se da entre países en desarrollo y, en particular, con sus competidores asiáticos (Tailandia, Indonesia y, en ciertos productos, con Filipinas) y del resto del mundo (México, Hungría, Polonia, Turquía, entre otros). Dado que los mercados nacionales están todavía suficientemente protegidos con barreras técnicas y no arancelarias, la competencia se plantea fundamentalmente en terceros mercados.

Por su parte, la apuesta española por posicionarse mejor en el área Asia-Pacífico, especialmente en China, se ha de mantener. Ello porque, como ya se ha indicado, es un área clave en cualquier estrategia globalizadora de la política exterior y dado que los frutos deseados solamente pueden alcanzarse en el largo plazo. La experiencia de otros países lo muestra: si existe un área en el que la perseverancia, continuidad y paciencia son necesarias para obtener rendimientos positivos, es precisamente Asia.

³ Índice de Especialización = (Exportaciones - Importaciones) / (Exportaciones + Importaciones).

La continuidad en el camino avanzado en el Plan Marco es decisiva. El análisis de resultados alcanzados, lecciones aprendidas y experiencias acumuladas, son los fundamentos de la reflexión. En el diseño de estrategias y acciones a futuro han de incorporarse los cambios en todos los planos, muy especialmente los efectos esperados como consecuencia de la adhesión a la OMC, algunos de ellos se han esbozado anteriormente.

En el campo económico existen aspectos, no obstante, en los cuales se debe de incidir en mayor medida.

El cuello de botella más importante percibido por las empresas para lograr una mayor presencia en China, excluyendo problemas regulatorios y legales que estarán teóricamente homologados en breve plazo, es la formación de personal adecuado. Y no se trata de inadecuación de oferta y demanda o de problemas relativos a la formación por parte de la empresa, se trata lisa y llanamente de que no existe un número mínimo suficiente de potenciales empleados con conocimientos básicos de China (idiomáticos, empresariales, jurídicos, etcétera).

Dato que esa formación integral que se desea es onerosa y a largo plazo, las empresas no van a esperar a que se forme ese capital humano desde dentro. Se plantea un caso claro de actuación e impulso público en los ámbitos académicos, de formación comercial y de formación de directivos. La otra fuente alternativa, incorporación a la empresa de emigrantes chinos en España, no goza todavía de la madurez suficiente y habrá que esperar quizá una generación. En este sentido, se puede estudiar en detalle la incorporación de la comunidad china a los sectores profesionales y empresariales en Estados Unidos, como ejemplo relevante.

Por consiguiente, todas las acciones mencionadas en el Plan Marco relativas a becas (en uno y otro sentido), cursos, el CEIBS, pasantías y becarios en empresas e instituciones públicas, estudios asiáticos en nuestras universidades o en centros de excelencia internacionales, la potenciación de la Casa de Asia, etcétera, deberían de apoyarse especialmente en futuras estrategias.

El segundo elemento que influye decisivamente es la información y el conocimiento mutuo. Ello toca a un amplio abanico de asuntos, desde lo cultural, enseñanza lingüística, política informativa y de imagen, hasta lo económico y comercial.

Un buen conocimiento e imagen posiciona mejor al país o a las marcas identificadas con el país y, en otro sentido, las características o cualidades fundamentales que el consumidor u otras empresas asocian al país pueden ser transferidas a marcas o a productos genéricos.

Por otra parte, lo cultural es industria y especialmente la lengua tiene un claro contenido económico, como soporte y como bien comercializable. En todos estos ámbitos se puede profundizar y existe, de nuevo, amplio campo de mejora.

En lo puramente económico y comercial, la entrada de China en la OMC incrementará el comercio en ambas direcciones, probablemente con un resultado global adverso para España.

Cabe pensar que, sin embargo, aumenten las inversiones debido a la normalización y liberalización del marco jurídico-administrativo. Surge aquí el cuello de botella de los expertos o la necesidad de buscar socios locales adecuados. En este sentido, se puede incrementar la necesidad de mayor apoyo público a encuentros o misiones selectivas para inversiones, así como en sentido inverso.

Las empresas españolas⁴ valoran el mercado asiático en primer lugar entre los emergentes, atendiendo a sus perspectivas de crecimiento y a su solvencia. Además, cada vez están más convencidas de la potencialidad de la oferta española en esta zona. Por ello, si se facilitan ciertas condiciones, que habría que identificar de modo más detallado, pueden incrementarse las cifras todavía modestas. También juega a favor el deseo de algunas empresas por diversificar riesgos invirtiendo en diversos mercados.

Ligado al tema empresarial es de capital importancia el científico-técnico. España, sus empresas y centros de investigación, pueden encontrar muy buenas oportunidades de colaboración en estos campos en China. Por otra parte, el cambio del marco legal, hasta ahora adverso, debiera facilitar la transferencia de tecnología y la preservación de derechos, marcas y patentes.

Por último, y para concluir, una mención al ámbito comunita-

⁴ Véase la última edición del Índice de Confianza de Mercados Emergentes que elaboran conjuntamente el Club de Exportadores y el Instituto Español de Relaciones Internacionales.

rio. El pasado 1 de marzo la Comisión Europea aprobó el Documento de Estrategia para China (2002-2006). En él se contempla el marco de cooperación y asistencia de la UE con este país.

Entre los objetivos programáticos hay que destacar el apoyo a la integración de China en la economía y en el comercio mundiales, el relativo a la transición china hacia una sociedad abierta, el mejor uso de los recursos europeos aplicados en China y ¡el aumento del perfil de la Unión en China! Existen, pues, muchos elementos de coincidencia con nuestras preocupaciones y objetivos.

Tengamos también presente la dimensión comunitaria y el despliegue de sus actividades, como un elemento más, a la hora de planificar y elaborar las nuestras.

Referencias bibliográficas

- [1] BHATTASALI, D. (2001): «Economic Transition, WTO Accession, and Globalization: A Development Perspective», Foro *China and the World in the 21st Century*. Pekín, septiembre 2001.
- [2] DAHLMAN, C. y AUBERT, J. E. (2001): «China and the Knowledge Economy», *Seizing the 21st Century*, Development Studies, The World Bank, Washington, DC.
- [3] FERNANDEZ-STEMBRIDGE, L. (2002): «China 2002: Retos para el Año del Caballo», *El País*, 22 de febrero de 2002.
- [4] IANCHOVICHINA, E.; MARTIN, W. y FUKASE, E. (2000): «Assessing the Implications of Merchandise Trade Liberalization in China's Accession to WTO». Comunicación presentada a la *Roundtable on China's Accession to the WTO*, Shanghai, 8 de julio.
- [5] IANCHOVICHINA, E. y MARTIN, W.;(2001): «Trade Liberalization in China's Accession to WTO», *The World Bank*, Washington, DC.
- [6] NADAL, M. (2000): «La exportación española a Asia», *Economía Exterior*, número 15, 2000/01.
- [7] SECRETARIA GENERAL DE COMERCIO EXTERIOR (2000): «El Acuerdo entre la UE y China para la adhesión de China a la OMC», *Boletín Económico de ICE*, 3 de septiembre.
- [8] SECRETARIA GENERAL DE COMERCIO EXTERIOR (2001): «La adhesión de China a la Organización Mundial de Comercio», *Boletín Económico de ICE*, 17 de diciembre.
- [9] STERN, N. (2001): «Twenty Years of Reform: Achievements, Challenges and the New Agenda», Conferencia pronunciada en la Qinghua University (Pekín, China), junio.



BASE DE DATOS ICE

INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA ofrece un servicio de búsquedas bibliográficas sobre la información aparecida en sus publicaciones periódicas.

PRODUCTOR: Subdirección General de Estudios del Sector Exterior. Secretaría de Estado de Comercio y Turismo. Ministerio de Economía.

TIPO: Referencial (Bibliográfica).

TEMATICA: Economía general, economía española, economía internacional, teoría económica.

FUENTES: Información Comercial Española. Revista de Economía.
Boletín Económico de ICE.
Países de ICE.
Cuadernos Económicos de ICE.

COBERTURA TEMPORAL: Desde 1960 para *Información Comercial Española. Revista de Economía*.
Desde 1978 para las otras publicaciones.

ACTUALIZACION: Semanal.

VOLUMEN: 16.000 referencias.

MODELO DE REGISTRO

AUTOR: DE GRAUWE, PAUL.

TITULO: PERSPECTIVAS DE UNA UNION MONETARIA REDUCIDA EN 1999 (THE PROSPECTS OF A MINI CURRENCY UNION IN 1999).

REVISTA: INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA. REVISTA DE ECONOMIA.

NUMERO (MES)/PAGINAS: 756 (AGOSTO-SEPTIEMBRE)/9-24, 30 ref.

DESCRIPTORES: INTEGRACION EUROPEA / INTEGRACION MONETARIA / UNION MONETARIA / CONVERGENCIA ECONOMICA.

IDENTIFICADORES: UEM / TRATADO DE LA UNION EUROPEA.

RESUMEN: En 1998 habrá que decidir qué países entrarán a formar parte de la Unión Monetaria y una de las hipótesis que se contempla es la de la creación de una Unión Monetaria reducida. En el presente artículo se analizan las ventajas o inconvenientes de una Unión de estas características partiendo de la teoría de las áreas monetarias óptimas. Seguidamente, se estudian diversas cuestiones de economía política del Tratado de Maastricht, finalizándose con el análisis de varios escenarios alternativos del tamaño de la futura Unión Monetaria.

AÑO DE PUBLICACION: 1996.

— Para solicitar información, dirjase a Base de Datos ICE. Biblioteca. Ministerio de Economía. P.º de la Castellana, 162, planta 1. 28071 Madrid. Teléfonos: (91) 349 35 14. Fax: (91) 349 60 75.

— Las publicaciones relativas a los documentos referenciados podrán adquirirse en el Punto de Venta de Publicaciones: P.º de la Castellana, 162, planta 0. 28071 Madrid. Teléf. (91) 349 36 47, o bien consultarse en Biblioteca, P.º de la Castellana, 162, 1.ª planta. Teléfono (91) 349 35 93.