

China ante las instituciones de Bretton Woods. Su posición estructural, comercial y financiera en el contexto de la globalización reciente.

María Teresa Rodríguez y Rodríguez

Introducción

Partimos del hecho de que el país llamado China fue socio fundador de las organizaciones derivadas del sistema de Bretton Woods, no solamente por su participación directa, con el nombre de República de China (ahora Taiwan), en la Conferencia de Bretton Woods de julio de 1944, sino también por su papel en la Conferencia de Dumbarton Oaks (21 de agosto-7 de octubre de 1944), a la que además de China asistieron altos representantes de Estados Unidos, URSS y Gran Bretaña (Francia suscribiría más adelante el documento resultante), y de la que saldría el borrador de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la invitación a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, o Conferencia de San Francisco, llamada así por haberse celebrado en la ciudad del mismo nombre entre el 25 de abril y el 26 de junio de 1945, fecha esta última en la que dicha carta fue firmada por los representantes de los países participantes. Finalmente serían 51 los firmantes, al sumarse Polonia, que no había enviado su representante a la conferencia.

A partir de aquel momento hubo cambios de tal naturaleza en la configuración de fuerzas en el mundo en general y en China en particular, que esta nación, desde octubre de 1949 gobernada por un régimen político de ideología comunista, y con el nombre de República Popular China (RPCh), estaría por muchos años sujeta a un bloqueo económico de grandes proporciones. Por 22 años la RPCh quedaría aislada de la comunidad internacional y fuera del sistema de Naciones Unidas, tiempo durante el cual la representación de China en la ONU estaría ocupada por el régimen nacionalista chino, asentado en la Isla de Taiwan.

Fue apenas en octubre de 1971 cuando la República Popular pudo finalmente ocupar el asiento de China en la ONU, más el de miembro permanente de su Consejo de Seguridad, a partir de lo cual se le dio entrada como miembro activo en la mayoría de las organizaciones del sistema de Naciones Unidas, entre ellas la Organización Mundial de la Salud (WHO por sus siglas en inglés), el 10 de mayo de 1972; la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés), el 2 de noviembre de 1971, y la Organización Internacional del Trabajo (ILO, por sus siglas en inglés), el 19 de noviembre de 1971, de la que saldría muy poco tiempo después, para volver a participar en sus actividades a partir de 1983.

En este trabajo se mencionarán brevemente algunos aspectos de la relación de la República Popular China con los organismos derivados de Bretton Woods, en particular con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial (BIRF/BM), a partir de su ingreso a los mismos en 1980. Antes de eso, dicha relación fue prácticamente nula, tanto por la actitud de rechazo de los líderes chinos, compartida con los liderazgos de las demás naciones del socialismo real, respecto a aquellas organizaciones internacionales consideradas por ellos como demasiado vinculadas a Estados Unidos, como por la reticencia de este país a que la República Popular ingresara a ellas aún después de haber recuperado el asiento de China en la ONU, sobre todo porque ese hecho llevaba a la expulsión de Taiwan de las mismas.

En cuanto a la posición aislacionista de los líderes chinos en los años sesenta, ésta se agudizaría durante la fase más radical del periodo Revolución Cultural (1966-1969). En la década de los setenta en cambio, hubo una importante apertura política al exterior, lo que no parece haber sido suficiente motivación para que el liderazgo chino hiciera a un lado su anterior percepción en cuanto a que no tenía sentido pertenecer a

las llamadas organizaciones hermanas del sistema de Bretton Woods -FMI y BIRF/BM-, dado que las veían como dependientes de Estados Unidos.

Una segunda parte de este trabajo consistirá en un examen, también somero, de la evolución de la economía china a partir de la introducción de reformas, más detallado para los últimos 5 a 10 años, y enfocado a su sector externo en el contexto de una apertura comercial y financiera al exterior cada vez mayor. De antemano señalo que en China se presenta una situación única en países en desarrollo, de superávit estructural en cuenta corriente con superávit en cuenta de capital -dada su importancia como receptora de inversión extranjera directa (IED)-.

Un tercer tema por tratar en este trabajo es el relativo al contexto de desequilibrio sistémico actualmente prevaleciente, en el que Estados Unidos es el principal deudor mundial, y un grupo pequeño de economías son estructuralmente superavitarias, entre las cuales Alemania, Japón, la República Popular China y en menor medida la República de Corea y Taiwan, cuyos superávit actúan como contrapesos del enorme déficit en cuenta corriente de Estados Unidos, por lo que de alguna manera son pilares para el mantenimiento de la estabilidad financiera internacional.

En lo que a China se refiere, su posición política hacia el exterior parece ser la de preservación del *statu quo* global, que en lo financiero la lleva a incluir en sus reservas internacionales una proporción importante de bonos del Tesoro de Estados Unidos (informalmente se habla de que el 75% de sus reservas internacionales está constituido por instrumentos denominados en dólares de Estados Unidos, principalmente los mencionados bonos del Tesoro de EE.UU., [Gold Anti-Trust Action Committee, en <http://www.gata.org/node/4983/print>, información del 12 de abril de 2007]), con lo cual contribuye a financiar el déficit estructural externo de este país.

La República Popular China y los organismos de Bretton Woods

El 17 de abril de 1980 se anunció que el Consejo ejecutivo del Fondo Monetario Internacional había tomado la decisión de reconocer que la República Popular China era la representante de China ante el Fondo; paralelamente, el 15 de mayo del mismo año, los Directores Ejecutivos del Grupo del Banco Mundial llegaban a la decisión de aceptar a la República Popular China como la representante de China frente a los organismos que lo componen, a saber: El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), o Banco Mundial (BM); la asociación para el Desarrollo Internacional y la Corporación Financiera Internacional. En cada caso, el ingreso de la República Popular China a las organizaciones de Bretton Woods significó la expulsión inmediata de Taiwan de esos organismos (Keesing's, 1980: 30334A).

Poco después, en septiembre de 1981, el Consejo de Gobernadores del FMI anunciaba que la cuota de la República Popular pasaba de 550 a 1,200 millones de Derechos Especiales de Giro (DEG), del 1.4 al 3% del total de cuotas de los miembros, las que entonces sumaban 39,766.5 millones de DEG. En la actualidad, la cuota de China alcanza 8,090.1 millones de DEG, 3.72% del total (217,372.7) (IMF, 26 septiembre 2008). Ya en septiembre de 1980 se había incrementado el número de directores ejecutivos electos, tanto para el FMI como para el Banco Mundial, de 15 a 16, de los cuales el adicional para cada institución sería elegido por China (Keesing's, 1981: 30664A).¹

En cuanto a su participación en el grupo del Banco Mundial, a mediados de 2005 China contribuía con 5,404.3 millones de dólares de EE.UU., ó 4,479.9 millones de DEG, a las cuotas del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), 2.85%

¹ Francia, República Federal Alemana, Japón, Reino Unido y Estados Unidos eran los otros países con derecho a elegir un director ejecutivo, respectivamente para el FMI y para el Banco Mundial. Arabia Saudita elegía uno de los directores ejecutivos para el FMI, pero no para el Banco Mundial.

del total suscrito por los miembros, y contaba con 45,049 votos, 2.78% de los totales (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/EASTASIAPACIFICEX>).

Pero habría que preguntarse por qué tuvieron que pasar más de 8 años desde la restitución a la República Popular, del asiento de China ante la ONU, para que esta nación se convirtiera en miembro de pleno derecho en el FMI y el Banco Mundial; curiosamente, lo anterior se produjo poco más de un año después de establecidas las relaciones diplomáticas entre la RPCh y los Estados Unidos, lo que ocurrió en enero de 1979 (Keesing's, 1979: 29533A), también después de varios años de relaciones informales, que se desarrollaban a partir de sendas oficinas de enlace entre estos dos países, abiertas en 1973, y en las que el rango de sus jefes fuera elevado al de embajador apenas en 1976. El establecimiento de Relaciones Diplomáticas entre la República Popular China y Estados Unidos en enero de 1979, obligaría a este país a romper sus relaciones diplomáticas con Taiwan.

Como ya se mencionó, el retraso en el ingreso de la República Popular al FMI y al Banco Mundial tuvo que ver con la reticencia de Estados Unidos en el sentido de que cada uno de estos movimientos llevaba a la expulsión de Taiwan de dichas instituciones, y desde luego con la percepción que prevaleció en las altas esferas del liderazgo chino hasta el momento de la muerte de Mao Zedong (9 de septiembre de 1976), de que dichas organizaciones eran un reflejo del imperialismo estadounidense.

Fuera de los sistemas de Bretton Woods y de Naciones Unidas, habría también que considerar el retraso primero y posteriormente las dificultades que tuvo que superar la República Popular para entrar a La Organización Mundial de Comercio (OMC), lo que finalmente logró en diciembre de 2001, ello después de un esfuerzo continuado de 15 años por ingresar, primero al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) -un organismo multilateral especializado que a partir de 1994

cambiaría su nombre por el de OMC-, y después a la propia OMC. Por otra parte, fue apenas a mediados de los ochenta que China mostró interés por participar en ese acuerdo.

Es probable que la explicación parcial de los mencionados retrasos se encuentre en que, por mucho tiempo después de su recuperación del asiento de China en la ONU, la República Popular China mantuvo una oposición consistente a lo que denominó la hegemonía de las dos superpotencias, Estados Unidos y la Unión Soviética -la que de inicio había rechazado los acuerdos de Bretton Woods-, que aunque enfocada casi exclusivamente a criticar las acciones expansionistas de la URSS y sus aliados en Vietnam y en Cuba, servía de fundamento a su decisión de mantener una política exterior independiente de las dos grandes potencias. Por otra parte, las declaraciones antihegemónicas del liderazgo de la República Popular a lo largo de los años setenta no parecen haber impedido el acercamiento gradual de China a los países occidentales que podían servir de apoyo a la modernización de su economía (U. S. Department of State, abril 2008:8).

La posición de la RPCh a lo largo de los años setenta en lo referente a sus relaciones políticas con el exterior, se hace patente tanto en el informe de trabajo del Primer Ministro Zhou Enlai de enero de 1975, presentado ante la Cuarta Asamblea Popular Nacional (APN), reunida por primera vez en Beijing después de 10 años, como en el de Hua Guofeng -sucesor transitorio de Mao Zedong-, de marzo de 1978, presentado por él ante la Quinta APN. En cada uno de estos dos informes, los dirigentes que los presentaron se refirieron a una situación mundial crecientemente precaria, en la que, según lo dicho por ellos, las dos superpotencias se disputaban la hegemonía de manera agresiva, tanto así que tal rivalidad constituía el problema central de las relaciones internacionales. Y sin embargo, también en cada uno de ellos, se

hacía referencia al mejoramiento de las relaciones de China con Estados Unidos, ello a pesar de las diferencias existentes en cuanto a sistema político e ideología. (Keesing's, 1975: 26965A y 1978: 29181A).

En los años setenta, el principal obstáculo a la normalización de relaciones diplomáticas entre China y Estados Unidos era la relación especial de este último con Taiwan, tema discutido y un acuerdo alcanzado entre las dos naciones en 1972, que quedaría asentado en un Comunicado conjunto emitido el 27 de febrero de 1972 en Shanghai, entre el Presidente Richard Nixon, de visita en China, y el Primer Ministro Zhou Enlai. En dicho comunicado, Estados Unidos se comprometía a retirar gradualmente sus fuerzas e instalaciones militares de Taiwan, conforme se redujeran las tensiones en la región, teniendo como último objetivo el de retirarlas en su totalidad (Keesing's, 1971-1972: 25149A).

De vuelta al tema del retraso en el ingreso de China a las organizaciones de Bretton Woods, la realidad es que fue apenas a partir de la introducción de reformas a su economía, formalmente en diciembre de 1978, que a China se le planteó más claramente la necesidad de apoyarse en las organizaciones internacionales multilaterales para alcanzar la modernización de su economía.

La estrategia reformista adoptada a partir de 1979 tenía dos grandes pilares en lo que al sector externo se refiere: apertura comercial y apertura financiera, esta última con inclusión de tecnología. En todo caso, fue en función de la introducción de reformas a la economía que el Banco Mundial adquirió importancia para la República Popular, primero como proveedor de créditos blandos otorgados a un país en desarrollo que hasta entonces no había contraído deudas, pero más todavía por el apoyo tecnológico que podía brindar a una nación que salía de una revolución cultural, movimiento de

masas que, entre otras cosas, había implicado el desmantelamiento casi total de su sistema de recolección y elaboración de estadísticas.²

Las políticas económicas en pro del desarrollo del sector externo

La evolución reciente de la economía china tiene que ser examinada en conexión con la introducción de una nueva estrategia económica a fines de los años setenta, que se dio como respuesta a un cambio de percepción del liderazgo de esta nación en cuanto al tipo de crecimiento deseado. A su vez, dicho cambio de percepción resultó de un giro político que puso en el poder a los políticos “moderados”, quienes sustituyeron a los “radicales”, asociados con la época de la revolución cultural. No es de extrañar que estos cambios en la estructura del liderazgo en China se iniciaran como proceso al momento de la muerte de Mao Zedong, el “Gran Timonel,” figura que por otra parte se ha mantenido como símbolo de los esfuerzos de China por incorporarse como nación.

Pero a fines de los setenta, ya en el contexto de la incorporación de la República Popular China a la comunidad de naciones, representada ésta por la Organización de las Naciones Unidas y los organismos que la componen, la modernización de la economía china -el objetivo que sustituyó a los anteriores predominantemente ideológicos- requería la obtención de divisas con las cuales apoyar el crecimiento de la economía interna, y desde luego aprovechar al máximo los recursos tecnológicos y de capital que ofrecían tanto las organizaciones internacionales de carácter económico como las naciones ya industrializadas. De un día para otro se reducía considerablemente la limitante externa que había prevalecido a todo lo largo de los

² El Banco Mundial resultaría un apoyo incalculable para la elaboración del censo de población de 1980, y luego para la reconstrucción -a posteriori- de las estadísticas a partir de 1949.

años sesenta, agudizada a partir del rompimiento político, ideológico y económico entre China y las naciones del bloque dirigido por la Unión Soviética.

La decisión de abrir la economía al exterior también respondió a motivaciones políticas: en lo externo aumentar la influencia de China en los organismos internacionales de los que ya era miembro activo, y en lo interno permitir la adaptación de la sociedad a un tipo de desarrollo basado en incentivos materiales, anteriormente vedados (Rodríguez, 2007: 348).

Cabe recordar aquí que una parte integral de las reformas económicas fue la apertura al exterior, e insistir en el hecho de que, desde sus inicios, se desarrolló en dos grandes frentes, ya mencionados: la apertura comercial, vista como complemento del desarrollo de la economía doméstica, y la apertura financiera, igualmente importante y asociada con la obtención de capitales y tecnología del exterior.

Por otra parte, en una primera fase de la estrategia reformista actualmente en operación, que cubrió prácticamente toda la década de los ochenta, las políticas económicas derivadas de las reformas, además de aplicarse primero en forma experimental, se diseñaban como respuesta a necesidades o problemas específicos, lo que en lo referente al sector externo eran tanto la escasez de divisas como la de capitales y tecnología.

O sea, que la apertura comercial al exterior se adoptó para resolver un problema de escasez ingente de divisas, y consistió básicamente en el abandono de los mecanismos para la concentración del comercio exterior en manos del gobierno, y en la eliminación de los subsidios directos a las exportaciones. La llamadas “Bases de Producción para la Exportación de Mercancías” (“BPEM”) están entre los primeros esfuerzos en pro de la apertura comercial, una forma de proteger la producción para la exportación de los altibajos de la economía interna. A principios de los años ochenta se

establecieron BPEM en prácticamente todas las provincias costeras y algunas en el interior del país, acordándoseles privilegios consistentes en reducción o eliminación selectiva de aranceles a la importación de insumos, y acceso a las divisas para obtenerlos del exterior (Reardon, 1998: 503-507).

Paradójicamente, junto con la descentralización de las operaciones comerciales con el exterior y el establecimiento de bases de producción para las exportaciones, durante los ochenta hubo recrudescimiento de las medidas de control de importaciones e incrementos en las tarifas arancelarias a las mismas, con los que se pretendía estimular la producción interna y controlar la composición de lo que se importaba.

Fue por eso que durante la segunda fase de la apertura comercial, ya en los años noventa, se tuvo como objetivo primero el de revertir los incrementos anteriores en controles y tarifas arancelarias a las importaciones, para posteriormente reducirlos aún más hasta acercarlos a los internacionales, una medida unilateral en preparación al eventual ingreso de China a la Organización Mundial de Comercio. Una tercera fase, posterior al tan buscado ingreso de la República Popular a la OMC, concretado en diciembre de 2001 cuando China se convirtió en miembro de pleno derecho de esa organización, se ha caracterizado por la adecuación gradual de este país a las reglas del juego de esta organización, entre ellas la continuación del proceso de reducción unilateral de sus aranceles a las importaciones los que, en 2002-03 se situaban en una tasa promedio de 12% (Agrawal, 2003: 2545).

Para 2005-06, el promedio simple de los aranceles a la importación ya era de 10%, de los cuales 15.8% para productos agropecuarios y 9.1% para los no agropecuarios, y si se examinan las tarifas promedio ponderadas al comercio exterior, éstas son todavía más bajas: 4.7% para el total de bienes, 15.4% para los productos

agropecuarios y 4.2% para los no agropecuarios. O sea, que se ha continuado con los esfuerzos por reducir los aranceles a la importación.

En conexión con la tendencia reciente al incremento de precios de las materias primas estratégicas al nivel mundial, el Ministerio de Finanzas de la RPCh anunció, en mayo de 2007, que haría una revisión de los impuestos a la exportación e importación de algunos productos, efectiva al 1° de junio de 2007, entre los cuales más de 80 tipos de productos de hierro y acero, con miras a incrementar entre 5 y 10% los impuestos a su exportación; y en el caso específico de los lingotes de acero, a los que se había colocado un impuesto a la exportación apenas en 2006, el aumento en 2007 fluctuaría entre 10 y 15% (SME News Flash, 22 de mayo de 2007). Una tendencia paralela parece ser la de reducir o incluso eliminar los impuestos a la importación de algunas materias primas estratégicas, para hacerlas menos onerosas al interior de China.

Ya en lo referente a la apertura financiera, China la inició impulsando tres diferentes formas de captación de capitales del exterior: la de involucrar a los chinos de ultramar para que, además de las tradicionales remesas a sus familiares dentro del país, comenzaran a participar en proyectos de coinversión con empresas chinas; solicitando créditos de los organismos económicos multilaterales y de países seleccionados, Japón en primer lugar, y créditos comerciales de bancos privados extranjeros. Los capitales comenzarían a llegar en grandes cantidades apenas en la década de los noventa, de muy diversas fuentes.

Cabe hacer notar que el clima para las inversiones extranjeras se ha ido modificando en forma dramática a lo largo del periodo de reformas: si a principios de los ochenta la captación de recursos seguía las pautas mencionadas en el párrafo anterior, en la actualidad las coinversiones con empresas chinas van siendo sustituidas por proyectos de inversión financiados en su totalidad con capitales del exterior: para 2006,

de un total de inversión extranjera directa de 65,820 millones de dólares, 48,560 correspondieron a empresas totalmente de capital extranjero (73.8%), y en 2007 las cifras fueron, respectivamente, de 74,770, y 57,260 millones de dólares (76.6%) (USCBC, 2008: 2).

Esto ha sido posible por cambios en la legislación relativa a la entrada de IED, que han incluido modificaciones constitucionales introducidas a todo lo largo de los años noventa y en lo que va de la presente década, por las que la propiedad privada de los medios de producción ha pasado de ser un ingrediente tolerado, a un elemento esencial del desarrollo económico. Hay un marcado sesgo hacia la producción de manufacturas, lo que en ocasiones ha llevado a sobreproducción, y a que las empresas extranjeras se orienten a producir para la exportación más que para el mercado interno.

La creación de Zonas Económicas Especiales (ZEE),³ y el establecimiento de puertos, otras ciudades abiertas al comercio, y Zonas de Desarrollo Económico en las provincias costeras de China, todo durante la primera mitad de los ochenta, en su momento contribuyeron a la apertura financiera, porque ahí se establecieron mecanismos para la absorción de los capitales del exterior, ello a pesar de su carácter mixto -por su contribución tanto a la ampliación del comercio exterior como a la llegada de capitales a China, en una primera fase a las provincias costeras-.

En todo caso, fue un esfuerzo paralelo al de construcción de Bases de Producción para la Exportación de Mercancías (BPEM), ya mencionada, que de inmediato llevó a un alto grado de descentralización administrativa respecto al gobierno central y al establecimiento de estímulos fiscales para el desarrollo de la capacidad

³ Las provincias de Guangdong y Fujian fueron las primeras en reclamar para sí el control de sus operaciones comerciales y económicas con el exterior, privilegio que obtuvieron del gobierno central en julio de 1979.

industrial. Tanto la creación de cuatro ZEE en 1979-1980,⁴ (Keesing's, 1981: 30765A, en p. 30766) como la posterior apertura al exterior de 14 ciudades costeras en 1984⁵ (Keesing's, 1984: 32976A, en p. 32978), han sido invaluable como factores de atracción de los capitales hacia China.

Evolución de la economía china

El primer punto a señalar respecto a la evolución de la economía china durante más de un cuarto de siglo, es que ha crecido a tasas muy por encima de las experimentadas por otros países en desarrollo: a precios corrientes, entre 1980 y 2007 el Producto Interno Bruto se incrementó a una tasa de 16.0% promedio anual, y el PIB per cápita a 14.6%, también promedio anual (NBS, 2007).⁶

En cuanto al comportamiento seguido por el sector externo de China, aunque con cierto retraso éste ha respondido en forma espectacular a las políticas económicas introducidas. Pareciera que de un día para otro China hubiera entrado de lleno a una fase de exportación de manufacturas; la realidad es que su inserción reciente en las corrientes mundiales de comercio es el resultado de muchos años de esfuerzos por abrir la economía al exterior.

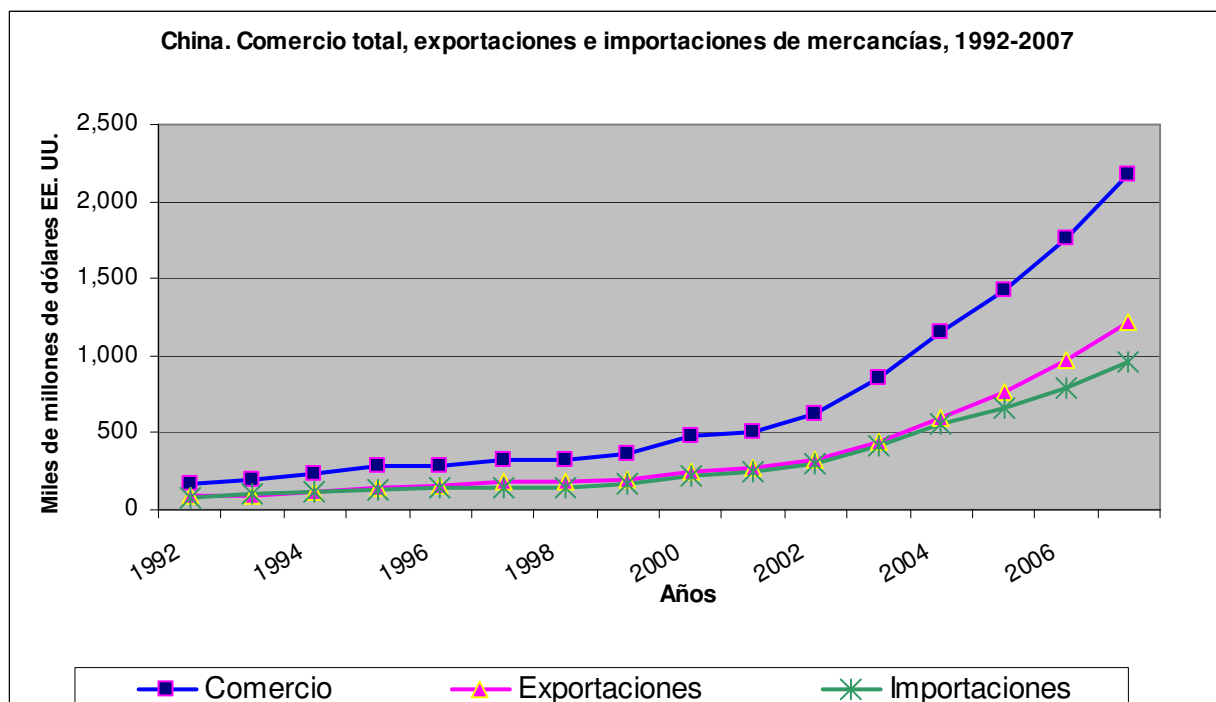
El hecho es que desde principios de los años noventa las exportaciones chinas comenzaron a crecer en forma acelerada, a un ritmo de 19.4% promedio anual para el periodo 1992-2007; pero si se toma en cuenta que la RPCh ingresó a la OMC apenas en diciembre de 2001, e interesa conocer el comportamiento de las exportaciones

⁴ Shenzhen, Zhuhai y Shandou en la Provincia de Guangdong, y Xiamen en la de Fujian. La Isla de Hainan, entonces perteneciente a la provincia de Guangdong, se convirtió en ZEE en 1984 (Keesing's, 1984: 32976A, en p. 32978), y en provincia separada en 1988 (Keesing's, 1988: 36101A, en p. 36103).

⁵ Dalian, Qinhuangdao, Tianjin, Yantai, Qingdao, Lianyungang, Nantong, Shanghai, -con Putong, Zona de Desarrollo Económico-, Ningbo, Wenzhou, Fuzhou, Guangzhou, Zhanjiang y Beihai.

⁶ En términos reales, para el periodo 1980-2006, el PIB creció 9.7 y el per cápita 9.1%, en ambos casos promedio anual.

chinas para lo que va del siglo XXI, el crecimiento entre 2000-2007 ha sido a una tasa de 25.4% promedio anual. Las importaciones chinas también han crecido muy rápidamente (a 17.9 y 22.9%, respectivamente para el periodo 1992-2007 y 2000-2007), aunque a un ritmo menor al de sus importaciones.



Es así como la participación creciente de China en el comercio mundial está dándose en condiciones de superávit comercial continuado, pero además con saldos positivos en cuenta corriente, ambos en aumento: en 2001, el saldo de balanza comercial fue de 34,017, y el de cuenta corriente de 17,401 millones de dólares de EE. UU. (EIU, *CP 2007*: 64); para 2007, los saldos positivos alcanzaron 315,400 y 371,800 millones de dólares estadounidenses, respectivamente para el comercio y en cuenta corriente⁷ (EIU, *CR*, octubre de 2008: 31).

⁷ Lo que por cierto implica saldo positivo en la balanza de ingresos (25,700) y en las transferencias unilaterales (38,700), además de un déficit en proceso de reducción en los servicios comerciales (-7,900), en todos los casos en millones de dólares de EE. UU. (EIU, *CR*, octubre de 2008:31).

Lo anterior se ha traducido entre otras cosas en un incremento considerable del comercio internacional como proporción del PIB: En 2001, el comercio total de bienes fue de 498,133 millones de dólares estadounidenses, el 43.0% del PIB de ese año (de 1,159 miles de millones de dólares de EE. UU.), y para 2007 dicho comercio fue de 2,124.6 miles de millones de dólares, el 65.5% del PIB del mismo año (de 3,241.8 miles de millones de dólares de EE. UU.) (EIU, *CP 2007*: 64; y *CR*, octubre de 2008: 31).

Otra característica del comercio de China con el exterior es que desde sus inicios se ha distribuido entre una diversidad de socios comerciales, a partir de una importante participación en él de las economías de su región, tanto así que, en 2007, su intercambio comercial con seis economías asiáticas (Japón, Hong Kong, Corea del Sur, Taiwan, Singapur y Malasia) sumó 811,200 millones de dólares, y representó el 37.3% del total comerciado por China. Ese mismo año, el comercio de China con Estados Unidos fue de 302,100 millones de dólares,⁸ 13.9% del total. La Unión Europea como conjunto participó con el 20.3% del comercio de China, un monto de 441,400 millones de dólares estadounidenses (ó 302,400 millones de Euros); de los cuales con Alemania 94,100 millones de dólares de EE.UU., 4.3% del comercio de China, y con Países Bajos 46,300 millones de dólares, 2.1% de su comercio total (USCBC, 2008, documento sobre estadísticas de comercio).

La República Popular mantiene déficit con la mayoría de las economías de su región, con excepción de Hong Kong,⁹ con quien tiene balanza comercial positiva (en 2007, de 197,200 millones de dólares de comercio total, el superávit para China fue de 171,600 millones). Hacia el exterior de su región, los mayores superávits de China son

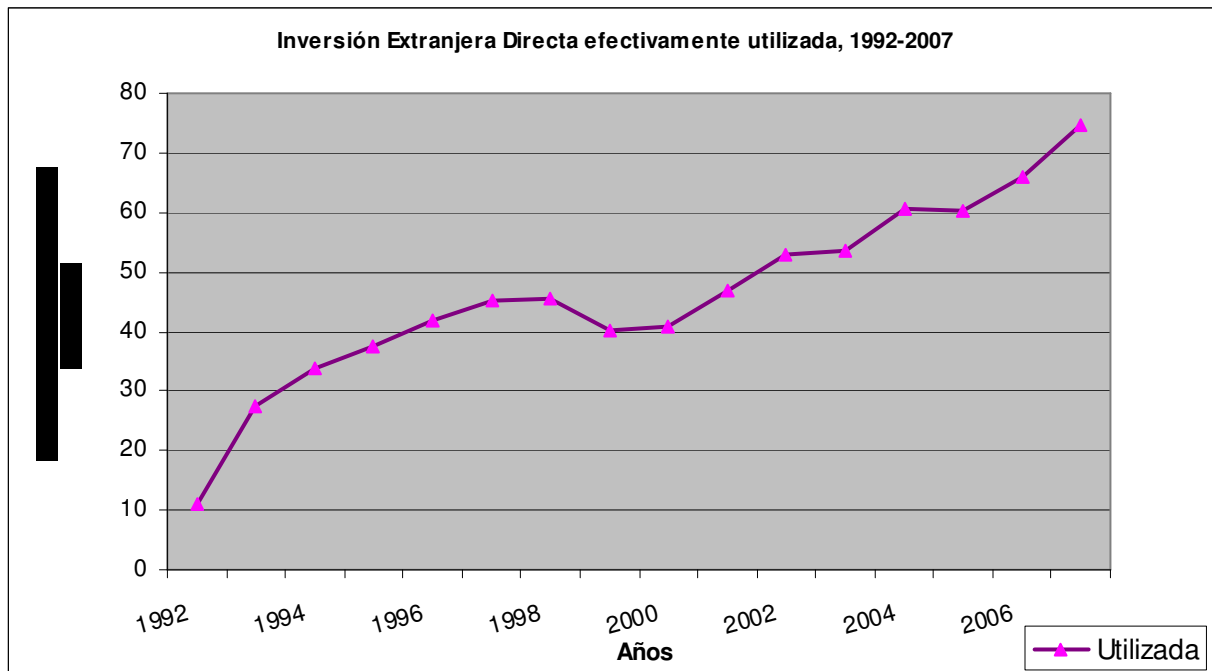
⁸ De los cuales 232.7 millones de dólares de bienes exportados a Estados Unidos y 69.4 importados de este país, un superávit comercial de 163,300 millones de dólares de EE. UU. para China.

⁹ Hong Kong es parte de China, en calidad de *región administrativa especial*, que por medio siglo a partir de julio de 1997 maneja su economía, comercio exterior y moneda de manera independiente y por tanto su comercio con la República Popular es de carácter externo.

con Estados Unidos, 163,300, y con la Unión Europea como conjunto, 232,368 millones de dólares estadounidenses (USCBC, documento sobre estadísticas de comercio).

El Fondo Monetario Internacional sostiene que un déficit en cuenta corriente, situación común en las economías en desarrollo, no representa un problema estructural en tanto a la economía en cuestión ingrese capital externo por la suma requerida para financiarlo. China es un país en desarrollo *sui generis* porque presenta superávit en cuenta corriente con el exterior, continuados desde principios de los noventa, y superávit en cuenta de capital, estos últimos alimentados por influjos crecientes de inversión extranjera directa.

El ritmo de crecimiento de la IED que entra a China, aunque menor al experimentado en su comercio de mercancías con el exterior, la ha convertido en la economía en desarrollo con ingresos por IED más grandes, y la tercera al nivel mundial: entre 1992 y 2007, China ha acumulado 738 mil millones de dólares estadounidenses de IED efectivamente utilizada, la que a lo largo de ese periodo se incrementó a un ritmo de 13.6% promedio anual. En parte, esta tasa de dos dígitos tiene su explicación en el bajo nivel del que se partió, de 11,010 millones de dólares en 1992, para alcanzar los 74,770 millones de dólares en 2007; de cualquier manera, entre 2000 y 2007 la IED efectivamente utilizada en China ha continuado aumentando, en este periodo específico a una tasa de 9.07% promedio anual, un ritmo de crecimiento todavía considerable. Como se observa en la gráfica a continuación, con excepción de los años entre 1997 y 2000, cuando la IED disminuyó en números absolutos (de 45,260 en 1997, a 40,720 en 2000, ambas cifras en millones de dólares de EE.UU.), la tendencia ha sido de rápido crecimiento (USCBC, 2008, documento sobre inversión extranjera en China).



Durante los noventa la inversión extranjera que ingresaba a China procedía en una gran proporción de otras economías de la región, pero en lo que va del siglo XXI ha habido una diversificación de los lugares de procedencia, aunque de manera poco transparente. Lo que sucede es que está dándose un incremento absoluto y relativo de las inversiones procedentes de economías puente (Islas Vírgenes Británicas; Islas Caimán; Samoa Occidental y Mauricio): en 2006 por ejemplo, 16,540 millones de dólares estadounidenses, ó 26.2% de la total, procedieron de esos lugares, y en 2007 el monto correspondiente fue de 22,620 millones de dólares, ó 30.3% del total. Las proporciones respectivas para la IED procedente de Hong Kong son de 33.8% en 2006 y 37.0% en 2007, un 30% de incremento entre un año y otro; aquí podría también tratarse de inversiones originadas en diversos países y regiones del mundo, y canalizadas hacia

proyectos entre Hong Kong y la República Popular China (USCBC, 2008, documento sobre inversión extranjera en China).¹⁰

Por otra parte, hace tiempo que China comenzó a invertir en el exterior, tanto en función de sus necesidades de integración productiva, como para asegurar el abastecimiento de algunas materias primas estratégicas; entre 1992 y 2006, la IED de China al resto del mundo pasó de 2,000 a 21,200 millones de dólares estadounidenses, un incremento de cerca de 73% respecto al año anterior (2005). La cifra registrada para la primera mitad de 2007 fue de 7,800 millones de dólares, pero las previsiones para todo el año eran de 26,000 millones de dólares (USCBC, 2008, documento sobre inversión extranjera en China).

Posición de China en la economía mundial y en los organismos de Bretton Woods

El rápido crecimiento de las exportaciones y las importaciones de China de los últimos años, caracterizado por superávit continuado, ha colocado a este país, en sentido estricto clasificado como en desarrollo, en una posición de actor central en las relaciones económicas internacionales y en su marco institucional: Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Organización Mundial de Comercio.

Empezando por las dos primeras, la República Popular China es el quinto accionista del Banco Mundial, y aporta la quinta mayor cuota al FMI, con lo cual puede, con sus votos, elegir a un vicepresidente y a un director ejecutivo en cada una de estas dos instituciones nacidas de la Conferencia de Bretton Woods de 1944.

¹⁰ Taiwan en cambio redujo su inversión en China, de 2,230 millones de dólares estadounidenses en 2006, a 1,770 en 2007, con lo que pasó de representar el 3.4% al 2.4% entre un año y otro.

No hay que olvidar que “China comunista” estuvo fuera del sistema de las Naciones Unidas desde su fundación en octubre de 1949 hasta octubre de 1971, de manera que ni siquiera participó en el boicot en cuestiones financieras y monetarias, que el bloque de países socialistas, encabezados por la Unión Soviética, hiciera a los organismos especializados de dicho sistema. Y sin embargo, cuando el régimen de Beijing recuperó el asiento de China en la ONU, este país no se apresuró en entrar a los organismos económicos, sino tardó casi una década en hacerlo.

En todo caso, cuando la República Popular China tomó la decisión de ingresar al Banco y al Fondo lo hizo desde una posición de ventaja, pues dado el nivel de su ingreso medio por persona, calificaba para ser receptor de créditos blandos del Banco y sus filiales, en tanto que por el lado de la liquidez internacional no requería acogerse constantemente a créditos de *stand by* del FMI.

Conforme la posición de la balanza de pagos de China ha ido consolidándose a partir de la década de los noventa, con una doble vía de captación de recursos, superávit en balanza en cuenta corriente y entrada neta creciente de inversiones extranjeras directas (IED), la posición de China en el BM y el FMI se ha fortalecido. En rigor, dado el tamaño actual del PIB chino y de otros indicadores macroeconómicos importantes, incluidos los de comercio exterior y de la balanza de capitales de China, más la enorme acumulación de divisas que ha hecho, esta nación debería tener derecho a una cuota mayor en el Fondo y a una porción mayor de acciones dentro del Banco Mundial. Como estos dos organismos se resisten a reformarse a fondo, lo único que China ha logrado es una minúscula ampliación de su cuota en el FMI.

Ya se ha mencionado aquí que China Popular trabaja a favor del *statu quo* institucional financiero y monetario internacional y ni siquiera pretende, como en los ochenta algunos observadores suponían que ocurriría, reformar estructuralmente al

sistema. Esta actitud es exactamente la misma que la asumida en el Consejo de Seguridad de la ONU, en donde el gobierno socialista chino heredó el asiento de miembro permanente del mismo, al ganar la representatividad de China y desplazar al régimen de Taiwan. Al principio, los representantes comunistas chinos actuaron con mucha cautela en dicho Consejo, pero ahora son más activos y salvo en casos muy particulares como los vinculados con Taiwan, no abusan en el ejercicio del virtual derecho de veto que tienen los 5 miembros permanentes¹¹ del órgano político supremo de la ONU, lo cual da clara muestra de la posición china, a favor de la corriente y no en contra de ella.

Las fricciones serias que China ha tenido en el seno del FMI son las derivadas de la insistencia por parte de Estados Unidos y otros países desarrollados, de que se revalúe la moneda china (reminbi o yuan) para que refleje la realidad de la oferta y la demanda internacional de la misma y, por tanto, la posición superavitaria de la República Popular China. Este tema es parte de un debate sobre lo que los economistas llaman “desequilibrios sistémicos” de la economía global, que en los últimos tres años ha estado llevándose a cabo en el FMI, con participación de las principales economías del mundo.

En cuanto a la Organización Mundial de Comercio, que no es heredera de Bretton Woods sino sucesora del GATT, baste recordar aquí que fue apenas a mediados de los ochenta del siglo pasado que China comenzó negociaciones entre lo que antes se llamaba “partes contratantes” del GATT, a fin de ingresar al organismo que rige las negociaciones internacionales para liberar los movimientos de mercancías y de servicios entre las naciones del mundo.

¹¹ Estados Unidos, Federación Rusa, Gran Bretaña, Francia y China.

Posición de China en el intercambio económico internacional

El comercio exterior de mercancías de China ha sido el de mayor crecimiento entre las economías más significativas en el comercio internacional. Como ya se ha señalado, para el periodo 2000-2007 China registró una tasa media anual de incremento de sus exportaciones, medidas en dólares estadounidenses a precios corrientes, de 25%; un ritmo de crecimiento al que únicamente algunas economías en transición, la CEI y la propia Federación Rusa, más la India, se acercan. Y en un contexto en el que, para el mismo periodo, las exportaciones mundiales han crecido a una tasa media anual de 12%, son muy pocas las economías que superan dicho promedio mundial, y China es la número uno entre ellas, las otras son Brasil, Alemania, Holanda y Sudáfrica, todas pertenecientes a las “grandes ligas” de exportadores.

Durante la década de los noventa, México fue la segunda economía con crecimiento más rápido de sus exportaciones, solamente superado por China, pero en el presente siglo la dinámica exportadora de México se ha visto mermada. Aún así, en 2007 las exportaciones mexicanas representaron el 2% de las mundiales, y fueron superiores a las de los miembros del MERCOSUR juntos (272 mil millones de dólares contra 224 mil millones). Ese mismo año, Alemania ocupó el primer lugar mundial en cuanto a participación (9.5% del total), seguida de China (8.7%), de Estados Unidos (8.3%), y de Japón (5.1%), país que ocupó un cuarto sitio. México fue el décimo mayor exportador del mundo (WTO, 2008: cuadro 1.8).

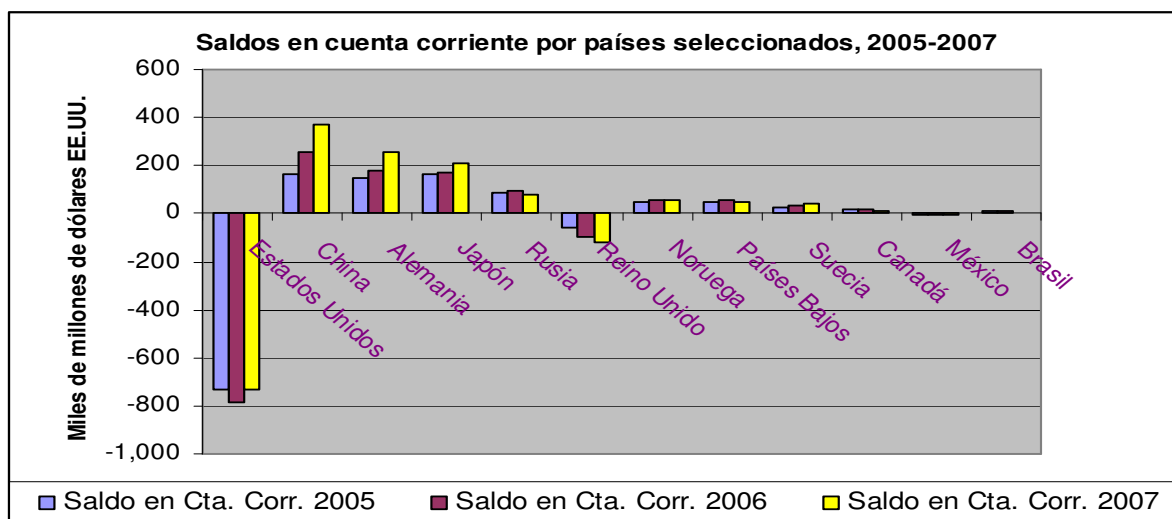
Pero cuando las importaciones se incluyen en el análisis, aparecen las diferencias entre lo que es una economía exportadora mayor, y la posición de los diferentes países en función de sus saldos de balanza comercial, entre superavitarios y deficitarios. De entre los grandes exportadores mundiales, Estados Unidos destaca por ser, con mucho, el importador número uno y, en consecuencia, por tener el mayor

déficit comercial, de 819.4 miles de millones de dólares en 2007. Como contrapartida, Alemania y China tienen enormes superávits comerciales, de 315.4 (EIU, *CR octubre de 2008*: 31) y 282 mil millones de dólares en 2007, respectivamente; siguiéndoles en importancia los países petroleros del Medio Oriente, Rusia, Japón y los Países Bajos. En cambio, la fortaleza exportadora de México se diluye a nivel global, por su constante déficit comercial y en cuenta corriente, respectivamente de 10.1 y 5.8 mil millones de dólares en 2007 (cálculos de la OCDE); aún así, la economía mexicana tiene balanza comercial favorable frente a Estados Unidos, que ha ido creciendo en lo que va del siglo (de 24,600 en el año 2000, a 74,600 millones de dólares estadounidenses en 2007) (<http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c2010.html#2005>) lo que no alcanza a compensar sus déficit *vis-a-vis* las principales economías de Asia (China, Japón y Corea del Sur) y las economías europeas (Alemania, Francia, Reino Unido, etc.) (http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?datasetcode=MEI_TRD).

Agregando los servicios comerciales, pero sin incluir las transferencias factoriales, el panorama es muy diferente: Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Francia, Japón, otros países desarrollados y China son los dominantes en las exportaciones e importaciones de servicios comerciales, y la mayoría de ellos son superavitarios, excepto Japón y China, que tienen saldos desfavorables pequeños.

A nivel global, podría decirse que en las relaciones económicas internacionales prevalece una situación de “desequilibrios sistémicos” -grandes déficit de balanza en cuenta corriente junto a grandes superávits-, que involucran a unos cuantos actores. En la gráfica denominada “Saldo en cuenta corriente por países seleccionados, 2005-2007”, elaborada con base en estadísticas de la OCDE, se observan enormes déficit para Estados Unidos, y mucho menores para el Reino Unido, en tanto China, Alemania, Japón, Rusia y otras economías no mostradas aquí, presentan superávits de diversa

magnitud, con los cuales de alguna manera compensan los mencionados déficit.



Esos “desequilibrios sistémicos”, llamados así por el mismo FMI, plantean el riesgo de que quienes los sufren (las economías deficitarias) decidan corregirlos en forma drástica, lo que solamente lograrían mediante devaluaciones fuertes y súbitas de sus respectivas monedas, o contrayendo sus economías nacionales a fin de reducir el gasto en importaciones, o por una combinación de ambos instrumentos. Si Estados Unidos recurriera a una corrección de ese tipo, dañaría considerablemente la economía mundial, en particular a sus socios principales con lo que sufre déficit; de ahí la importancia del debate actual sobre políticas comerciales y monetarias, por el que se busca corregir el problema de los desequilibrios sistémicos, pero de manera gradual. Para que esto prospere, China, Japón, Alemania y los demás poseedores de saldos positivos constantes o incluso crecientes en sus balanzas en cuenta corriente con el exterior, tendrían que revalorizar sus respectivas monedas y expandir su demanda interna, la que incluiría una mayor proporción de importaciones de bienes y servicios, en tanto Estados Unidos haría los ajustes en sentido contrario.

Hasta ahora, los desequilibrios entre estas grandes economías nacionales han podido ser financiados; es decir, los superavitarios estructurales han adquirido activos

financieros estadounidenses, como bonos de Tesorería y otros, y han invertido en ese territorio. La brecha exportaciones menos importaciones de bienes y servicios es exactamente igual a la de inversión menos ahorro, lo que para el caso del déficit de Estados Unidos quiere decir que en este país se invierte mucho más de lo que se ahorra internamente, y el faltante se cubre con ahorro externo.

Conclusiones

La participación de China en la economía mundial se ha disparado en los últimos años, de suerte que hoy ocupa una posición de actor central en las relaciones económicas internacionales. En los 28 años transcurridos desde su ingreso a los organismos de Bretton Woods, China no ha buscado reformar estas instituciones; por el contrario, siempre ha jugado un papel pro *statu quo*, al tiempo que ha hecho uso de la mecánica de operación de éstas para beneficiarse en diversas formas. Dentro del FMI ocupa un lugar prominente en lo relativo a derechos especiales de giro y, por tanto, en cuanto a número de votos, además de ser accionista principal del grupo del Banco Mundial, en el que, dado su estatus de país en desarrollo de bajo ingreso per cápita, es elegible para la obtención de créditos blandos y ayuda técnica preferencial.

La posición de China en ambos organismos es ventajosa también porque es un país en desarrollo con superávit continuado en balanza en cuenta corriente con el exterior, por lo que, en vez de tener que luchar, como el resto de economías en desarrollo, por acceder a préstamos de derechos especiales de giro en el Fondo, China se sitúa junto a economías desarrolladas y algunas emergentes con saldos positivos en la balanza en cuenta corriente.

Desde la perspectiva de las instituciones de Bretton Woods, uno de los problemas más graves a los que se enfrenta el sistema financiero mundial es la

existencia de los llamados “desequilibrios sistémicos”, en los que por un lado se tiene a Estados Unidos como el mayor deficitario y por el otro a países como Alemania y la propia China, que son superavitarios y que, de hecho, están financiando los desequilibrios externos estadounidenses. En este contexto, puede decirse que China está colaborando dentro del FMI y de otras instituciones internacionales, en los esfuerzos internacionales por encontrar una solución aceptable para los socios mayores de la economía mundial, a esos desequilibrios estructurales o sistémicos, y lo hace desde la relativamente cómoda posición de que lo único que se exige de ella es que revalúe su moneda y expanda su gasto nacional, para así reducir sus superávits.

Desde una perspectiva histórica, la relación de China con los organismos monetario, financiero y comercial mundiales es *sui generis*: la República Popular fue un paria internacional durante las primeras dos décadas de su existencia, cuando no se le reconocía como representante de China en la Organización de las Naciones Unidas y cuando solamente las naciones del bloque socialista encabezado por la URSS y algunos pocos países capitalistas tenían relaciones diplomáticas con “China Popular”. En esos años la posición formal de China frente a las instituciones de Bretton Woods y el GATT era la de menospreciarlos por considerarlos instrumentos del imperialismo yanqui; de ahí que, cuando el régimen de Beijing recuperó la representatividad de China en la ONU, tardara casi una década en tomar el lugar al que tenía derecho en las organizaciones financieras internacionales, sin contar los 15 años durante los cuales tuvo que negociar para ingresar al GATT/OMC.

Para entonces, la economía china ya se encontraba en plena transformación de un sistema económico socialista de planificación centralizada y básicamente autosuficiente, a una economía de mercado mixta y una de las más abiertas del mundo al intercambio exterior, además con posiciones estructurales ventajosas.

Bibliografía

Agrawal, Pradeep y Pravakar Sahoo, "China's Accession to WTO: Implications for China and India" en Economic and Political Weekly, vol. XXXVIII, núm. 25, 21-27 de junio de 2003, pp. 2544-2551.

Economist Intelligence Unit (EIU), *Country Profile*, varios años y *Country Report*, varios números trimestrales.

Internacional Monetary Fund (IMF), *IMF Executive Directors and Voting Power*, actualizado al 3 de julio de 2008, en <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.htm>.

Internacional Monetary Fund (IMF), *IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Borrada of Governors*, documento actualizado al 26 de septiembre de 2008, en <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.htm>.

Keesing's, *Keesing's Contemporary Archives. Weekly Diary of World Events 1971-1972, 1975, 1976, 1978, 1979, 1980 y 1981*.

Keidel, Albert, "China's Economic Rise—Fact and Fiction" en Carnegie Endowment for International Peace, Policy Brief núm. 61, julio de 2008, 16 páginas.

Keidel, Albert, *Do China's violations of international commercial norms, including exchange rate manipulation, IPR violations and non-tariff barriers require immediate forceful steps by its trading partners to make it play by the rules?* Texto para discusión, Carnegie Endowment for International Peace, 14 de mayo de 2007.

Reardon, Lawrence C., "Learning How to Open the Door: A Reassessment of China's "Opening" Strategy, en The China Quarterly (CQ), núm. 155, septiembre de 1998, pp. 479-511.

Rodríguez y Rodríguez María Teresa, *Agricultura, Industria y Desarrollo Económico. El caso de China*, Cuadernos de Política Exterior N° 15, publicado por el Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, junio de 2007, 518 páginas.

SME News Flash (SME es un servicio noticioso del Consejo para el Desarrollo del Comercio de Hong Kong), en <http://info.hktdc.com/sme/newsflash/smeflash070522.htm>, del 22 de mayo de 2007.

(The) US-China Business Council (USCBC), Forecast 2008. Foreign investment in China, <http://www.uschina.org/public/documents/2008/02/2008-foreign-investment.pdf>.

(The) USCBC, "US-China Trade Statistics and China's World Trade Statistics" en [uschina.org/statistics/tradetable.htm](http://www.uschina.org/statistics/tradetable.htm).

U. S. Department of State, Bureau of East Asian and Pacific Affairs, "Background Note: China", abril de 2008, 13 pp., en <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/18902.htm>.

World Trade Organization (WTO) and Internacional Trade Centre (ITC), United Nations, *World Tariff Profile 2006*, 210 pp. (Country pages, pp. 21, 23 y 60).

World Trade Organization (WTO) and Internacional Trade Centre (ITC), United Nations, *Internacional Trade Statistics 2008*, 255 pp.

Comercio mundial de mercancías por regiones y países seleccionados, 2005-2007
(En miles de millones de dólares EE.UU. y en porcentos)

	Exportaciones					Importaciones				
	Valor	Variación porcentual anual				Valor	Variación porcentual anual			
	2007	2000-2007	2005	2006	2007	2007	2000-2007	2005	2006	2007
Mundo	13,570	12	14	16	15	13,940	11	14	15	14
EE. UU.	1,163	6	10	15	12	2,017	7	15	11	5
Canadá	418	6	14	8	8	390	7	15	11	9
México	272	7	13	17	9	297	7	12	16	11
Brasil	161	17	23	16	17	127	12	17	23	32
UE (27)	5,314	12	8	13	16	5,569	12	10	14	15
Alemania	1,327	13	7	14	20	1,059	11	9	17	17
Países Bajos	551	13	14	14	19	491	12	14	15	18
Rusia	355	19	33	25	17	223	26	29	31	35
Medio Oriente	721	15	35	21	10	462	16	21	13	23
China	1,218	25	28	27	26	956	23	18	20	21
Japón	713	6	5	9	10	621	7	13	13	7
Ecs. de reciente Industrialización ^a	936	10	12	15	11	935	9	13	16	12
Economías en desarrollo	4,967	15	22	20	16	4,517	14	18	17	18
MERCOSUR	224	15	21	16	18	184	11	20	23	31
ASEAN	863	10	15	18	12	773	11	17	14	12
UE-27, comercio exterior	1,695	12	11	11	16	1,949	11	15	16	15
Países menos adelantados (PMA)	120	19	36	24	16	118	15	21	15	17

Fuente: Secretaría de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Extracto de cuadro de OMC, Informe sobre el Comercio Mundial 2008, Apéndice, cuadro 1, p. 12

^aHong Kong, China, República de Corea; Singapur y Taiwan.

