

ENTRE LA “COMPETENCIA ENTRE GRANDES POTENCIAS” Y LA “GLOBALIZACIÓN CON CARACTERÍSTICAS CHINAS” EN EL SIGLO XXI. OPCIONES PARA MÉXICO

Enrique DUSSEL PETERS*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Contexto de la “competencia entre grandes potencias”*. III. *Casos para entender la “nueva relación triangular” ALC-China-Estados Unidos y las implicaciones para México*. IV. *Conclusiones y propuestas*. V. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Desde la declarada “competencia entre grandes potencias” (*great power competition*) por parte de Estados Unidos en diciembre de 2017 en contra la República Popular China, las relaciones bilaterales han escalado en 2020 a situaciones hasta hace poco inimaginables, como se verá más abajo. En este ámbito del debate internacional y en América Latina y el Caribe (ALC) y en México, el documento buscará ir más allá de la discusión de coyuntura y examinar las razones de corto, mediano y largo plazo en la relación entre Estados Unidos y China y las opciones para terceros países en ALC y México, por ejemplo. Con estos objetivos, el análisis se dividirá en tres

* Profesor del posgrado en economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); coordinador del Centro de Estudios China-México de la Facultad de Economía de la UNAM, y coordinador de la Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China (Red ALC-China), *dusselpeters.com*.

secciones. La primera elaborará en torno a la relación entre Estados Unidos y China, en aras de comprender las condiciones y retos entre las principales dos economías globales en el siglo XXI: las tensiones entre ambas serán de largo plazo, más allá de la presidencia de republicanos o demócratas; el apartado, en forma esquemática, presenta un grupo de conceptos relevantes para terceros países —léase ALC, México, pero también de otros continentes— que tendrán que acostumbrarse a estas tensiones entre ambas potencias y tomar decisiones estratégicas en el largo plazo al respecto. La segunda sección examina un grupo de aspectos puntuales resultantes de estas tensiones en ALC y en México. La última sección resume las principales conclusiones y retoma un grupo de propuestas de política, particularmente desde la perspectiva de terceros países, concretamente ALC y México.

II. CONTEXTO DE LA “COMPETENCIA ENTRE GRANDES POTENCIAS”

Es indispensable en la actualidad desarrollar un grupo de conceptos para comprender el espectacular desarrollo socioeconómico de China desde 1949: en forma esquemática se presentan dos conceptos relevantes.¹

Por un lado, la “omnipresencia del sector público” en China. Pudiera definirse al sector público en China, y a su omnipresencia, bajo el liderazgo del Partido Comunista Chino (PCC), como la suma de instituciones del gobierno central, ciudades, provincias y municipios que —sorprendentemente para algunos— compiten entre sí; esta institución no existe como tal en ALC y en otras partes del mundo, y, como veremos más abajo, es fundamental para comprender la estrategia desarrollista y nacionalista de China en la tercera década del siglo XXI, y al menos desde 1949. Sobre la base de la existencia del PCC —que coexiste con otros ocho par-

¹ Para un análisis más detallado véase Dussel, Peters (2015, 2018 y 2020).

tidos legales— y de una compleja relación entre el Comité Central, el Congreso Nacional, la Comisión Militar Central, el Comité Permanente del Buró Político, el Congreso Popular Nacional, además de la Asamblea Popular Nacional de China y el Ejército Popular de Liberación, el gobierno popular central concentra estrategias a corto, mediano y largo plazos como pocos países del mundo. El Consejo de Estado —como principal órgano ejecutivo del poder del Estado y de la administración del Estado, y ejecutor del derecho,² compuesto del premier, los vicepremieres y el secretario general, entre otros—, además de la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, reflejan la importancia cualitativa del gobierno central en términos de formulación, financiamiento, implementación y evaluación de estrategias, planes a largo plazo, y la regulación de instrumentos específicos para cumplir con las metas respectivas. La estructura anterior es cualitativamente pertinente para entender las posibilidades del sector público al momento de definir, ejecutar,³ financiar y evaluar las metas de desarrollo nacional, entre otros temas. No obstante, el sector público de China no debe pensarse como un “monolito vertical primitivo”, sino como una serie de “instituciones transicionales” (Qian 2001, 2003; Tejeda Canobbio 2012), dinámicas que compiten entre sí, con metas de desarrollo nacional y, como en otros países, con deficiencias e instancias de corrupción. El Consejo de Estado y la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, por ejemplo, son importantes instituciones públicas que permiten concentrar las metas de desarrollo —con instrumentos y financiamiento—

² “La propiedad de las empresas estatales será ejercida por el Consejo de Estado en nombre del Estado; en los casos en los que haya otra disposición en cualquier ley, esta disposición tiene prioridad” (Weng, 2014).

³ Puede acceder a un análisis detallado de las leyes de propiedad de China y sus cambios recientes en Weng (2014), y en particular en Zhang (2008), sobre la Ley de Propiedad de China de 2007. Según se indica en Zhang (2008:7), la nueva Ley de Propiedad tiene una gran importancia para China, ya que, históricamente, “el modo de vida, los derechos y las obligaciones de la persona no se decidían de un modo tendiente a favorecer a la persona, sino que se determinaban según las necesidades de los gobernantes o del gobierno”.

junto con otras instituciones públicas a nivel nacional, provincial, municipal y de las ciudades.⁴ La fortaleza y la coherencia relativa del sector público —sin minimizar la competencia, las deficiencias y la corrupción— son así fundamentales para entender las metas de desarrollo a largo plazo, como la organización, el crecimiento del PIB, los cambios de las exportaciones a favor del sector interno, y las iniciativas para mejorar la inversión extranjera directa y la inversión extranjera directa en el exterior (OFDI), además de la eficiencia de la energía y la mejora del medio ambiente, entre otros aspectos. El tema de la competencia dentro del propio sector público, de igual forma, es un elemento intrínseco del propio PCC y bastante desconocido: se trata probablemente del principal incentivo de los funcionarios dentro del PCC a sus diferentes niveles, que —con base en los criterios del crecimiento económico y del incremento del nivel de vida de la población, así como directrices y prioridades establecidas por el gobierno central y el propio PCC en su momento— exigen una constante evaluación con base en el efectivo desempeño territorial —y por ende de sus respectivos funcionarios— y un proceso sorprendentemente competitivo y de ascenso/descenso estrictamente dentro del propio PCC (Vogel, 2011,698/ss.). Más allá de la relevancia cualitativa del sector público en China, es importante tener conciencia de su importancia cuantitativa histórica y en la actualidad. Desde una perspectiva macroeconómica, la propiedad del sector público —y más allá del pequeño grupo de empresas paraestatales (*state-owned enterprises*, SOE)— es cercana al 50% del PIB, y con una tendencia a la baja,⁵ además de una importante participación en las

⁴ Esta coherencia relativa dentro del sector público es especialmente pertinente desde una perspectiva de América Latina: en términos de políticas económicas, por ejemplo, la región de América Latina y el Caribe está repleta de casos en los que las políticas fiscales, de comercio, de inversión, de tipo de cambio y de crecimiento del PIB son incoherentes, y dependen de distintos ministerios y/o ministros con metas distintas. En otros casos, esas políticas económicas carecen de instrumentos y financiamiento, por lo que no tienen relevancia.

⁵ Para un análisis cualitativo y cuantitativo sobre el tema véase Dussel Peters (2015), Naughton (2017) y Piketty *et al.* (2019).

empresas intensivas de capital y tecnológicamente avanzadas; no existe ninguna economía —entre las principales internacionales y en ALC— donde el sector público sea cuantitativamente tan significativo.⁶ La participación del sector público es incluso mayor en los servicios y en el sector bancario y financiero (Hernández Cordero, 2016; Piketty *et al.*, 2019) —como uno de los principales instrumentos para incentivar y promover desarrollo de largo plazo y según las prioridades nacionales en el corto, mediano y largo plazo—. Según estas estimaciones, la propiedad del sector público (no sólo del gobierno central) ha caído en la industria y en la manufactura, y pudiera ser superior al 95% en otros sectores como el bancario y el financiero. La inmensidad de iniciativas, instrumentos, financiamiento y prácticas micro, meso, macro y territoriales, desde esta perspectiva, en muchos casos no requieren de políticas definidas en otros países (“políticas industriales”, por ejemplo [Dussel Peters 2015], aunque reflejan una compleja red de instrumentos del sector público, tanto para las empresas que son de su propiedad como otras, incluso extranjeras (USITC 2007).

En segunda instancia, es crítico comprender que China, al menos desde 2013, presenta una crecientemente sofisticada alternativa de “globalización con características chinas”. Esta creciente presencia global —en el contexto de profundas reformas sociales, económicas y políticas desde finales de la década de 1970-1979— también se ha reflejado en el aumento de actividades y responsabilidades de China en el Consejo de Seguridad de las Naciones

⁶ El tema es crucial desde una perspectiva latinoamericana y después de varias décadas de privatizaciones y reducción del sector público: si incluimos una definición “maximalista” de las empresas estatales y de otras formas de propiedad pública, representan casi el 4% de las empresas de China. Ciudades como Beijing y Shanghái, pero también provincias como Guangdong, contaban en 2012 más de 34,000, 16,500 y 40,700 empresas, respectivamente (suma de empresas estatales, empresas de propiedad colectiva y empresas corporativas), varias de estas grandes empresas transnacionales. Temas como producción, empleo, demanda y oferta, así como ciencia y tecnología, entre muchas otras, son desde esta perspectiva incomprensibles sin un claro planteamiento de la “omnipresencia del sector público” en China en la actualidad (y en el futuro).

Unidas; en el reconocimiento de la relevancia de China en el sistema financiero internacional mediante la participación en 2016 del *renminbi* en la canasta de monedas que componen los derechos especiales de giro (SDR, por sus siglas en inglés), y en un creciente liderazgo en el G20. Desde una perspectiva internacional, es significativo el lanzamiento por parte de China en 2013 de la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés), y originalmente denominada Una Franja-Una Ruta, esta última a cargo del vicepresidente y miembro del Comité Permanente del Buró Político Central del Partido Comunista Chino, Zhang Gaoli, así como de otros cuatro líderes de alto nivel. Ambas estrategias tienen como objetivo central, incrementar la cooperación de China con más de sesenta países de Asia, África y Europa, específicamente mediante cinco vínculos: políticas, caminos y carreteras, comercio, tipo de cambio y un último de pueblo-pueblo (Long, 2015). El establecimiento del Nuevo Banco de Desarrollo con los países BRICS (Brasil, la Federación de Rusia, la India, China y Sudáfrica), así como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB, por sus siglas en inglés), son potentes instrumentos de esta nueva y activa estrategia global, denominada como un proceso de globalización con características chinas y alternativa al proceso de globalización actual liderado por Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, entre otros. Las conclusiones del XIX Congreso Nacional del Partido Comunista Chino (PCC) a finales de 2017, y las dos sesiones de marzo de 2018 —la XIII Asamblea Popular Nacional (APN) y la del XIII Comité Nacional de la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino (CCPPCh)— son significativas, y reiteran buena parte de los planteamientos arriba señalados (Anguiano Roch, 2017): además de una visión socialista de largo plazo al 2035 y al 2050 de la República Popular China, y de elevar el pensamiento de Xi Jinping en el propio PCC, se destacó la importancia de la BRI desde una perspectiva china y de largo plazo en torno a las relaciones internacionales y bajo el lema de “Una comunidad global con un futuro común”. Es decir, la BRI es una estrategia china de largo plazo y de crítica funcionalidad para el mundo, inclu-

yendo ALC; es importante que la región conozca los detalles de su potencial. En este contexto de creciente presencia y ambición global, China explícitamente reconoce el potencial de diferencias y fricciones con Estados Unidos, destacando su “autosuficiencia” (The State Council Information Office 2019/a: 4) e interés en la cooperación bilateral, aunque también señala la importancia de principios fundamentales, y que “China no llegará a compromisos en temas importantes de principios. China no quiere una guerra comercial, pero no teme una y peleará una si es necesario” (The State Council Information Office 2019:3). En América Latina y el Caribe (ALC), un grupo de iniciativas chinas llaman la atención. Por un lado, China ha presentado dos “libros blancos” hacia ALC en 2008 y 2016, respectivamente (GRPC 2011, 2017). Al menos cuatro planteamientos son relevantes en esta “nueva fase de cooperación integral” (GRPC 2017:3). Primero, la propuesta parte de “persistir en el intercambio y el aprendizaje mutuo” (GRPC 2017:5) en múltiples rubros de interés bilateral (de la cultura y la política hasta el comercio, la IED y el intercambio académico), enfatizando la importancia de mecanismos de diálogo y consulta. Segundo, en el ámbito económico-comercial (GRPC 2017:7-11) destacan trece áreas prioritarias, incluyendo la promoción del comercio de “productos de alto valor agregado y de alto contenido tecnológico” (GRPC 2017: 7), la “cooperación en inversión industrial y capacidad productiva” (GRPC 2017:7), la “cooperación en infraestructura” (GRPC 2017: 8) en la “industria manufacturera” (GRPC 2017:9) y la “cooperación entre las cámaras e instituciones de promoción de comercio e inversión” (GRPC 2017:10). Estas múltiples iniciativas chinas en la última década orientadas hacia ALC no han recibido una respuesta puntual y regional por parte de ALC: muchas disputas internas regionales y en la CELAC, su incapacidad de fortalecerse institucionalmente —la CELAC, y, por ende, el Foro CELAC-China, rotan anualmente, y su secretaría *pro tempore* depende de los países que asumen anualmente, y su respectiva cancillería— y la exigencia de una respuesta altamente especializada ante las propuestas chinas, también han generado

frustraciones en la parte china, tal como se refleja en el Programa de Trabajo del Foro CELAC-China 2019-2021.

La reacción del “viejo rico en la aldea global” ha sido fulminante; Estados Unidos, sin lugar a dudas, es el principal punto de referencia histórico, político, cultural y económico en ALC, más allá de la irrupción de China en la región. La cancelación del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés) por la Administración Trump en 2017 —originalmente planteado por la administración Obama como una barrera en contra de China y destacando la alianza Estados Unidos-Japón— y su relanzamiento por los restantes once países —bajo el título: Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP, por sus siglas en inglés)—, así como la ríspida renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Canadá, Estados Unidos y México— han generado una importante incertidumbre global y en ALC (véase, por ejemplo, el *Foreign Affairs* de 2019, enero-febrero).

Desde esta perspectiva, las tensiones entre Estados Unidos y China van más allá de la “guerra comercial” desde 2018, y abiertamente desde 2019.⁷ En Estados Unidos se ha presentado un cambio estructural con respecto a China: históricamente, el sector público —y particularmente su legislativo— había sido más crítico de China, mientras el sector privado y los organismos empresariales habían sido más abiertos en aras de beneficiarse del comercio y opciones de inversión. Desde 2018, la creciente competencia de China en sectores como inteligencia artificial, electrónica, telecomunicaciones y en proyectos de infraestructura (AmCham China 2019) ha generado una áspera crítica por parte de los organismos empresariales estadounidenses hacia China.⁸

⁷ Para un cronograma del escalamiento de la “guerra comercial” desde inicios de 2018, véase <https://www.china-briefing.com/news/the-us-china-trade-war-a-timeline/>.

⁸ El argumento se presentó en forma particularmente clara por Susan Shirk en el China Development Forum de 2019 organizado por el Development Research Center del Consejo de Estado en Pekín (marzo, 2019), con impor-

La participación de las exportaciones de nivel tecnológico medio y alto de China a Estados Unidos se duplicó durante 1995-2017, mientras que la participación de las importaciones chinas de Estados Unidos aumentó apenas ligeramente, haciendo crecer la brecha tecnológica *vis à vis* China.

El presidente Trump, buscando realizar una de sus promesas de campaña, presentó en diciembre de 2017 su Estrategia de Seguridad Nacional (NSS 2017), y explícitamente señala que “China y Rusia retan el poder, influencia e intereses estadounidenses, buscando erosionar su seguridad y prosperidad” (NSS 2017:2); aquí se reconoce también por primera vez el concepto de “competencia entre grandes potencias” (“big power competition”) (NSS 2017:27), y que China busque atraer a ALC “en su órbita a través de inversiones y financiamiento estatal” (NSS 2017:50). En octubre de 2018, el vicepresidente Pence (2018) reiteró los argumentos destacando cambios profundos en la política de Estados Unidos hacia China y a través de medidas como el control de inversiones y exportaciones chinas a Estados Unidos y control de exportaciones a China para impedir la creciente presencia china. El secretario de Estado, Pompeo, por otro lado, ha señalado reiteradamente durante 2018-2020, que minimizará su relación con países como El Salvador, Panamá y República Dominicana debido a su reciente reconocimiento diplomático de China, y ha urgido a la región a tener cuidado ante las múltiples trampas —en el comercio, financiamiento, tecnologías, etcétera— que China le tiende a ALC; en términos prácticos, crecientemente ha exigido, una relación de “exclusividad”, es decir, o con Estados Unidos o con China.

tantes coincidencias por parte de los anteriores secretarios del Tesoro, Larry Summers, y Robert Rubin. AmCham (2019:II), organismo representante de las empresas estadounidenses en China, por ejemplo, destaca en forma tajante, que “desgraciadamente, diálogos bilaterales y otros mecanismos no han generado los resultados necesarios para sostener relaciones económicas saludables, equilibradas y mutuamente beneficiosas entre nuestras dos economías”.

III. CASOS PARA ENTENDER LA “NUEVA RELACIÓN TRIANGULAR” ALC-CHINA-ESTADOS UNIDOS Y LAS IMPLICACIONES PARA MÉXICO

En lo que sigue se describen un grupo de temas de coyuntura, que reflejan las condiciones y retos de la “nueva relación triangular” (Dussel Peters, Hearn y Shaiken 2013) entre Estados Unidos, China y ALC/México.

1. *La creciente relevancia económica de China*

El producto interno bruto (PIB) es uno de los conceptos más relevantes de la economía, y busca medir el valor monetario de mercancías y servicios de unidades socioeconómicas (usualmente un país o región) en un periodo específico (mes, trimestre o anual). Como en buena parte de las ciencias sociales, el concepto no se libra de limitaciones y debates: no incluye actividades no monetarizadas —por ejemplo, el trabajo en casa, y particularmente de mujeres—, y tiene dificultades para registrar rápidamente nuevas actividades, y así permitir su comparación con periodos anteriores. También es relevante comprender su diferencia con los conceptos de riqueza —que mide la posesión de recursos, y no un flujo como el PIB— y hasta de desarrollo: Amartja Sen y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por ejemplo, buscan cuantificar desde hace varias décadas en su Reporte de Desarrollo Humano todo un grupo de variables explícitamente más allá de las limitaciones del PIB. El PIB, como tal, adicionalmente, no incluye la distribución del ingreso —una persona bien pudiera concentrar más ingreso que todos los hogares del decil más pobre—, y no incluye a la población: China y Estados Unidos cuentan con casi 1,400 y 330 millones de habitantes, respectivamente. No obstante sus serias limitaciones, el PIB sigue siendo un indicador importante, entre otros, para comprender el desempeño cuantitativo de una economía en el tiempo y en comparación con otras. El PIB, por otro lado, puede medirse

al menos desde tres perspectivas: a) en precios corrientes (por ejemplo, medido según el PIB de 2020), b) en precios constantes, y buscando incluir particularmente a la inflación para comparar 2000 con 2020, por ejemplo, y c) el PIB medido por la paridad de poder adquisitivo (PPP): con base en la capacidad de comprar en un país —cuánto cuesta un bien en México, Estados Unidos y China— se establece un tipo de cambio entre países y su posterior cálculo para el PIB. Las diferencias del PIB según estas mediciones son muy significativas. Según los cálculos del FMI (2020) sobre el PIB medido según el PPP, China ya es la principal economía desde 2014: en 2019 el PIB de China fue un 27% superior al estadounidense. Los indicadores de desarrollo mundiales del BM (BM 2020), que miden el PIB corriente, reflejan que en 2019 el PIB de China representó el 69.9% del estadounidense; en 2000 apenas fue el 11.8%; con base en la tasa de crecimiento promedio anual (TCPA) del PIB corriente de 2000-2019, la economía china sería superior a la estadounidense en 2024. El mismo banco de datos del BM, pero ahora sobre el PIB constante (en dólares de 2010), destaca que la economía china en 2000 y 2019 representó el 17.69%, y 63.14% de la de Estados Unidos, respectivamente; con base en la TCPA de 2000-2019, el PIB constante de China sería mayor al estadounidense en 2026. Dada la superior población en China, sin embargo, el PIB per cápita de China bajo este rubro apenas superaría al de Estados Unidos a mediados del siglo XXI. Las estimaciones anteriores no incluyen el impacto de la pandemia global, considerando que seguramente cerrará incluso aún con mayor rapidez las diferencias en el PIB entre ambos países. Desde esta perspectiva, China ya es o se convertirá en breve en la principal economía mundial.

2. La profundidad de la ruptura entre Estados Unidos y China durante 2017-2020

Todo indica que las tensiones irán en aumento entre ambos países, y por lo menos hasta las elecciones en noviembre de 2020

en Estados Unidos; existen importantes aspectos estructurales en Estados Unidos (véase la sección anterior) para comprender que sus diferencias y tensiones serán de largo plazo. Los frentes en estas tensiones son múltiples: de la Organización Mundial de la Salud en plena crisis global del covid-19 (con la seria amenaza de la administración Trump de retirar su financiamiento a la OMS), al cierre de Institutos Confucio en Estados Unidos ante presiones por parte del Departamento de Estado, así como el retiro de visas a periodistas, tensiones con respecto a Taiwán y el apoyo militar de Estados Unidos y el comercio, además del caso emblemático de Huawei. Las acusaciones por parte de la administración Trump del “virus chino” y de su creación en laboratorios chinos —con la explícita amenaza de solicitar reparaciones— también es de la mayor relevancia ante la pandemia global. Desde esta perspectiva, “la tregua comercial” acordada entre Estados Unidos y China el 15 de enero de 2020 es “ilusa” (Bown, 2020): China se comprometió a incrementar sus compras estadounidenses hasta en un 400% en un grupo de rubros agrícolas durante 2019-2021; ante la crisis del covid-19 y el desplome del comercio internacional, y particularmente entre Estados Unidos y China, los acuerdos de enero son absolutamente imposibles. Sería entonces comprensible que la administración Trump no esperara hasta 2022 para llegar a esta conclusión, sino que utilizara el argumento desde ya en el ámbito de la campaña electoral. Adicionalmente, desde inicios de 2020 ambos países vienen restringiendo e imposibilitando que periodistas chinos en Estados Unidos y estadounidenses en China ejerzan sus labores bajo la calidad migratoria específica: el Departamento de Estado, en marzo de 2020 exigió que un máximo de cien periodistas chinos obtuvieran visas con tal fin (con lo que alrededor de sesenta periodistas chinos perdieron esta calidad migratoria); China canceló la visa de prácticamente todos los periodistas del *New York Times*, *Washington Post* y *Wall Street Journal*, y el 9 de mayo 2020 la administración Trump volvió a escalar el tema: periodistas chinos que trabajaran para empresas no estadounidenses (*sic*) obtendrían una visa de trabajo de máximo no-

venta días. El caso de Huawei sigue haciendo olas y estando en el centro de las tensiones Estados Unidos-China. Si bien las tensiones entre Huawei y Estados Unidos iniciaron formalmente al menos el 1 de diciembre de 2018 con la detención de Meng Wanzhou, alta funcionaria de Huawei e hija del dueño de Huawei, Ren Zhengfei, aquéllas han continuado al día de hoy: apenas el 15 de mayo de 2020 el Departamento de Comercio de Estados Unidos exigió una licencia de exportación para cualquier empresa proveedora de semiconductores de Huawei cuyos productos contaran con *software* o diseño estadounidense y/o de origen estadounidense. Esta nueva ley, a ser implementada desde el 29 de junio de 2020, es más restrictiva que medidas anteriores —orientadas a fabricantes de semiconductores estadounidenses—, y afecta a buena parte de la red de proveeduría de Huawei, incluyendo a empresas de Taiwán (TSMC) y de otras nacionalidades, con repercusiones para otras potenciales empresas en el futuro, bajo el argumento de la “seguridad nacional” (estadounidense). El objetivo es explícito: impedir el éxito de Huawei con su tecnología 5G como base global de las telecomunicaciones en el corto y mediano plazo. Por último, apenas el 11 de mayo de 2020 la administración Trump ordenó a un fondo de inversión de trabajadores del gobierno federal (TSP) de Estados Unidos no invertir en acciones chinas: las implicaciones para los flujos financieros (también de China en Estados Unidos) pudieran ser dramáticos en el corto plazo. Todo lo anterior invita a examinar la relación Estados Unidos-China como una relación entre dos grandes economías en plena competencia y con implicaciones más allá del comercio. Desde esta perspectiva, y apoyada por las principales empresas estadounidenses, la administración Trump ha actuado en coherencia con sus planteamientos desde finales de 2017. Por último, la potencial amenaza del Comité sobre Inversión Extranjera de Estados Unidos (CFIUS) en afectar adquisiciones de Tencent en Estados Unidos, un reporte del Tesoro de Estados Unidos para diciembre de 2020 que pudiera impactar a bancos chinos y de Hong Kong vinculados con funcionarios sancionados de Hong Kong, así como probables medidas del De-

partamento de Defensa en contra de Semiconductor Manufacturing International Corp, uno de los fabricantes más importantes de semiconductores en China, la administración Trump pareciera adquirir una actitud “magnánima”: aceptó que las operaciones en Estados Unidos de TikTok (propiedad de ByteDance) fueran parcialmente adquiridas por Oracle (con el 12.5%) y Walmart (7.5%), es decir, ByteDance continuará concentrando el 80% de TikTok, y sólo restringió a la aplicación WeChat para que no fuera bajada en Estados Unidos.

3. *Tensiones puntuales en México*

Apenas el 23 de abril de 2020 se dio a conocer el resultado de la licitación pública del tramo I del Tren Maya: las empresas ganadoras —de entre 14 propuestas— se integraron en el consorcio de la portuguesa Mota-Engil México, China Communications Construction Company (CCCC), así como tres pequeñas empresas mexicanas: Eyasa, Gavil Ingeniería y Grupo Cosh, por un monto de 15,538 millones de pesos. El proceso —acompañado por la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS)— incluirá un grupo de servicios desde Palenque (Chiapas) hasta Escárcega (en Campeche), destacando la rehabilitación de 227 kilómetros de vías ferrocarriles ya existentes. Es relevante para el proyecto que el 21 de abril de 2020 la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCCT) asignó a Fonatur la construcción, operación y explotación de la vía férrea del Tren Maya por treinta años —tanto para el transporte de pasajeros como de carga—, y será la responsable de la liberación del derecho de la vía, de definir los precios del servicio en condiciones equitativas en términos de calidad y precio, así como de la preservación y conservación (ambientales, históricos, culturales o artísticos) de los territorios donde se realizará la obra. Las transnacionales Mota-Engil y CCCC son el núcleo del tramo I en términos del financiamiento, conocimiento y tecnología para la realización del proyecto. CCCC —empresa que fue inhabilitada

por el Banco Mundial por prácticas fraudulentas en un proyecto de infraestructura en Filipinas por seis años (2011-2017)— es una empresa pública creada en 2006 y parte de China Communications Construction Group (CCG). Su origen se remonta a inicios del siglo XX. Según su reporte de 2019 —la empresa cotiza en la Bolsa de Valores de Hong Kong— CCCC contó con un capital social e ingresos cercanos a los 42,000 y 160,000 millones de dólares, respectivamente, además de 112,000 trabajadores. CCCC es una de las 127 empresas chinas que dependen directamente de la Comisión para la Supervisión y Administración de Activos Públicos (SASAC, por sus siglas en inglés) y bajo el Consejo de Estado de China. Se trata entonces de un enorme conglomerado industrial especializado en el diseño y construcción de proyectos de infraestructura: puertos, túneles, estructuras y maquinaria marina, hasta servicios de comercio; con décadas de experiencia en docenas de miles de kilómetros en el diseño y construcción de líneas ferroviarias y múltiples construcciones y servicios adjuntos. La construcción ferroviaria de 228 kms, desde esta perspectiva, no es un reto técnico notorio: desde 2000 ha participado en quince proyectos diversos de infraestructura en América Latina y el Caribe. El tema es de la mayor relevancia en la relación México-China, considerando que por el momento las empresas chinas no han logrado culminar exitosamente algún proyecto de infraestructura —y a diferenciarse de inversión extranjera directa— en México: el último caso fue el de Chicoasén II, donde la empresa Sinohydro ganó la licitación para la construcción de una hidroeléctrica en Chiapas en enero de 2015, y tuvo que suspenderse desde julio de 2016.

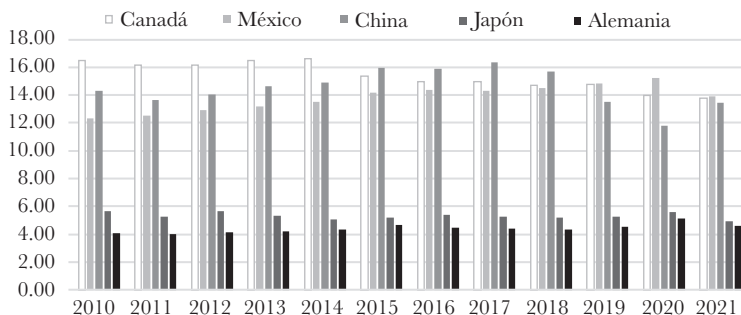
4. México, primer socio comercial de Estados Unidos desde 2019, por encima de Canadá y China

Por primera vez desde que Estados Unidos registra sus estadísticas comerciales en tiempos recientes, el comercio con Mé-

xico representó el 14.83% en 2019, y fue de 14.77% y 13.49% para Canadá y China, respectivamente. ¿Cuáles fueron las principales razones para este reacomodo del comercio estadounidense? En primer lugar, el comercio de Estados Unidos cayó en 2019 en -1.5% y resultado de la dinámica en sus exportaciones e importaciones de -1.2% y -1.7% , respectivamente. En segundo lugar, el comercio de Estados Unidos con México apenas aumentó un 0.5% en 2019 (resultado de un 3.5% de las importaciones estadounidenses de México y de un -3.4% de sus exportaciones a México), ¿a qué se debe entonces el primer lugar? Los efectos de la “guerra” comercial de la administración Trump con China han tenido impactos que por el momento no han sido analizados suficientemente: si en 2017 China alcanzó su máxima participación en el mercado estadounidense, con un 16.34% del total de Estados Unidos, cayó dramáticamente a un 13.49% en 2019, con una tasa de crecimiento de -15.3% para 2017-2019: las importaciones estadounidenses provenientes de China cayeron en un -16.2% , pero también sus exportaciones en un -11.3% . El comercio de Estados Unidos con Canadá fue incluso menos dinámico que el mexicano, y con eso le bastó para recuperar el segundo lugar. El impacto de las tendencias anteriores deberá ser analizado en el corto plazo para comprender sus implicaciones; el fortalecimiento de la región de América del Norte, y particularmente la integración comercial entre Estados Unidos y México, ¿están generando una región competitiva o se trata de actividades proteccionistas del “viejo rico” que todavía puede tomar medidas en contra de China y la Unión Europea? Las empresas exportadoras establecidas en México claramente se han beneficiado, más aún con el recientemente firmado TMEC. Existen al menos dos posturas extremas que buscarán examinar estas tendencias. Por un lado —y seguramente organismos empresariales y todo un grupo de funcionarios— que echarán las “campanas a volar”: gracias a los esfuerzos de políticas y de las empresas, México es un líder exportador. Por otro lado, la versión que señala que las exportaciones tienen un mínimo grado de integración nacional, con lo que el dinamismo exportador es

irrelevante para la economía mexicana: el PIB de México creció al -0.3% en 2019, y es, al mismo tiempo, el primer socio comercial de Estados Unidos.

ESTADOS UNIDOS: COMERCIO DE BIENES
 CON PAÍSES SELECCIONADOS (2010-2020/07)
 (PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL)



FUENTE: Elaboración propia con base en el US Census (septiembre 2020).

5. *Tensiones Estados Unidos-China y amenazas en el sector financiero*

En los últimos días, sin embargo, estas tensiones han incluido un sector que hasta el momento había sido “prohibido”: el sector financiero, sabiendo que se trata de las dos principales economías globales, y de que hasta antes de 2019 eran sus respectivos principales socios comerciales. El contexto es relevante: la administración Trump busca desde mediados de 2020 cuestionar y prohibir —todavía no como ley— que fondos de inversión estadounidenses inviertan en activos de empresas chinas: el precedente legal es el caso del fondo de inversión pública (Federal Retirement Thrift Investment), que fue explícitamente increpado por la administración Trump en mayo de 2020. Como resultado, en mayo 20 de 2020 el Senado de Estados Unidos aprobó una Ley (Holding Foreign Companies Accountable Act), en la que se exige que todas

las empresas serían dadas de baja de las bolsas de valor de Estados Unidos —incluyendo de países que no permiten hacer pública la auditoría de empresas locales de países como Bélgica, China y Francia— si las empresas que realizan la auditoría no cumplen con las exigencias de contaduría estadounidenses durante al menos tres años. Esta Ley exige inspecciones estadounidenses por parte de la PCAOB (por sus siglas en inglés), sabiendo que la legislación china, desde marzo de 2020, sólo permite el acceso a esta información si así lo permite el Consejo de Estado de la República Popular China. Todo lo anterior pareciera ser un problema burocrático y secundario: alrededor de doscientas empresas chinas, lideradas por Alibaba, han logrado financiamiento por alrededor de 35,000 millones de dólares, y representan un mercado cercano a un billón de dólares. Existen especulaciones de que estas empresas chinas bien pudieran trasladar sus actividades en mercados de valores en Hong Kong, aunque con importantes costos. La administración Trump toca un sensible y nuevo sector en la relación Estados Unidos-China y a nivel global: el sector financiero. No sería espectacular esperar el siguiente escalamiento y respuesta por parte de China: la simple intención por parte de China de “indicar” comprar menos bonos del Tesoro de Estados Unidos —con importantes implicaciones por su devaluación ante los acreedores chinos—, y así llegar a una de las “desintegraciones” (*decoupling*) más significativas entre Estados Unidos y China. A marzo de 2020 China había comprado el 15% de los bonos del Tesoro y deuda de Estados Unidos, con importantes efectos en la tasa de interés en Estados Unidos y a nivel global.

IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

El análisis propone comprender las crecientes tensiones entre Estados Unidos y China en el marco de diversos acontecimientos, al menos en la última década: la creciente presencia socioeconómica global de China, y particularmente en su proceso de escalamiento en cadenas globales de valor de alta tecnología y valor agregado,

su propuesta al menos desde 2013, de un “proceso de globalización con características chinas”, y la explícita respuesta estadounidense en términos del reconocimiento de una “competencia entre grandes potencias” y diversas estrategias y medidas hacia China y hacia terceros países, incluyendo ALC. El planteado concepto de “nuevas relaciones triangulares” pareciera ser funcional —particularmente para países en ALC y México, sin descartar a otros— ante los retos de corto, mediano y largo plazo de ALC y México.

El segundo apartado elabora sobre un grupo de acontecimientos recientes en las tensiones entre Estados Unidos y China y destaca el significativo escalamiento de su enfrentamiento, que bien pudiera llegar en breve a un punto de no retorno. Desde esta perspectiva, la creciente “desintegración” entre ambos países va mucho más allá de la “guerra comercial” —particularmente las medidas de “limitación” hacia estudiantes y académicos, así como medidas unilaterales en contra de empresas específicas (*entity list*), inversiones y en el ámbito financiero— y muy seguramente continuará profundizándose en el futuro, más allá del impacto de la pandemia global. En la mayoría de los casos China ha respondido.

Desde una perspectiva latinoamericana y de México, la creciente exigencia de una relación “exclusiva” —o con China o con Estados Unidos— es un sinsentido, considerando la importante presencia de ambos países en la región, y explícitamente en México; en la mayoría de los países de ALC, incluso, China y Estados Unidos son el primer y segundo socios comerciales, por ejemplo; en otros ámbitos, como la inversión, Estados Unidos sigue siendo la fuente preponderante. Los efectos de esta confrontación han sido considerables en la región, también creando inesperadas oportunidades, como lo pudieran ser los nuevos espacios comerciales generados ante el desplome comercial entre Estados Unidos y China, que hasta 2017 habían sido sus respectivos principales socios comerciales; el apartado analiza, por ejemplo, el reciente desempeño del comercio estadounidense y las razones por las cuales México se convirtió en el primer socio

comercial de Estados Unidos en 2019. El análisis también advierte otra perspectiva: considerando que en algunos casos de inversión o proyectos de infraestructura los respectivos países huéspedes han tenido malas experiencias, nuevos proyectos de infraestructura y hasta emblemáticos políticamente —como pudiera ser el caso del Tren Maya en México— se convierten en proyectos cuyo éxito —o fracaso— puede poner en cuestión la relación bilateral; la empresa CCCC, desde esta perspectiva, juega un papel crítico en México en la actualidad y en los siguientes años, hasta su culminación.

Existen cuantiosas propuestas de política en los respectivos ámbitos de la relación México-China elaborados por el Centro de Estudios China-México de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, entre otras instituciones; en el caso de Dussel Peters, Levy-Dabbah (2018), se señalan docenas de propuestas vinculadas al ámbito político (nacional y regional/latinoamericano), explícitamente incluyendo a Estados Unidos, así como propuestas para la cultura, el comercio, las inversiones y el turismo.

Más allá de estas iniciativas y aspectos puntuales, sin embargo, es esencial, por un lado, mejorar la cantidad y calidad de las instituciones públicas, privadas y académicas sobre China. Asombra el bajo nivel de infraestructura, conocimiento y capacidad de análisis sobre estas instituciones en México —así como en la mayoría de ALC— a inicios de la tercera década del siglo XXI, que además no han incrementado necesariamente su calidad ni su cantidad en la última década; en varios casos, incluso, han disminuido las instituciones empresariales y académicas en este reciente periodo. Sin estas instituciones —que además de formar a especialistas tanto para empresas como para la academia y el sector público, también permiten un constante diálogo sobre temas especializados y presionar al sector público, si fuera el caso— no es viable una mejoría cualitativa en la relación entre México y China en el futuro. Ante la debilidad de estas instituciones, por otro lado, es comprensible la falta de seguimiento a una agenda concreta y específica en las instituciones bilaterales existentes, específicamente la Comisión Binacional, el Grupo de Alto Nivel (GAN), el Grupo de Alto Nivel-

Economía (GANE) y el Grupo de Alto Nivel-Inversión (GANI). Si bien estas valiosas instituciones han continuado con su quehacer formal, en la realidad han estado muy lejanas de lograr su cometido para concretar una “asociación estratégica integral” definida entre ambas naciones y con la visita de Xi Jinping a México en 2013. Por el contrario, estas instituciones en la década anterior y bajo la administración actual se han concentrado en temas de forma y de menor sustancia y contenidos; temas de política bilateral, una visión estratégica en los importantes *ítems* del comercio, inversión, proyectos de infraestructura, turismo, y en el marco del nuevo TMEC, por ejemplo, no han sido siquiera planteados. No existen minutas públicas ni un seguimiento detallado a los compromisos y en coordinación entre el mismo Ejecutivo, mucho menos con otros sectores sociales y especializados. Crecientemente, incluso en el caso mexicano, al menos, es notable la falta de integración de estas instituciones con especialistas en las organizaciones empresariales y en la academia; se “cumple” con las formas, pero no se aborda una agenda urgente en el corto, mediano y largo plazos.

Al mismo tiempo, y en forma autocrítica, también es relevante reconocer la falta de interés y conciencia sobre la importancia de plantear y resolver una agenda estratégica *vis à vis* China; a diferencia de otros temas —como la agenda con Estados Unidos—, en el caso de China el asunto sigue siendo un tema aparentemente de/para “especialistas”. Como se argumenta en el documento, sin embargo, el entablar una agenda estratégica en el corto, mediano y largo plazo con la República Popular China no es una “opción”, sino una absoluta y urgente necesidad —incluso para los países de ALC sin relación diplomática con China—, considerando que se trata ya de la primera economía mundial, o muy cercana a serlo, como se examinó en el documento. Incluso se pudiera argumentar que el planteamiento de una agenda estratégica en el tiempo con China también pudiera esclarecer las opciones efectivas en la actual y futura “nueva relación triangular”, y, así, explícitamente, generar un espacio de independencia *vis à vis* las recientes posturas de la administración Trump.

V. BIBLIOGRAFÍA

- AmCham China White Paper. 2019, American Business in China*, Pekín, AmCham China.
- ANGUIANO ROCH, Eugenio (2017), “El 19 Congreso Nacional del Partido Comunista Chino”, *Cuadernos de Trabajo del Cechimex* 3.
- BM (BANCO MUNDIAL) (2020), *World Development Indicators*, Washington, D. C., BM.
- BM (BANCO MUNDIAL) y DRC (DEVELOPMENT RESEARCH CENTER OF THE STATE COUNCIL) (2012), *China 2030. Building a Modern, Harmonious, and Creative High-Income Society*, BM, Washington, D. C.
- BOWN, Chad P. (2020), *US-China phase one tracker: China’s purchases of US goods*, Washington, D. C., PIIIE.
- CDF (CHINA DEVELOPMENT FORUM) (2019), China Development Forum, CDF, disponible en: <http://cdf-en.cdrf.org.cn/>.
- DUSSEL PETERS, Enrique (2015), “The Omnipresent Role of China’s Public Sector in its Relationship with Latin America and the Caribbean”, en DUSSEL PETERS, Enrique y ARIEL ARMONY (eds.), *Beyond Raw Materials. Who are the Actors in the Latin America and Caribbean-China Relationship?*, Buenos Aires, Red ALC-China, Friedrich Ebert Stiftung y University of Pittsburgh/CLAS.
- DUSSEL PETERS, Enrique (2018), “Una globalización con características chinas”, *Nueva Sociedad*, febrero.
- DUSSEL PETERS, Enrique (2019/a), “Latin America’s Socioeconomic Relationship with China: Is Development Still Possible?”, en VANDEN, Harry E. y PREVOOST, Gary (eds.), *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Oxford, Oxford, University Press.
- DUSSEL PETERS, Enrique (2019/b), *China’s Recent Engagement in Latin America and the Caribbean: Current Conditions and Challenges*, Atlanta, The Carter Center.
- DUSSEL PETERS, Enrique (2020), “Las «nuevas relaciones triangulares» de América Latina y el Caribe: entre el «proceso de globalización con características chinas» y tensiones con Esta-

- dos Unidos”, en GRABENDORFF, Wolf y SERBIN, Andrés (eds.), *Los actores globales y el redescubrimiento de América Latina*, Quito, Friedrich Ebert Stiftung-Ecuador y CRIES, mimeo.
- DUSSEL PETERS, Enrique; HEARN, Adrian H. y SHAIKEN, Harley (eds.) (2013), *China and the New Triangular Relationships in the Americas. China and the Future of US-Mexico Relations*, University of Miami/CLAS, University of California/CLAS and UNAM/CECHIMEX, México.
- DUSSEL PETERS, Enrique y LEVY-DABBAH, Simon (2018), *Hacia una agenda estratégica entre México y China*, México, Agendasia, UNAM/CECHIMEX.
- FMI (FONDO MONETARIO INTERNACIONAL) (2020), *IMF Data-Mapper*, Washington, D. C., FMI.
- GRPC (GOBIERNO DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA) (2011), “La política de China hacia América Latina y el Caribe”, *Cuadernos de Trabajo del Cechimex*, México, núm. 3, UNAM-Cechimex.
- GRPC. (2017). “Documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe”, *Cuadernos de Trabajo del Cechimex* 1.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA (GPRC) (2017), “Documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe”, *Cuadernos de Trabajo del Cechimex*, núm. 1.
- HERNÁNDEZ CORDERO, Rubén (2016), “El Banco Popular de China y su política crediticia”, *Cuadernos de Trabajo del Cechimex* 39.
- LONG, Guoqiang (2015), “«One Belt, One Road»: A New Vision for Open, Inclusive Regional Cooperation”, *Cuadernos de Trabajo del Cechimex* 4.
- NAUGHTON, Barry (2017), “Is China Socialist?”, *Journal of Economic Perspectives*, 31(01).
- NSS (NATIONAL SECURITY STRATEGY) (2017), *National Security Strategy of the United States*, Washington, D. C., The President of the United States.
- PENCE, Michael (2018), *Remarks by Vice President Pence on the Administration’s Policy Toward China*, Washington, D. C., The Hudson Institute.

- PIKETTY, Thomas, Li Yang y Gabriel ZUCMAN (2019), “Capital Accumulation, Private Property, and Rising Inequality in China, 1978-2015”, *American Economic Review* 109(7).
- QIAN, Yingji (2001), “Government Control in Corporate Governance as a Transitional Institution: Lessons from China”, en STIGLITZ, Joseph E. and YUSUF, Shahid (eds.), *Rethinking the East Asian Miracle*, Washington, D. C., World Bank.
- QIAN, Yingyi (2003), “How Reform Worked in China”, en RODRICK, Dani (ed.), *In Search of Prosperity. Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton, Princeton University Press.
- TEJEDA CANOBBIO, Enrique (2012), “Lecciones de política económica e industrial para México. La industria electrónica china y derechos de propiedad”, *Cuadernos de Trabajo del Cechimex*, 13.
- THE STATE COUNCIL INFORMATION OFFICE (2019/a), *China’s Position on the China-US Economic and Trade Consultations*, Beijing, The State Council Information Office of The People’s Republic of China.
- THE STATE COUNCIL INFORMATION OFFICE (2019/b), *China and the World in the New Era*, Beijing, The State Council Information Office of The People’s Republic of China.
- USITC (UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION) (2007), *China: Description of Selected Government Practices and Policies Affecting Decision Making in the Economy*, Washington, D. C., USITC Publication 3978
- VOGEL, Ezra F. (2011), *Deng Xiaoping and the Transformation of China*, Cambridge, The Bellknap Press of Harvard University Press.
- WENG, Charlie Xiao-Chuan (2014), *Chinese Property Law*, Shanghaiái, KoGuan Law School (Jiao Rong University).
- ZHANG, Mo (2008), “From Public to Private: The Newly Enacted Chinese Property Law and the Protection of Property Rights in China”, *Legal Studies Research Paper Series*, 2008-39.