

# 解析中国

## Jiexi Zhongguo

伊比利亚美洲 对中国的分析与思考  
Análisis y Pensamiento Iberoamericano sobre China

[www.politica-china.org](http://www.politica-china.org)

9º

Cuarto trimestre 2013



- El futuro de China, ¿fin de una época?**  
por Augusto Soto
- China ante el Tratado de Asociación Transpacífico (TPP): riesgos, alternativas y oportunidades**  
por Ignacio Niño Pérez
- China-África: Zonas Económicas Especiales – un experimento difícil de replicar**  
por Edith Papp
- El cambio en el patrón manufacturero de China**  
por Lic. Gustavo Alejandro Girado
- La Sabiduría del Dragón**  
por Flor Romero y Rodrigo Querubín
- La cultura estratégica de China**  
por Xulio Ríos



Observatorio de la  
**Política China**

[www.politica-china.org](http://www.politica-china.org)

*Cuarto trimestre 2013*

**Dirección:**

Xulio Ríos

**Lugar de edición:**

Baiona (Pontevedra), Galicia, España

**Editor:**

Observatorio de la Política China.

**Maquetación:**

Breogán Xuncal Pereira

**ISSN:**

2253-945X

En el área iberoamericana, diferentes centros y personas vienen desarrollando desde hace años una ardua labor de seguimiento y análisis de la realidad china. El momento actual parece propicio para activar sinergias que permitan una mayor visibilidad de dicho trabajo, de forma que pueda ponerse en valor esa trayectoria y aflorar un discurso propio en nuestro ámbito político-cultural sobre los cambios en el mundo chino y sus implicaciones regionales y globales.

***Jiexi Zhongguo*** es una iniciativa del Observatorio de la Política China ([www.politica-china.org](http://www.politica-china.org))

## Índice

- 4** **El futuro de China, ¿Fin de una época?**, por Augusto Soto, fue publicado en la revista Global Asia nº 33, Septiembre-Octubre, 2013.
- 7** **China ante el Tratado de Asociación Transpacífico (TPP): riesgos, alternativas y oportunidades**, por Ignacio Niño Pérez, fue publicado en el Observatorio de la Política China, <http://www.politica-china.org/nova.php?id=4096&clase=26&lg=gal> (fecha de publicación: 7 de septiembre de 2013).
- 17** **China-África: Zonas Económicas Especiales – un experimento difícil de replicar**, por Edith Papp fue publicado en el Observatorio de la Política China, <http://www.politica-china.org/nova.php?id=4122&clase=26&lg=gal> (fecha de publicación: 14 de septiembre de 2013).
- 41** **El cambio en el patrón manufacturero de China**, por Lic. Gustavo Alejandro Girado, fue Publicado en marzo de 2013 en Voces en el Fénix, <http://www.vocesenelfenix.com/content/el-cambio-en-el-patr%C3%B3n-manufacturero-de-china>. (Fecha de consulta: 19 de septiembre de 2013).
- 47** **La Sabiduría del Dragón**, por Flor Romero y Rodrigo Querubín, reseña publicada en el Observatorio de la Política China, <http://www.politica-china.org/novas.php?clase=32&lg=gal> (Fecha de consulta: 20 de septiembre de 2013).
- 50** **La cultura estratégica de China**, por Xulio Ríos, fue publicado en el diario El País el 22 de agosto de 2013.

## El futuro de China, ¿Fin de una época?

Augusto Soto 蘇傲古

Es temerario referirse al futuro de una China que en pocas décadas ha logrado transformaciones que en otros países han llevado un siglo o más. Especialmente en una era de superlativo aceleramiento y difusión tecnológica e interdependencia económica.

La primera dimensión a esbozar es la tradicional enmarcada en el ámbito de lo estatal que por cierto incluye a la política interna de la que deriva la política económica. La segunda es la de los individuos o ciudadanos en el que se enmarca el empoderamiento progresivo del pueblo chino. La tercera es el sistema internacional en que se ha estado insertando el país a lo largo de las tres décadas precedentes y por su peso con potencial para alterarlo. Por último, como colofón, se abre el horizonte de las tendencias decididamente imprevisibles y aglutinables en la conocida noción del *cisne negro*.

### El marco estatal

Todavía no hay consenso en cuanto a en qué medida Xi Jinping representa una línea profundizadora de reformas, pero lo importante será apreciar su trayectoria al final de la década. Previsiblemente, por los desafíos que debe acometer, se habrá convertido en el tercer líder más influyente en la historia nacional contemporánea tras Mao y Deng desde 1949. Sus antecedentes propios, sus contactos y su asertividad inicial parecen augurarlos. Su proclamado “sueño chino”, sinónimo de auge chino, se decidirá en gran medida en su capacidad de aglutinar equilibrios y consensos en el Partido en una manera todavía mayor que la desplegada por sus predecesores, Jiang Zemin y Hu Jintao. Si no lo logra, no podrá avanzar la lucha contra la corrupción definida como la mayor amenaza para el Partido por el ex primer ministro, Wen Jiabao.

Probablemente tampoco sea aventurado avizorar que el Partido seguirá ejerciendo una hegemonía en un sentido que probablemente al final de la década se asemeje más a lo planteado por Pan Wei (o sea un Partido equiparable en proyección temporal a un ciclo dinástico de la China tradicional) que no a la tesis de Minxin Pei, que equipara el ciclo del comunismo chino al de los periclitados regímenes comunistas europeos del siglo XX.

Dentro de la política económica existe la posibilidad de que el crecimiento promedio en esta década acaso no alcance el 7% anual (presupuesto indispensable para acercarse a duplicar el PIB y la renta por habitante en 2020 previstos por el Gobierno) en el marco de la nueva orientación de dar un mayor peso al consumo interno en detrimento de las exportaciones. Pero a la vez es perfectamente posible que el promedio final sea de 7,5%, lo cual significaría que la economía china actual, hoy algo mayor que la mitad de la economía norteamericana se duplique en 2020 hasta superar los 16 billones de dólares, lo que permitiría un ingreso per cápita de casi 13.000 dólares por habitante.

## La autonomía individual

En cualquier caso el consumo interno contribuirá a reforzar la autonomía individual. También cabe imaginar una mayor capacidad creativa china individual o grupal hasta ahora demasiado centrada en la rapidez por lograr el éxito empresarial más que en generar conocimiento de vanguardia mundial. Pese a que en este ámbito hay contribuciones notables en la cantidad de artículos científicos de origen chino reconocidos internacionalmente.

A la vez el consumo interno no será ningún obstáculo, antes bien al contrario, para que continúe incrementándose el flujo turístico hacia el mundo. ¿En qué porcentaje superará China la cifra de turismo chino en el mundo prevista en 100 millones para 2015 al final de la década? Muy superior o no será extraordinaria y cabe relacionarla con el empoderamiento de los individuos y con los estímulos que acarrearán los viajes. Previsiblemente estimulará más interés por estudiar otras lenguas, por estudiar en el extranjero, por crear empresas diferentes e internacionalmente competitivas. Incluso si lo anterior es estimulado en un porcentaje menor de viajeros, traerá consecuencias.

Por supuesto al final de la década la penetración de Internet habrá alcanzado a toda la población y las comunicaciones globales tendrán un punto focal gigantesco en China. Seguirá habiendo un ciberespacio chino que convivirá con aplicaciones internacionales de origen chino del tipo WeChat (la aplicación china de mensajería instantánea), pero de escala más avanzada y en una variedad imposible de prever hoy. Considérese que más gente hablará inglés en China que en el mundo anglosajón (exceptuando a la India).

## El marco internacional

A fines de esta década bien podría ocurrir que más de algún país europeo continental comerciara más con China que con países del entorno cercano. El precedente de recientes tratados de libre comercio que Pekín ha firmado con Islandia y Suiza apunta en esa dirección. Al fin y al cabo autoridades chinas afirman hoy por hoy que una manera de mejorar significativamente los intercambios bilaterales con países del tamaño de España es firmando tratados de libre comercio.

En otro plano, una de las tantas preguntas es si se reforzará la *Pax Sinica* en Asia Oriental y qué puede significar en vistas del envite que le plantea Washington a Pekín con su noción del tan discutido pivote asiático. Todo lo que se puede decir por el momento es que previsiblemente acentuará la superposición económica, política, militar (incluida la ciberespacial) de ambas superpotencias en Asia-Pacífico y a nivel global y que comportará un significativo potencial de cooperación y desencuentros. No cabe descartar un enfrentamiento limitado en el macro-espacio de Asia Pacífico al que acabe arrastrada China.

## Entre lo previsible y lo imprevisible

En la perspectiva de lo estático y lo dinámico. Por la progresión de los acontecimientos todo indica que en esta década se acelerarán dos tendencias, una que acentuará la realidad de la última década en cuanto a que la naturaleza no será tan cíclica y previsible en su dinámica, alterada por la contaminación a la que contribuye crecientemente el palpable crecimiento chino.

Parece difícil que baje el consumo mundial chino de zinc, cobre, carbón, aluminio, níquel, acero, hoy cercano al 40-45%. Las chimeneas del país lanzan a la atmósfera cerca de un tercio de lo expelido por el resto del mundo. Si Pekín no potencia decisivamente las energías alternativas y las aplicaciones nanotecnológicas y la comunidad internacional no logra un acuerdo climático global antes del 2020, el ecosistema chino y la salud chinas se verán grandemente afectadas.

En otra esfera, el canal de tráfico marítimo que se está abriendo en el Ártico por deshielo natural acelerará significativamente el tráfico de mercancías entre China, Europa y EE UU y tendrá un impacto geoestratégico mayor, incluyendo los proyectos portuarios del Mediterráneo, que tendrán que reactualizar sus estrategias.

En el terreno de las aplicaciones tecnológicas, artilugios como la impresora 3D previsiblemente revolucionarán el ensamblaje y obviamente la noción de una China entendida hasta ahora como la *fábrica del mundo*.

Igualmente cabe proyectar que la técnica petrolera del *fracking* llevará a EE UU a replegarse relativamente de Oriente Medio y de Asia Central. China, por el contrario, continuará acentuando su presencia en esa macro-zona por necesidad energética y de seguridad. Y al evaluar periódicamente sus estrategias allí, en el más complejo espacio geopolítico del planeta, China se reconfirmará como una de las dos superpotencias de la era actual. Un poco antes o un poco después de 2020.

# China ante el Tratado de Asociación Transpacífico (TPP): Riesgos, alternativas y oportunidades

*Ignacio Niño Pérez*

Desde su lanzamiento por 4 países en el año 2005, el llamado “Acuerdo de Asociación Transpacífico” (TPP) ha logrado colocarse como una de las piezas centrales de la voluntad de progresar en el libre comercio. Sin embargo, un mecanismo ideado para fomentar el comercio y las inversiones a ambos lados del Pacífico no incluye, en el momento actual, a China, la segunda economía del planeta y gran potencia comercial.

Ello ha generado determinadas visiones del TPP como la que lo valora como una herramienta de contención de China ideada por EEUU y sus aliados o la de que China se ve obligada, ante ello, a idear mecanismos de respuesta alternativos. En todo caso, más allá de estas opiniones, lo que es evidente es que la fortaleza del proceso abierto por el TPP obliga a China a una toma de posición para definir su actitud ante ello.

En el presente artículo se revisan algunos aspectos del TPP y las implicaciones que ello tiene para China, para concluir que, por contradictorio que parezca, puede que este proceso sea beneficioso para China, en especial porque le anime a encarar las reformas pendientes y le ayude a derribar las resistencias internas que ese proceso de reformas pueda tener.

## 1. Introducción

A lo largo de la historia, el comercio, junto a sus efectos beneficiosos sobre el desarrollo económico, siempre se ha demostrado como un elemento favorecedor de la estabilidad geopolítica. Ello ha sido clave, por ejemplo, en la configuración europea de hoy y lo será, sin duda, en el diseño asiático de mañana.

En este continente, además, la escasez de estructuras de cooperación en el ámbito de defensa (en especial en Asia Oriental), hacen todavía más importante el lograr mecanismos estables de cooperación económica y comercial que, a través del progreso conjunto, diluyan las tensiones.

Es bajo este prisma, teniendo presente tanto el actual dinamismo económico de Asia como las tensiones geopolíticas que en dicho continente se observan, cómo se deben analizar las dinámicas de los procesos de integración comercial actualmente en curso y lo que implica cada uno de ellos.

Así, en la actualidad, frente al freno en las tentativas de negociación multilateral de la Ronda de Doha que impulsa la OMC, se asiste a un creciente impulso de dinámicas de integración regional, tanto en Asia como fuera de ella. Entre otras destacan, por su relevancia, la “Estrategia Transatlántica de Libre Comercio” que

buscan EEUU y la UE, el “Acuerdo de Asociación Trans-Pacífico” (TPP) o, incluso, iniciativas de alcance latinoamericano como la denominada “Alianza del Pacífico”<sup>(1)</sup>.

Si nos enfocamos, de una forma más específica, sobre la dinámica de dichos procesos en Asia y en la cuenca del Pacífico, no cabe duda de que la fuerza que ha adquirido en estos últimos años la iniciativa de Asociación Trans-Pacífico (TPP) está condicionando el devenir de los acontecimientos.

En el marco de las estructuras de cooperación regional en Asia y en Asia-Pacífico, se venían impulsando dos esfuerzos paralelos de integración comercial. Básicamente, estos eran los siguientes:

- » En el marco de ASEAN<sup>(2)</sup>, y con un alcance puramente intra-asiático, encontraríamos los procesos ASEAN+3 (China, Japón y Corea del Sur) y ASEAN+6, (que añade a los ASEAN+3 a India, Australia y Nueva Zelanda). En este caso la voluntad final sería llegar a configurar una “*Regional Comprehensive Economic Partnership for East Asia*” (CEPEA);
- » En el marco de APEC<sup>(3)</sup>, y por ello con un alcance geográfico más amplio, trans-pacífico, se situaría el proceso abierto por dicho grupo<sup>(4)</sup> para constituir una zona de libre comercio del Área Pacífico (“*Free Trade Area of the Asia Pacific*”-FTAAP).

En este escenario, el surgimiento y, sobre todo, la fuerza que ha adquirido el proyecto de TPP ha venido a alterar los equilibrios de tal forma que asistimos en los últimos años a un proceso de afianzamiento de la apuesta trans-pacífica que se ha acrecentado en estos últimos meses con la declarada voluntad de nuevos países, entre ellos Japón, de sumarse a esta iniciativa.

A grandes rasgos, el “Acuerdo Transpacífico de Asociación Económica Estratégica” (TPP), es un acuerdo de libre comercio multilateral, de alcance regional, cuyo objetivo es liberalizar el comercio entre los países de Asia-Pacífico. Ideado en su origen por Singapur, Chile y Nueva Zelanda en 2003 (con la incorporación de Brunei en 2005), su origen está en la firma de un acuerdo entre esos cuatro países (que pasaron a denominarse “P4”) el 3 de junio de 2005, que entró en vigor el 28 de mayo de 2006.

En 2008, cinco nuevos países (Australia, Malasia, Perú, Estados Unidos y Vietnam) comenzaron negociaciones para unirse a esta Asociación y el 12 de noviembre de 2011 fue anunciado un acuerdo general sobre los rasgos esenciales de un TPP ampliado.

(1) “La Alianza del Pacífico acelera la integración económica de America Latina”. El País, 23 de mayo de 2013;

(2) La Asociación de Países del Sureste Asiático (ASEAN) tiene 10 miembros: Brunei, Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Camboya, Laos, Myanmar y Vietnam

(3) La Asociación de Países de Asia-Pacífico (APEC) tiene 21 miembros; Australia, Brunei, Canadá, Chile, China, Hong-Kong, Indonesia, Japón, Corea del Sur, Malasia, México, Nueva Zelanda, Papua Nueva Guinea, Perú, Filipinas, Rusia, Singapur, China-Taipei, Tailandia, USA y Vietnam.

(4) El objetivo fundamental de APEC en el ámbito comercial fijado en la declaración de Bohor (1994) era el de llegar al establecimiento de una zona de libre comercio para todos sus miembros en 2020.

En la actualidad están en proceso de negociaciones para la adhesión Japón, Canadá y México.

El TPP implica un acuerdo de cooperación comercial, económica y de inversiones, con exigencias muy altas en cada uno de los 29 capítulos de los que actualmente se compone, como por ejemplo en el ámbito medioambiental, condiciones de trabajo, derechos de propiedad intelectual, medidas de control sanitario y fitosanitario, apertura de mercados públicos, regulación de empresas estatales, etc. De alguna forma se considera que su amplio alcance inaugura una “nueva generación” de acuerdos que va más allá de los elevados estándares de la propia OMC.

Partiendo del hecho de que China, segunda economía del mundo y primer exportador a nivel mundial, no forma parte de las negociaciones del TPP pero que las mismas afectan a su ámbito natural de influencia, el objeto de este artículo será el de analizar el posicionamiento y alternativas que este país tiene en la actualidad ante el reto que le supone este proceso. Todo ello, además, teniendo muy presente que hoy, en Asia, los procesos de integración comercial no pueden separarse de las consideraciones estratégicas y geopolíticas de un continente en ebullición.

## *2. El TPP, EEUU y China: apuesta estratégica frente a reto estratégico*

El fortalecimiento actual del TPP y el recelo de China ante ello, no pueden entenderse sin considerar la apuesta que EEUU ha hecho por este mecanismo.

EEUU siempre ha visto con preocupación cualquier iniciativa de integración que se limitara al entorno asiático. De hecho, en un documento del Congreso de los EEUU de 2009 se diferenciaban las iniciativas de libre comercio de la siguiente forma<sup>(5)</sup>:

- » Iniciativas que son “asiacéntricas” en su alcance y que, por tanto, excluyen a EEUU;
- » Los de naturaleza “transpacífica” y que, por ello, pueden dar cabida a EEUU y a otros países occidentales.

Bajo este prisma, es evidente que no puede dejar de considerarse lógica la apuesta de EEUU por el TPP, en la medida en que la puesta en marcha de este mecanismo consolidaría un proceso de vocación transpacífica que, además, no cuenta con China entre sus impulsores.

Muchos expertos ponen el acento en el interés que tendrían los EEUU en desarrollar, a través del TPP, el pilar comercial de su estrategia de retorno a Asia, de fortalecer sus posibilidades de exportación y desarrollo en los mercados asiáticos y de posicionarse de forma preferencial en unos mercados en rápida expansión.

---

(5) “The Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement”. CRS Report for Congress. Congressional Research Service. Diciembre 2009.

Desde una perspectiva china, el impulso que se está dando desde EEUU al TPP se llega a percibir por muchas fuentes como una iniciativa con el claro objetivo de contener<sup>(6)</sup> el ascenso de China y hacerle perder centralidad en el proceso de integración comercial de esta área económica.

En todo caso, es evidente que el relativo desdén con que China percibió el lanzamiento de este proceso en sus primeros pasos se ha transformado en un motivo de preocupación desde que EEUU mostró su interés por el mismo a partir de 2008.

La mayoría de los expertos consideran que una efectiva implementación del TPP sería negativa para China y no solo por lo que supone de posible ventaja para EEUU en un escenario de creciente competencia. La firma de este TPP daría ventajas a muchos países firmantes del TPP que son competidores de China en mercados de terceros países que también se sumaran al Acuerdo<sup>(7)</sup>. Dado el alcance y las dimensiones que está adquiriendo el TPP, esta amenaza es muy real para China.

El anuncio del Primer Ministro japonés de su voluntad de sumarse a las negociaciones (fortalecido políticamente tras su reciente victoria en las elecciones a la Cámara Alta) ha añadido un punto más de ansiedad a la percepción china del TPP. Con Japón, el TPP, en sus dimensiones actuales supondría el 40% del PIB mundial y cerca de un tercio del volumen total de comercio.

### 3. China ante el TPP: Alternativas

China se encuentra en una posición incómoda ante un proceso en el que, como se señalaba, no tiene liderazgo ni capacidad de iniciativa pero que, por la relevancia que tiene y por implicar a la gran mayoría de sus principales socios comerciales, le obliga a diseñar una estrategia de respuesta.

En todo caso, no parece existir una opinión unánime al respecto de qué camino debe seguir China frente al TPP y aparecen diferentes fuentes de opinión en el país:

- » Por un lado, una que remarca el TPP como un instrumento de EEUU para contener el ascenso de China, ante el cual la única opción que queda es apostar por mecanismos alternativos (por ejemplo, en el marco de ASEAN) que, a su vez, dejen fuera a EEUU.

Esta corriente, además, suele poner en duda la viabilidad final del proyecto de TPP ya que estima que sus altos estándares imposibilitarían, finalmente, la incorporación al mismo de muchos de los

---

(6) Es constante el uso de la expresión inglesa “containment” para describir esta voluntad norteamericana de frenar el ascenso de China. A este respecto es de interés leer el artículo de Joseph S. Nye “Work with China, don’t contain it” (Joseph S. Nye. The New York Times. 25 de enero de 2013).

(7) Uno de los efectos de los TLC es el de “trade diversion” que implica que, tras la firma de un acuerdo de libre comercio y con la consiguiente rebaja de tarifas, el comercio se desvía desde productores más eficientes, pero ajenos al nuevo acuerdo comercial, hacia países incorporados al acuerdo, aunque sean menos eficientes.

países implicados<sup>(8)</sup>;

- » Otra corriente, sin embargo, adopta un enfoque mucho más pragmático ante este proceso, valorando el mismo a la luz de la experiencia de China previa y posterior a su adhesión a la OMC y de los posibles beneficios que el mismo podría aportar al país.

En este caso se piensa en el TPP y en sus altos estándares de exigencia no tanto como un impedimento absoluto sino, al contrario, como una oportunidad para forzar e impulsar las necesarias reformas económicas, financieras, legales e institucionales pendientes en China.<sup>(9)</sup>

Es muy significativo, a este respecto, que fuentes tan cercanas al Gobierno como el diario “Global Times” o publicaciones económicas como “Caixin” hayan apostado recientemente de forma clara por este enfoque y vean en el TPP el incentivo necesario para que China implemente las reformas que necesita<sup>(10)</sup>.

Si bien, a largo plazo, parece claro que China no puede ni debe dejar de formar parte de ese gran bloque comercial, a corto plazo China no está en disposición de cumplir los estándares exigidos para sumarse a las negociaciones.

Ante todo ello, China necesita una estrategia clara ante el reto que le supone el TPP. La misma podría pasar por el siguiente marco temporal:

- » A corto y medio plazo, China se abstendría de participar en el TPP y seguirá fortaleciendo sus actuales procesos de integración en curso<sup>(11)</sup> con vistas a seguir promoviendo el llamado “*Regional Comprehensive Economic Partnership for East Asia (RCEPEA)*” formado por los 10 países de ASEAN más China, Corea, Japón, Australia, India y Nueva Zelanda.
- » En ese mismo horizonte, el gran reto es impulsar con la mayor determinación las necesarias y esperadas reformas en el ámbito económico y regulatorio, incluyendo lo relativo a sus empresas

(8) El principal ejemplo que se pone es Vietnam que, por muchas razones, muchas de ellas compartidas con China, tendría enormes dificultades para cumplir los estándares del TPP.

(9) El profesor Chen-Dong Tso asevera con rotundidad los efectos beneficiosos para China de su incorporación al proceso de TPP. “Trans-Pacific Partnership and China-Japan-Korea FTA: Implications for Taiwan”, Diciembre 2012.

(10) Ver “TPP may spur China’s laggardly reforms”. Global Times. 6 de mayo de 2013 y “Reform progress puts China on a TPP track”. Caixin Online. 25 de noviembre de 2011;

(11) China tiene firmados acuerdos bilaterales o multilaterales con los siguientes países y organizaciones: Hong-Kong, Macao, Taiwan, ASEAN 10, Pakistán, Chile, Nueva Zelanda, Singapur, Perú, Costa Rica, Islandia y Suiza y está en proceso de culminar las negociaciones con Australia, Corea del Sur, Noruega,, el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) y la Unión Aduanera de África del Sur. En ese mismo marco, en 2012 se dieron importantes avances en los procesos de creación de zonas de libre comercio con Corea y con Japón, tanto de forma bilateral (con Corea), como trilateral (China-Japón-Corea del Sur).

estatales (SOE), lo cual no solo está en los objetivos señalados por el nuevo Gobierno sino que, además, le acercaría de forma progresiva a los estándares del TPP. La experiencia de integración de China en la OMC le animará a este proceso.

- » En un horizonte temporal más amplio, con todos esos acuerdos comerciales ya consolidados y con el grueso de las reformas implementadas, una posible negociación de China para sumarse al TPP podría ser un hecho.

Junto a ello, la estrategia a seguir por China debería incorporar, en paralelo, elementos que dulcifiquen las tensiones actuales que le enfrentan a su entorno más inmediato. Las recientes tensiones en el Mar de Japón, Mar de China meridional, en la frontera sino-india, etc., no hacen sino confirmar entre los países de su entorno la necesidad de compensar la creciente asertividad china con un mayor acercamiento a EEUU para lo cual el TPP parece una buena oportunidad. Un apaciguamiento de las tensiones recientes pasa por ser un elemento más de esta estrategia que China debería poner en marcha.

Una vez analizadas estas posiciones de partida, y por sorprendente que parezca, es probable que la estrategia que China siga y la agenda que ha diseñado EEUU para el impulso del TPP no sean tan contrapuestas como se valora a primera vista.

Si para EEUU el TPP tiene la virtualidad de consolidar una dinámica trans-pacífica y de hacerle recuperar centralidad en Asia, ese mecanismo tiene el efecto añadido de aislar a China en el corto plazo y de obligarle a implementar una agenda de reformas necesarias para una futura voluntad de sumarse al TPP. Pero ello, lejos de ser contradictorio con los intereses chinos, bien podría ser el mejor catalizador para vencer las resistencias internas que en China impiden acometer esa agenda reformista.

Como dice Sanchita Basu, la estrategia del TPP podría no estar diseñada para dejar fuera a China sino, al contrario, para facilitar su incorporación en el futuro<sup>(12)</sup>. Y ya hemos visto como esta apuesta por una integración posterior y con las reformas implementadas parece ser, precisamente, la más razonable para China.

#### **4. China ante el TPP: Posibles resistencias**

A pesar de lo anterior, incluso entre los autores que en China valoran positivamente la alternativa futura de una integración a este mecanismo, hay algunos elementos de duda sobre la posibilidad de que la misma se produzca. El primero de ellos sería el de que esa consideración de China como socio debería ser ratificada por todos los actuales países miembros del TPP, con muchos de los cuales mantiene importantes contenidos.

(12) "The TPP as a tool to contain China: myth or reality". Sanchita Basu Das. Singapore Institute of Southeast Asian Studies. 17 de mayo de 2013.

Además, en el caso de China, hay factores internos, relativos a la gobernanza de las negociaciones de los acuerdos de libre cambio, que pueden poner en duda esa posibilidad. Como señalan Guoyou Song y Wen Jin Yuan<sup>(13)</sup>, estas vendrían de dos fuentes:

1. La dificultad del Ministerio de Comercio de negociar acuerdos de este tipo por si solo al no disponer de mandato por encima de los Ministerios sectoriales, muchos de los cuales (Agricultura, Industria, etc.) pueden no percibir beneficios directos en un mecanismo como el TPP en sus respectivos ámbitos;
2. La todavía más firme resistencia que supondrían las potentes empresas estatales (SOE) para las cuales los estándares exigidos por el TPP son una amenaza directa. No hay que olvidar que muchos de los dirigentes de las principales Empresas cuentan con una posición jerárquica superior a la del propio Ministro de Comercio y que ya en el pasado estos dirigentes han sido capaces de condicionar el alcance y agenda de otras negociaciones<sup>(14)</sup>.

Todo ello implica que una posible decisión de adherirse al TPP necesitaría una involucración directa de las más altas jerarquías estatales que se verían obligadas a un intenso proceso de negociación interna con los muchos actores implicados.

## 5. La oportunidad de una percepción en positivo del TPP

A pesar de estas posibles restricciones, los incentivos a una participación de China en el proceso son muchos. China no puede dejar de formar parte, a la larga, de este mecanismo, tanto por su relevancia económica como por su implicación con todos los países que, en la actualidad, forman parte del mismo y para muchos de los cuales es el principal socio comercial.

Para ello será necesario evitar el riesgo de que el TPP sea percibido simplemente como un instrumento estadounidense para contener a China. En este sentido, afirmar que el TPP es un proyecto ideado y liderado por EEUU para contener el ascenso de China implica un cierto desconocimiento tanto de las motivaciones con las que nació el TPP como de las profundas razones que tiene EEUU (y el resto de países que forman parte del TPP) para fortalecer su relación comercial con China.

En cuanto a las motivaciones que hicieron surgir el TPP, estas no vinieron formuladas por EEUU, que ni tan siquiera formó parte de las negociaciones iniciales. Por el contrario, la voluntad de puesta en marcha del proceso mostraba una clara voluntad de mayor integración comercial de los diferentes países de ambas orillas del Pacífico con la vista muy puesta, entre otros, en China

(13) China's Free Trade Agreements Strategies. Guoyou Song, Wen Jin Yuan. The Washington Quarterly. Otoño 2012.

(14) Se suele citar como ejemplo el caso de las empresas estatales del sector de la energía en el marco de la negociación con el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG).

Este era el caso de países fundadores del proceso como Chile, Singapur y Nueva Zelanda, países muy dependientes del comercio y que, sobre todo en el caso de Chile, deseaban fomentar una mayor y creciente apertura de los mercados asiáticos. Si esa era la voluntad inicial, en el momento actual hay que señalar que tampoco existen razones para dejar a China fuera del proceso, sino al contrario, y ello por varios motivos:

1. El peso de China en el comercio con los países de ambas orillas del Pacífico es muy grande y las relaciones que mantiene con muchos de los países impulsores del TPP son muy estrechas<sup>(15)</sup>. Por ello, los países miembros del TPP tienen incentivos claros en profundizar esa colaboración;
2. La mayoría de los países asiáticos ven a China como un socio comercial clave. En la mayoría de los casos valoran el papel de China como su principal socio comercial, si bien les interesa fomentar un mayor papel de EEUU en el ámbito de seguridad y geopolítico para contrapesar a China.

Y esto mismo es aplicable al caso de EEUU que, más allá de la retórica de la contención y la geoestrategia, tampoco tiene incentivos para limitar una mayor integración de China.

Es cierto que EEUU podría buscar evitar una entrada temprana de China como hemos visto anteriormente pero, más allá de ello, su ánimo debe ser el de vincularse crecientemente con China, dada su enorme relación comercial, el papel de China como principal detentora de bonos del Tesoro estadounidense y el hecho de que ese país es un mercado clave para las empresas estadounidenses.

## Conclusión

A la vista de todos los elementos señalados en los párrafos anteriores, parecería que la visión del TPP como un proceso liderado y conducido por EEUU para frenar el ascenso de China debe ser matizada. De la misma forma, sería necesario ponderar bien una posible estrategia china de absoluta confrontación con el TPP y de rechazo abierto a este mecanismo.

Por parte de EEUU (y del resto de países impulsores del TPP) no se debe perder de vista el objetivo originario de esta Asociación para el cual China debe ser un socio indispensable. Por ello, sería de esperar una actitud más abierta por parte de estos países hacia China que debe percibir que se le anima a hacer las reformas necesarias para que pueda asociarse a un mecanismo en el que sería bienvenido,

Pero, también por parte de China, será necesario un enfoque constructivo y un buen manejo de los tiempos. En primer lugar de cara a reducir la impresión negativa de su creciente asertividad en los conflictos territoriales actuales, que genera una sensación de amenaza entre sus vecinos. Y, en segundo lugar en no

---

(15) China tiene o está en proceso de completar acuerdos de libre comercio con 5 de los 12 países asociados al TPP y está implicado con otros tres (Brunei, Malasia y Vietnam) en el marco de la negociación de la Asociación Económica Regional Integral (RCEP) de ASEAN y ha comenzado las negociaciones con Japón y Corea del Sur en el marco de las negociaciones para establecer una zona de libre comercio China-Japón-Corea del Sur.

rechazar una posible voluntad de sumarse al TPP a la vez que sigue apostando por una mayor integración del ámbito ASEAN.

La conclusión es que esta dinámica comercial abierta entre EEUU y China no tiene por que ser un juego de suma cero. El objetivo del TPP es coherente con la voluntad de China de llegar al mismo a través de un ambicioso proceso de reformas y de una mayor integración previa de los países del entorno ASEAN. La paradoja, además, reside en que China puede verse beneficiado del reto al que el TPP le enfrenta, sobre todo en relación al necesario impulso a las reformas todavía pendientes.

El escenario, por tanto, está abierto para que, sin negar la competencia creciente en el tablero de Asia, la puesta en marcha de estrategias que hoy día nos parecen enfrentadas, deriven en un acercamiento progresivo hacia un objetivo conjunto, un Acuerdo de Libre Comercio para toda la zona de Asia Pacífico.

### *Artículos y referencias de interés:*

- » The Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement. Ian F. Fergusson, Bruce Vaughn. CRS Report for Congress. Diciembre 2009;
- » The Trans-Pacific Partnership: Japanese Strategic Diplomacy or Chinese containment. Larry Catá Backer. Abril 2013;
- » China's Free Trade Agreements Strategies. Guoyou Song, Wen Jin Yuan. The Washington Quarterly. Otoño 2012;
- » Competitive or complementary?: China's role in trade cooperation with ASEAN in the 1990s and 2000s. Wang Liqin. Project Muse. China: An International Journal. Diciembre 2012;
- » Acuerdo Transpacífico de Asociación Económica Estratégica (TPP). ¿Solución comercial a la tensión político-militar de la región o estrategia estadounidense para disminuir la influencia china en Asia? Eduardo Ramírez Zamudio. Portes, Revista mexicana de estudios sobre la cuenca del Pacífico. Julio-diciembre 2011;
- » Trans-Pacific partnership and China-Japan-Korea FTA: Implication for Taiwan. Cheng-Dong Tso. National University of Taiwan. Diciembre 2012;
- » The TPP and the quest for East Asian regionalism: Beyond the spaghetti bowl. Global Asia, Journal of the East Asia Foundation. Primavera 2013
- » La nueva geopolítica regional del comercio. Política Exterior 153. Abril 2013;
- » The TPP as a tool to contain China: myth or reality". Sanchita Basu Das. Singapore Institute of Southeast Asian Studies. 17 de mayo de 2013;
- » ASEAN Plus Three cooperation. www.asean.org. 22 de octubre de 2012;
- » ASEAN Free Trade Area (AFTA Council). www.asean.org. Mayo 2013;
- » The East Asian Summit. Australian Government. Department of Foreign Affairs and Trade. Mayo 2013.
- » Iceland and China enter a free trade agreement. The New York Times. 15 de abril de 2013;
- » Iceland is first in Europe to sign free trade pact with China. Bloomberg. 15 de abril de 2013;

- » China Free Trade Agreements. China FTA network. Mayo de 2013;
- » Obama Administration notifies Congress of intent to include Japan in TPP negotiations. Office of the United States Trade Representative. Abril de 2013;
- » Japan to join the TPP finally. Joshua Meltzer. Brookings. 18 de marzo de 2013;
- » TPP: What is it and why does it matter. BBC News. 14 de marzo de 2013.
- » Transatlantic FTA's strategic re-pivoting and balancing from Asia. David Fouquet and Jiang Shinxue. European Institute for Asian Studies. February 2012

### *Noticias y artículos de prensa:*

- » China, economic containment and the TPP. East Asia Forum, 12 de diciembre de 2011;
- » The Trans-Pacific partnership: Wither China?. China Economic Watch. 13 de agosto de 2012;
- » Las dos integraciones de Taiwan. Xulio Ríos. Observatorio de la Política China. 22 de abril de 2013;
- » Por el mal camino. Xulio Ríos. Observatorio de la Política China. 28 de septiembre de 2012;
- » Work with China, don't contain it. Joseph S. Nye. The New York Times. 25 de enero de 2013;
- » Trans-Pacific Partnership (TPP): Bad news for Brazil and China?. The World Outline. 6 de Abril de 2013;
- » Reform progress puts China on a TPP track. Caixin Online. 25 de noviembre de 2011;
- » TPP's high standards conflict with goal of expanding membership. Global Times. 22 de abril de 2013;
- » Changing of the guard. Caixin Online. 13 de mayo de 2013;
- » The Time for rate reform is now. Caixin Online. 15 de mayo de 2013;
- » TPP may spur China's laggardly reforms. Global Times. 6 de mayo de 2013;
- » La XVII ronda de negociación del TPP se celebra en privado en Lima. El País. 15 de mayo de 2013;
- » EEUU resalta los progresos hacia la Asociación Transpacífica de comercio. El País. 20 de marzo de 2013;
- » La Alianza del Pacífico acelera la integración económica de America Latina. El País, 23 de mayo de 2013;
- » EASEAn+6 as a step towards an Asian Economic Community. East Asian Forum. 15 de mayo de 2013;

## China-África: Zonas Económicas Especiales – un experimento difícil de replicar

*Edith Papp*

En contraste con el dinamismo que caracteriza el desarrollo de los intercambios comerciales, las Zonas Económicas Especiales establecidas por Beijing en el continente negro a partir de 2006, a siete años del anuncio de su creación todavía no consiguen despegar. Concebidas para trasladar la experiencia china de cómo convertirse de un país agrario pobre en una potencia económica global, y servir de catalizador a la industrialización de una región dotada de importantes riquezas naturales, enfrentan múltiples dificultades y esperan por una actuación más decidida tanto de parte del gobierno del país asiático como de las administraciones africanas. Los debates se avivan en torno a su futuro y crecen las interrogantes sobre la validez del modelo que Beijing quiso trasplantar a esta región en un intento de reforzar el “beneficio mutuo” contribuyendo al desarrollo del continente, mientras persigue también sus propios objetivos económicos: una ingeniosa combinación de la iniciativa privada y el apoyo del Estado promotor del desarrollo, típicamente oriental.

### *Introducción*

Desde los primeros años del nuevo milenio, la intensificación de las relaciones sino-africanas ha sido objeto de grandes debates que iban “de la ingenuidad a la paranoia” como caracterizara un conocido investigador africano<sup>(1)</sup> la extrema polarización de las opiniones vertidas: mientras unos buscaban en China la solución a todos los problemas de la región, otros veían - y siguen viendo, con poco discernimiento – en la nueva potencia ascendente a un “depredador”, acusándola de pretender “recolonizar” el continente negro, buscando el control de sus abundantes recursos naturales.

El paso de los años ha traído una mayor dinamización de estos lazos - que se refleja en el espectacular incremento de los intercambios comerciales de unos 73 millones de dólares en el año 2000 a 100.000 millones en 2008, cifra que se duplicó en el siguiente cuatrienio, alcanzando los 200.000 millones en 2012 – y más matices en la valoración de la actuación de Beijing en el continente, rebajando el tono estridente de las confrontaciones verbales entre partidarios y detractores.

La creciente literatura académica generada a lo largo de los últimos años ha abordado de forma profusa los más diversos aspectos de su relación, con especial atención a los instrumentos más importantes de sus vínculos económicos, como los créditos otorgados por el EXIMBANK para promover el comercio, o las inversiones multimillonarias en infraestructuras realizadas por grandes empresas estatales del país asiático para sentar las bases del tan esperado despegue económico del continente.

---

(1) Referencia a la extrema polarización de las opiniones vertidas, Fantu Cheru, Director de Investigaciones del Nordic Africa Institut de la Universidad de Uppsala en una conferencia pública en Madrid, el 12 de febrero de 2011

Sin embargo, durante largo tiempo apenas se hizo mención a un elemento *sui generis* de estos lazos: las llamadas Zonas Económicas Especiales (ZEE), creadas por Beijing en varios países del continente con el objetivo declarado de promover la industrialización del continente y atraer capitales, favoreciendo al mismo tiempo la internacionalización de las empresas chinas. A lo largo de los últimos dos años, la evolución de estas zonas ha provocado controversias crecientes, en vista de que su rendimiento dista mucho de la experiencia china que tanta admiración provoca en los dirigentes africanos.

El presente trabajo analiza la trayectoria de estas zonas en África, inspiradas en el éxito del modelo original -las espectaculares transformaciones económicas que tuvieron lugar en la propia China desde la década de los 80- así como el potencial que encierran y los problemas que confrontan en el continente negro. En la primera sección, después de un breve repaso de la historia de estas zonas, resumiremos brevemente las características de las ZEE-s y su papel en el proceso de apertura y reforma iniciado por Deng Xiaoping tras la muerte de Mao Zedong. La segunda abordará lo logrado en África con la creación de las primeras siete zonas oficiales, y la tercera presentará los problemas y dificultades que enfrentan para desplegar su pleno potencial, contemplados tanto desde el punto de vista de los gestores chinos, como de la parte africana, descontentos ambos con los resultados de sus esfuerzos. En las conclusiones se exponen las posibles soluciones propuestas por expertos en el tema y sus esperadas consecuencias.

### *La utilización de las zonas económicas como instrumento de desarrollo*

Aunque las últimas décadas del siglo XX hayan sido testigos de un *boom* sin precedentes de estos enclaves a nivel global, la separación de zonas especiales dotadas de un marco legislativo especial para convertirse en catalizadores del desarrollo económico para nada es un fenómeno moderno. Entre sus antecedentes más lejanos encontramos a Gibraltar (1704) o Singapur (1819). En 1900 había, en total, 11 zonas especiales a nivel mundial, 7 en Europa y 4 en Asia, destinados fundamentalmente a facilitar los intercambios comerciales. El desarrollo de actividades manufactureras en las zonas especiales sólo comenzó más tarde, y entre las experiencias pioneras encontramos a la propia España, donde en 1920 el puerto de Cádiz, convertido en una zona especial destinada al desarrollo industrial, albergó la primera planta de Ford en Europa.

La historia moderna de estas zonas, sin embargo, comienza en 1958 con la creación de un territorio de régimen especial en torno al aeropuerto de Shannon (Irlanda) como Zona Económica Especial para la Exportación (ZEEE), modelo que se extendió en la segunda mitad del siglo XX, sobre todo en los países en vías de desarrollo, con la esperanza de facilitar la sustitución de importaciones y acelerar sus incipientes procesos de industrialización. Asia, desde entonces, ha estado en la vanguardia de la aplicación de este mecanismo: Taiwán y la India fueron pioneros de este proceso, con la creación de las zonas de Kaoshiung y Kandla (1965), a los que se sumó luego Corea del Sur con la apertura de Masan en 1971 (una de las zonas más exitosas a nivel mundial, fuera del contexto chino), y Malasia con la isla de Penang (1972) donde nació la industria electrónica de ese país, que produce en la actualidad un 10% de los semiconductores a nivel mundial. Latinoamérica se sumó a esta tendencia con Colombia (1964) y la República Dominicana (1965), y las llamadas “maquiladoras” de México basadas en el uso intensivo de la mano de obra, en las zonas de

la frontera con EEUU. Los países pequeños de Centroamérica, El Salvador, Guatemala y Honduras les siguieron a principios de los 70 y Costa Rica en 1981. Aunque el desarrollo de las zonas económicas especiales en África comenzara sólo en los 90, algunos países lanzaron iniciativas pioneras, como Liberia (1970) Isla Mauricio (1971) y Senegal (1974).

Acorde con la diversidad de sus objetivos, estas zonas no muestran un modelo único, siendo su carácter extraterritorial uno de sus rasgos definitorios comunes, junto con la aplicación de legislaciones especiales que ofrecen incentivos extraordinarios para atraer inversiones, favorecer exportaciones no tradicionales, generar divisas, empleo y transferencia tecnológica, todo ello con vistas a la posterior diseminación de sus logros en el resto del territorio nacional. A este modelo se sumaron también otros, con diferentes objetivos, con lo cual en la actualidad conocemos diversas variedades de este instrumento económico como las Zonas de Libre Comercio, los Puertos Francos, los Parques Industriales, las Zonas de Procesamiento para Exportación basadas en una única instalación y otros esquemas similares.

Las últimas dos décadas muestran un desarrollo explosivo de estas zonas. De acuerdo con una publicación del Banco Mundial (Farole, 2011), mientras en 1986 una base de datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) registraba 176 zonas en 47 países, en 2006 el mismo registro incluía ya 3.500 zonas en 130 países a nivel global, dando empleo directo a unos 68 millones de personas. A éstos se suman, al menos, otros 68 millones de puestos indirectos, con lo cual aseguran unos 130 millones de puestos de trabajo, el 1% de los empleos a nivel global (un incremento de casi 2.000%) y el proceso sigue sin parar, a pesar de la gran variación que muestran sus resultados. Otro registro muy conocido, el FIAS (Foreign Investment Advisory Service) de 2008 recoge solamente 2.700, al no incluir las zonas creadas dentro del mundo industrializado, que por su naturaleza y ámbito tienen ciertas características diferentes. En cuanto a la distribución geográfica, la mayor parte se encuentra en Asia, un 30% en América Latina el Caribe, mientras África Subsahariana cuenta apenas con el 4% de estos territorios, con Kenya al frente, que registra un índice tan alto por disponer de un gran número de zonas basadas en una sola instalación.

Detrás de la diversidad de enfoques y objetivos, las zonas económicas especiales se pueden dividir en tres tipos:

- » Enclaves centrados en la producción para la exportación, generalmente con poca integración con el resto de la economía del país receptor (este tipo era común en los tiempos iniciales cuando se creaban como plataformas de exportación para atraer empresas manufactureras extranjeras para la fabricación de productos de consumo, utilizando como atractivo los salarios extraordinariamente bajos.
- » Zonas creadas como instrumentos de desarrollo económico dentro del ámbito de las reformas de alcance nacional (ejemplo de ello es la zona de Masan en Corea del Sur, que cosechó importantes éxitos en establecer vínculos con el resto de la economía del país),
- » Zonas utilizadas como proyectos-piloto para la introducción de reformas económicas liberales.

En esta última categoría, China logró éxitos extraordinarios a lo largo de las últimas décadas, que muchos países en vías de desarrollo buscan replicar, entre ellos también los de África Subsahariana, aunque sus condiciones difieran mucho de las que convirtieron las zonas creadas desde la década de los 80 por la dirección política de Beijing, en “plataformas de despegue” para el ascenso económico.

### *China, 1980: Zonas Económicas Especiales en el vórtice de una transformación histórica*

Contrariamente a otros países donde sirvieron simplemente como instrumentos de la política económica –con mayor o menor éxito–, en el caso de China, las ZEEs desempeñaron un papel histórico marcando pautas para la transformación de la economía como antesala del despegue de la nueva potencia global ascendente.

Como parte de la política de apertura y reforma, iniciada por Deng Xiaoping tras la muerte de Mao Zedong, el XI Congreso del Partido Comunista chino celebrado en 1978, adoptó una resolución sobre la creación de zonas económicas especiales con el fin de atraer inversiones extranjeras y ensayar la aplicación de políticas liberales con carácter experimental.

A principios del año siguiente se crearon las primeras cuatro en las proximidades de Hong Kong –Shenzhen, Zhuhai, Shantou y Xiamen– concebidas como proyectos piloto para la reestructuración controlada de la economía china, para probar “en condiciones de laboratorio” la transición de la economía centralmente planificada a la economía de mercado sin poner en riesgo la estabilidad social de este enorme país de 1.300 millones de habitantes.

A pesar de su tamaño reducido, su ubicación en la costa este y su cercanía con Hong Kong, Macao y Taiwán, las hizo especialmente interesantes para atraer capital – primero de la diáspora china y luego desde Occidente– mientras el incremento de los costes laborales en dichos entornos dirigió el interés de los inversores extranjeros hacia las ZEE-s nuevas en busca de oportunidades. Atraer inversiones, acumular capital, crear empresas mixtas, incrementar las exportaciones, crear empleo y asegurar la transferencia de tecnologías fueron los objetivos básicos, pero sólo después de que el gobierno de Beijing realizara los esfuerzos iniciales en inversiones de infraestructura, las zonas comenzaron a cumplir con sus objetivos, dando credibilidad a las reformas iniciadas por Deng Xiaoping.

Después de un despegue difícil, los excelentes resultados convencieron incluso a los más escépticos sobre el valor del experimento, con lo cual nuevas zonas se sumaron pronto a las ya existentes. En 1984, se incorporaron en el proyecto 14 ciudades de la costa este de China, cuyo despegue aseguró el desarrollo de instalaciones portuarias de categoría internacional, (puertos de contenedores indispensables para sacar la producción manufacturera creciente al mercado mundial), creando las bases para dar apoyo a la estrategia económica orientada a la exportación. Basándose en los resultados de los *clústeres* de establecimientos productivos constituidos en las zonas, apenas un año más tarde se tomó otra histórica decisión: la extensión de las ZEE-s a tres regiones que vinculaban la zona costera con el interior del país: los deltas del Río Yangtzé,

del Río de la Perla (que dos décadas más tarde se convertiría en la zona manufacturera más importante del mundo) y del Río Min (más exactamente el triángulo Xiamen-Zhangzhou-Quanzhou). En 1988 se les agregó la isla de Hainan, convertida primero en un importante centro de experimentación agrícola y posteriormente en una zona turística. En 1990, una parte de la ciudad más grande del país, Shanghai, fue incorporada en la red de ZEE-s bajo el nombre de Pudong New Area. Aún así, la extensión conjunta de estas zonas no sobrepasó el 0,35% del territorio de China y su población apenas llegaba al 0,8 % de todo el país. Como contrapeso al desarrollo explosivo de la costa, el gobierno chino pronto otorgó el status de zonas económicas especiales a 6 puertos del Río Yangtzé y 11 ciudades de las fronteras meridionales, así como a todas las capitales de las provincias del interior del país que, sin embargo, no consiguieron resultados tan espectaculares en su nueva condición.



- Las cuatro ZEE-s iniciales, 1980
- 14 ciudades costeras convertidas en ZEE-s en 1984
- Tres deltas que instalan ZEE-s en 1985
- Una isla convertida en ZEE (Provincia Hainan)
- 6 puertos del río Yangtze obtienen la categoría de ZEE-s en 1992
- Ciudades en las fronteras internacionales de China se convierten en ZEE-s en 1992

Fuente: Adaptado de World Development Report, 2009 (World Bank) "Reshaping Economic Geography"

Como resultado de este proceso, a principios de los 90 el país tenía ya unas 60 ZEE-s y en 2005 registró 210 zonas de desarrollo a nivel nacional y 1.146 a nivel provincial. En esta época, un pequeño pueblo de pescadores, Shenzhen, una de las primeras cuatro zonas, ya era una metrópolis de 9 millones de habitantes y con un importante desarrollo socio-económico. La inversión extranjera directa (IED) aumentó de 23,3 millones de dólares en 1980 a 672 millones en 1993, y los niveles de empleo crecieron un 30% al año, como ejemplo de los resultados alcanzados por la apertura al capital foráneo y la aplicación de una nueva política económica.

La estrategia en su conjunto fue claramente exitosa: China se convirtió en el mayor exportador de productos manufacturados y por varios años fue el principal receptor de IED. Sólo entre 1979 y 1990, recibió el 40% del total de inversiones internacionales dirigidas a los países en vías de desarrollo. El 90% de dichas inversiones fue destinado a las áreas costeras (Farole, 2011).

## China: creadora de nuevas ZEE-s

A la vez que aceleraba su propio desarrollo económico, China acumuló también una importante experiencia en la creación y la gestión de las ZEE-s, sobre todo a partir de su colaboración con la Agencia Japonesa para la Cooperación Internacional, que en los años 80 participó activamente en la elaboración del plan maestro para el Puerto de Qingdao y su ampliación con la construcción de una línea de ferrocarriles, una planta de tratamiento de aguas residuales, entre otras instalaciones, o con empresas particulares de Singapur y Corea del Sur que crearon varios parques industriales dentro de las nuevas ZEE-s; pero también entidades norteamericanas, australianas y británicas participaron en la elaboración de los planes para el establecimiento de estos territorios bajo legislación especial.

La política de internacionalización de las empresas chinas, (走出去 *zou chuqu*) iniciada en 1999-2000 aprovechó desde el principio esta experiencia, y el país que hasta entonces sólo “traía cosas de fuera hacia dentro” comenzó a llevar recursos y know-how a otras partes del mundo. Globalizarse significó, en primer lugar, encontrar nuevos mercados para los productos y servicios chinos, crear marcas de talla mundial, e incrementar las inversiones de Beijing en el extranjero. De este modo, China emprendió un nuevo experimento: la creación de sus primeras ZEE-s en el extranjero.

La sede de la primera de estas instalaciones se eligió con la valentía propia de una nueva potencia global en ciernes: en 1999, la empresa china Haier, con origen en la ZEE de Qingdao, convertida desde entonces en uno de los mayores fabricantes de electrodomésticos a nivel mundial, inauguró el primer complejo industrial chino fuera de las fronteras nacionales: un parque industrial de 46 hectáreas en Carolina del Sur, Estados Unidos. En 2004, el Centro para la Promoción del Comercio y las Inversiones para el Medio Oriente construyó un complejo por 300 millones de dólares en Dubái para acoger unas 4.000 empresas chinas interesadas en invertir en la región y en 2006, como parte de la implementación del XI Plan Quinquenal del gobierno de Beijing se anunció el establecimiento de 50 Zonas Económicas Especiales en el ámbito de la nueva fase de su política de internacionalización.

De acuerdo con sus planes, en una primera fase se crearían 19 de estos territorios en distintos países del mundo, respondiendo básicamente a tres objetivos estratégicos:

1. La existencia de las zonas facilitaría la relocalización de las industrias “maduras” de China (textil, calzado, materiales de construcción y otros) acelerando la reestructuración actualmente en marcha.
2. Dichos centros incrementarían la demanda por las maquinarias y equipos de fabricación china, con sus correspondientes servicios de post-venta.
3. Mediante la fabricación en el extranjero, las fábricas chinas evitarían fricciones comerciales y obstáculos al exportar a los mercados protegidos de Europa y Norteamérica.
4. Las zonas servirían de “incubadoras”, ofreciendo a las empresas pequeñas y medianas la oportunidad

de salir al extranjero en grupo, compartiendo gastos de servicios y los riesgos al enfrentarse por primera vez a las complejidades del mercado exterior.

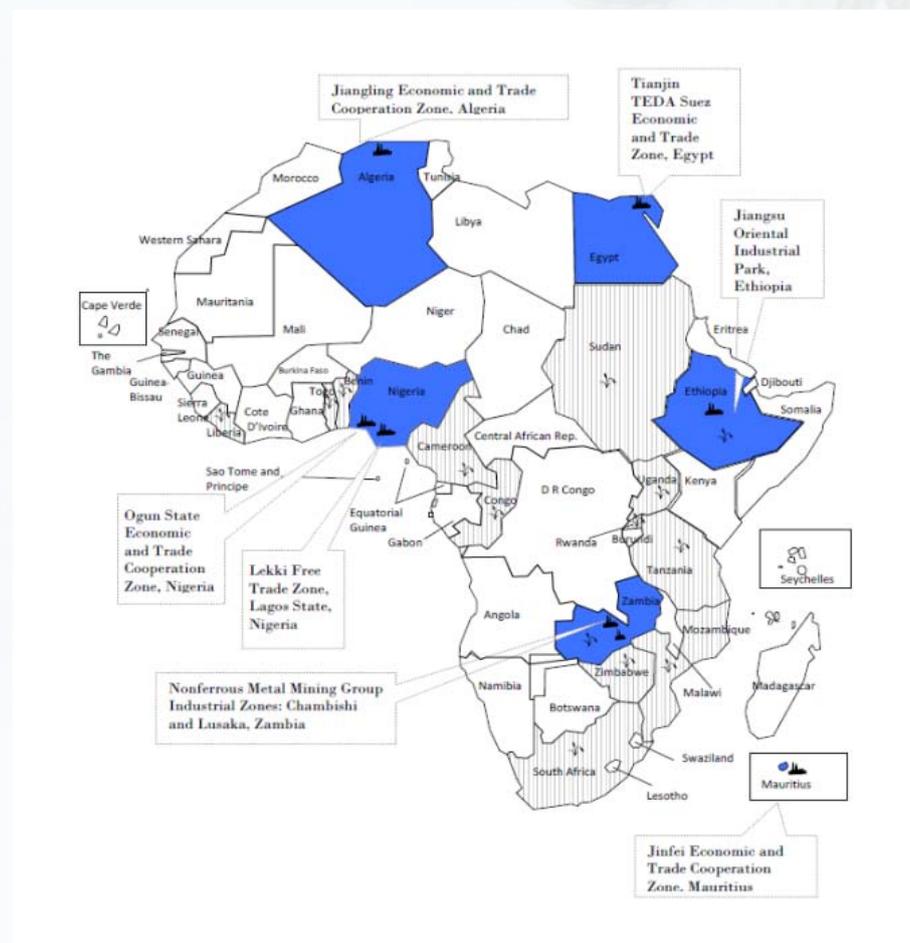
5. Trasplantar este elemento -símbolo del éxito de las reformas económicas chinas- a otros países en vías de desarrollo, aumentaría el *soft power* de Beijing y otorgaría más credibilidad a su discurso de amigo incondicional de los países del Sur.

### Las ZEE-s chinas aterrizan en África

Como era de esperar, este ambicioso proyecto no tardó mucho en llegar al continente negro. Cuando se anunció oficialmente la intención del gobierno de Beijing de crear 50 Zonas Económicas Especiales en el extranjero, en China se estaba celebrando precisamente el “Año de África”, repleto de acontecimientos de gran relevancia para una relación cada vez más estrecha.

Enero comenzó, como ya es habitual, con una visita del canciller chino Li Zhaoxing a seis países del continente –Cabo Verde, Liberia, Mali, Nigeria y Senegal– mientras en Beijing, la Oficina de Información del gobierno presentaba el primer Libro Blanco en la historia de la diplomacia china. Bajo el título de “La política africana de China”, el documento salía al paso de las múltiples críticas vertidas, sobre todo desde Occidente, con respecto a sus lazos cada vez más estrechos con el continente, abordando con detalle distintas esferas de sus interacciones.

En abril, el presidente Hu Jintao, durante una gira por Marruecos, Nigeria y Kenya, se refirió por primera vez al establecimiento de “un nuevo tipo de alianza estratégica” con el continente africano sobre la base de “valores compartidos e intereses comunes”. En junio, el viaje del presidente fue seguido por una visita del primer ministro Wen Jiabao a Egipto, Nigeria, Congo, Angola, Sudáfrica, Tanzania y Uganda y su participación en el Foro Económico Mundial en Ciudad del Cabo.



Estos acontecimientos sirvieron de antesala para la tercera reunión del Foro para la Cooperación Sino-Africana (FOCAC), plataforma creada en el año 2000 para la institucionalización del diálogo entre China y los países del continente negro. Al coincidir con el 50 aniversario del establecimiento de las relaciones diplomáticas sino-africanas (Egipto, 30 de mayo de 1956), las autoridades de Beijing decidieron elevar el nivel del encuentro, convirtiéndolo en una reunión cumbre, en la que participaron, entre los días 3 y 5 de noviembre, 41 presidentes y primeros ministros, así como invitados de alto rango como el entonces Secretario General de la ONU Kofi Annan, entre otros. En el marco del Foro de Negocios paralelo al encuentro, unos 1.500 empresarios de ambas partes debatieron las perspectivas de los intercambios comerciales, suscribiendo numerosos acuerdos.

En la reunión, el presidente Hu Jintao presentó un programa de 8 puntos con respecto a las principales direcciones de la cooperación para los años siguientes, en el cual –como no podía ser de otro modo– tampoco faltó la referencia a la creación de 3-5 zonas económicas especiales en África, que se incluyó en el *Beijing Action Plan (2006-2009)* aprobado al término del encuentro.

Al menos voluntad política no faltó por ninguno de los dos lados: antes del fin del mismo año, diez países africanos manifestaron formalmente su interés en acoger una de estas zonas, celebrándose la primera vuelta de un concurso para preseleccionar a los mejores candidatos. En 2007, el Ministerio chino de Comercio organizó la segunda vuelta, tras la cual 19 proyectos quedaron aprobados para la primera fase de la creación de Zonas Económicas Especiales, entre los cuales había 7 africanos: Egipto, Zambia (2), Nigeria (2), Etiopía, Mauricio, y Argelia, que posteriormente se retiró.

### ***Antecedentes africanos: los éxitos son la excepción***

La oferta de Beijing de establecer en suelo africano el modelo de su propio despegue económico pareció hacer olvidar rápidamente los escasos éxitos cosechados en el continente con las experiencias previas de las zonas especiales.

En la década de los 70, varios países de la región habían creado este tipo de instrumentos, aunque algunos de estos esfuerzos sólo comenzaron a fructificar en los últimos quince años.... mientras otros ni siquiera duraron tanto. Entre los pocos países exitosos en este empeño, cabe mencionar, en primer lugar, a Mauricio, cuya Zona Económica de Exportación (ZEEE) muestra hasta hoy el verdadero potencial de estos enclaves. Las dimensiones reducidas de la isla simplifican el acceso a las infraestructuras necesarias, ya que ninguna empresa se localiza a más de 80 kms del puerto o aeropuerto más próximo. A principios de los 90, ya unas 600 empresas estaban instaladas en su zona, aprovechando también los servicios del Puerto Libre de la capital Port Louis, convirtiéndose en uno de los motores de su economía inusualmente provechoso en el contexto africano. De acuerdo con el African Economic Outlook de 2003, su industria textil, que representa un 80% de la actividad de la ZEEE y vende sus productos en los mercados europeo y norteamericano, ha mostrado una capacidad de adaptación poco común en las últimas dos décadas, sorteando las dificultades planteadas por el Acuerdo Multifibras en 2004, aprovechando su cuota de 1.800 productos exentos de tasas aduaneras

en el mercado norteamericano, garantizados por el Acta de Crecimiento y Oportunidad de África (AGOA). Sus servicios financieros, que aportan un 10% del PIB nacional, constituyen también un importante atractivo sumado a su localización, en el Océano Índico, pero muy cerca del continente negro. Su economía es una de las más abiertas de la región, y está unida mediante acuerdos a los más importantes actores del escenario internacional.

**Zonas Económicas Especiales en África antes del proyecto chino**

1970	1980	1990	2000
Liberia Senegal Mauricio	Djibuti Togo	Burundi Camerún Cabo Verde Guinea Ecuatorial Ghana Kenya Madagascar Malawi Mozambique Namibia Nigeria Ruanda Seychelles Sudan Uganda Zimbabwe	Gabón Gambia Mali Sudáfrica Zambia Eritrea Mauritania Tanzania

Otro ejemplo de éxito ha sido un país del África continental con características muy diferentes: Ghana, que comenzó a experimentar con las ZEE en la década de los 90. Después de que durante muchos años el cacao y el oro fueran sus productos de exportación más importantes, en 1995 el gobierno de Accra creó la Agencia de Zonas Libres con el fin de encauzar el proceso de creación de ZEE-s para incrementar y diversificar sus exportaciones. La Zona Libre de Tema, apenas a una hora de la capital, ha sido la más exitosa: un parque industrial de unas 480 hectáreas donde en la actualidad unas 220 compañías –entre ellas gigantes del escenario económico mundial como Nestlé o L’Oréal– desarrollan actividades productivas junto con grandes empresas del continente como West African Mills y otros. Aunque al principio la actividad principal de la zona fue el procesamiento del cacao, actualmente sectores como la construcción de casas prefabricadas, artículos domésticos de plástico, el procesamiento de pescado, de frutas, así como empresas madereras se han sumado a los proyectos anteriores. Hasta 2011, Tema creó en total 29.000 puestos de trabajo, con apenas 1.040 extranjeros empleados en la zona. Sus ingresos en 2008 alcanzaron los mil millones de dólares, decayendo posteriormente hasta unos 600.000 millones debido a la recesión, aunque los últimos datos están reflejando un nuevo repunte. Sus actividades se basan sobre todo en las facilidades garantizadas por AGOA.

Algunos países aprovecharon las ventajas ofrecidas por su posición geográfica para obtener mayor provecho de sus zonas: por ej. desde la Zona Libre de Calabar, en Nigeria, se produce para el mercado de África Occidental, mientras Port Harcourt da soporte a la importante industria petrolera del país, con importantes inversiones de capital extranjero y dando empleo a unas 20.000 personas en la actualidad; o en el caso de Tanzania, que busca –de momento con un éxito bastante modesto– convertirse en un puente entre dos bloques comerciales importantes del continente, COMESA (el Mercado Común de África Oriental y Meridional), y SADC (la Comunidad Económica para el desarrollo de África Meridional). También se podría mencionar Kenia con la salvedad de que en ese país el alto número de ZEE-s se debe a un marco regulatorio especial: la mayoría de las ZEE son instalaciones únicas, o sea centros productivos “declarados” zona económica especial, con las facilidades correspondientes, o sea, la aplicación del modelo “una fábrica-una zona”.

La economía más desarrollada de la región –Sudáfrica– se encuentra actualmente en una fase de cambios en lo que se refiere a las ZEE. Después del escaso éxito de las zonas creadas en el año 2000, a principios de 2013 el parlamento comenzó a debatir un proyecto de ley para regularlas e infundir nuevos aires en estos proyectos, optimizando el marco regulatorio, ofreciendo mejores incentivos para los inversores extranjeros y mejorando condiciones básicas como el suministro de electricidad, cuyas frecuentes interrupciones llevaron a muchas empresas interesadas a abandonar la idea de establecerse allí, incluyendo una importante productora de aluminio. Entre las novedades de los últimos meses se destaca un mayor énfasis en la cooperación Sur-Sur en esta materia, también aprovechando la condición de miembro de los BRICS: ejemplo de ello son las inversiones recién contratadas en la Zona de Desarrollo Industrial de Coega con First Auto Works, un fabricante chino de automóviles y la creación de una *joint venture* con Agnisteels, una gran empresa del acero de la India. Entre los nuevos proyectos propuestos destaca el desarrollo de nuevas ZEE-s en Saldanha Bay, el mayor puerto de aguas profundas del país, donde se prevé la creación de 15.000 empleos en 2017 y ya un importante conglomerado de empresas holandesas, con instalaciones en la vecina Namibia, ha manifestado su interés en invertir en energías renovables. En la provincia de Limpopo, la región más pobre del país, en la ZEE de Tubatse, actualmente en fase de creación, entidades japonesas del calibre de Mitsubishi UFJ y el Banco de Tokio firmaron recientemente un memorándum de entendimiento para participar en el procesamiento del platino –uno de los más abundantes entre los recursos naturales del país– mediante asistencia financiera y técnica, así como la transferencia de tecnologías.

A pesar de que existan proyectos esperanzadores, el panorama general de las ZEE-s en África, de momento, no parece nada alentador. De acuerdo con la valoración del Banco Mundial (Farole, 2011), el número de las zonas establecidas en el continente negro alcanza las 114, que en 2006 dieron trabajo a un millón de personas, destacándose en este aspecto la propia Sudáfrica y las zonas del Océano Índico (Mauricio, Madagascar y Seychelles). En cuanto a su rendimiento económico, el citado estudio destaca que desde los primeros años muestran resultados considerablemente inferiores a las ZEE-s de Asia o América Latina. Aunque algunas estén empezando a cosechar sus primeros éxitos, queda ampliamente demostrado que ninguna zona ha logrado atraer capital extranjero suficiente como para incidir en el desarrollo económico de su país, introducir cambios duraderos en la estructura de importaciones, ni ha creado un importante número de nuevos empleos. Entre las causas del escaso éxito cosechado se resaltan, principalmente, la falta de coordinación y el escaso compromiso del Estado africano para garantizar las condiciones indispensables para la creación de

las zonas, como las infraestructuras o requisitos tan básicos como el suministro ininterrumpido de energía eléctrica.

### *Las ZEE-s de China: la nueva esperanza*

A pesar de estos antecedentes poco alentadores, los países africanos acogieron con entusiasmo la oferta china de llevar al continente la experiencia de sus ZEE-s, vistas como símbolos de su impresionante despegue económico.

Tras el anuncio de la creación de las zonas por el presidente Hu Jintao en la tercera reunión del Foro para la Cooperación Sino-Africana celebrada en Beijing en noviembre de 2006, diez países africanos presentaron rápidamente propuestas concretas, que pronto fueron valoradas en dos rondas sucesivas de licitación. Como resultado de ello se adoptó la decisión de establecerlas en Zambia, Egipto, Etiopía, Mauricio, Nigeria, y Argelia (este último país posteriormente se retiró del proyecto), reflejando la diversidad de perspectivas en la cooperación económica (ni remotamente limitada a los recursos naturales abundantes del continente, como lo plantean sus críticos), que ofrece importantes posibilidades también a los países que no disponen de riquezas en el subsuelo. De hecho, en la actualidad, la única ZEE basada en los recursos mineros de una región es la creada en torno a la mina de cobre de Chambishi, en Zambia.

### *Zambia – el centro minero*

El primer proyecto desarrollado en el marco de las ZEE tiene un valor simbólico especial para la cooperación sino-africana en plena expansión, al reflejar la realización práctica de la política del “beneficio mutuo” a la que los dirigentes chinos no dejan de hacer referencia en cada una de sus apariciones públicas en el continente. Para China, enfrascada en una “cacería global de materias primas” con el fin de alimentar sus industrias, representa la entrada formal en una región de extraordinaria riqueza que va mucho más allá de las fronteras nacionales de Zambia, en el centro del llamado *Copperbelt*, el “Cinturón de Cobre” considerado como el corazón del África minera, cuyos atractivos incluyen, además del cobre, el zinc, el níquel, el uranio, el cobalto y los diamantes, para mencionar sólo algunos tesoros de su subsuelo... Para África es un paso adelante para el procesamiento de sus materias primas con vistas a la exportación, contribuyendo al proceso de industrialización, a la creación de puestos de trabajo y al objetivo aún lejano de quebrar el modelo de subordinación que en toda la historia contemporánea limitó al continente al papel de vender recursos naturales a los países más desarrollados, para comprarles luego productos terminados.

A pesar de sus dificultades iniciales, la ZEE de Chambishi no sólo fue la primera ZEE china ya en pleno funcionamiento en África, sino también una de las más rápidas en su despliegue y más exitosas en la actualidad. El rápido avance se debía a que un proyecto similar ya estaba en marcha cuando se adoptó la decisión política sobre la creación de las zonas. La empresa china CNMC, dedicada a la extracción de minerales no ferrosos, llevaba trabajando desde 2003 en Chambishi, a 420 kms al norte de la capital, centrándose en

la extracción y el procesamiento del cobre. La ZEE, inaugurada oficialmente en 2007 con la presencia del mandatario chino Hu Jintao, alberga una mina de cobre, dos fundiciones, una planta de ácido sulfúrico para el tratamiento del metal gracias a una inversión de unos 700 millones de dólares y que dan trabajo a unas 12.500 personas en la región. En la actualidad, ya tiene en pleno funcionamiento 25 empresas, en su mayoría subsidiarias de la CNMC, promotora original del proyecto. A finales de 2012, el monto total de la inversión alcanzó los 1.200 millones de dólares y había generado unos 500 millones de dólares como ingresos en impuestos para las arcas del estado zambiano, de acuerdo con declaraciones del Director de Exportaciones de la Agencia Zambiana para el Desarrollo, Moses Simemba, a la prensa.

En interés de mejorar las condiciones de funcionamiento y obtener la mayor rentabilidad posible de la zona, el gobierno de Lusaka aprobó en 2006 una legislación especial para las ZEE-s, entre otras medidas, y sus esfuerzos parecen haber fructificado al decidirse la creación de una segunda ZEE – de hecho una “sub-zona” de Chambishi- donde la misma empresa CNMC está construyendo ya las infraestructuras en una zona adyacente al aeropuerto con vistas a la creación de un importante centro de servicios, que incluye hoteles, un centro de convenciones, instalaciones para la industria ligera como el procesamiento de alimentos y de tabaco, así como plantas de ensamblaje de electrodomésticos y productos electrónicos. Su creación, en parte, cumple con el objetivo de diversificar la inversión centrada hasta ahora en los recursos naturales y por otra parte es la respuesta a los insistentes reclamos del gobierno zambiano de aumentar la oferta de empleo en las zonas urbanas. El empeño de la empresa china – principal inversora en el país con 2.000 millones de dólares invertidos a lo largo de la última década– parece contagiar también a otros países interesados: en las inmediaciones de la zona, empresas de Malasia, con el apoyo de la agencia japonesa para la cooperación internacional, están construyendo ahora mismo otra Zona Económica Multi-Propósito.

### *Egipto, la zona manufacturera*

El país que más experiencias acumula en materia de gestión de ZEE-s en la región es Egipto, con 47 zonas industriales y 9 de libre comercio, que han cosechado importantes éxitos atrayendo inversiones, promoviendo las exportaciones y el empleo. Según datos del Banco Mundial, las zonas contribuyeron en gran medida a que sus exportaciones de manufacturas, valoradas en 5.300 millones de dólares en el año 2000, alcanzaran los 25.500 millones. (Brautigam y Tang, 2011)

Cuando las relaciones sino-africanas apenas comenzaron su proceso de transformación de la ayuda unilateral a la cooperación económica de beneficio mutuo, en 1994, el gobierno de El Cairo planteó a Beijing su interés por aprender de la experiencia de las zonas chinas, para lo cual se llegó incluso a firmar un memorándum de entendimiento sobre la construcción conjunta de una zona industrial situada junto a la entrada meridional del Canal de Suez, a apenas 120 kms de la capital. Uno de los gestores de las ZEE-s chinas más exitosas, el TEDA Investment Holding, se encargó de la obra, pero su cooperación con la parte egipcia –integrada por cuatro entidades del país– no estaba exenta de problemas y su participación de apenas 10% en la corporación creada para llevar adelante el proyecto, no le aseguraba la posibilidad de hacer valer sus criterios. Después de largos años de divergencias, en 2000, TEDA decidió separarse del conglomerado y empezar un

nuevo proyecto, con empresas pequeñas y medianas de China, sin partenaires egipcios. Su nueva empresa, la Suez International Cooperation Company, que comenzó a trabajar en una superficie de apenas 1,35 km<sup>2</sup> para crear un parque industrial, terminó la construcción en 2004 y en 2009 la zona estaba en pleno funcionamiento con todo su espacio alquilado.

Hasta finales de 2012, 49 empresas se instalaron en la zona, invirtiendo en total 524 millones de dólares y su producción industrial, a pesar de muchas adversidades internas y externas, alcanzó los 55 millones de dólares, un incremento del 20% con respecto a los doce meses anteriores. De acuerdo con una información publicada por la agencia Xinhua en mayo de este año, a finales de 2012 el área original aportó más de 500 millones de dólares en impuestos para las arcas del estado egipcio y generó unos mil puestos de trabajo.

Después de los antecedentes de sus relaciones problemáticas con las autoridades del país anfitrión, TEDA no se presentó en la primera ronda de la licitación para la creación de ZEE-s en 2006, pero en la segunda ya solicitó –y obtuvo– el apoyo del gobierno para ampliar el parque industrial convirtiéndolo en lo que hoy se conoce como la “Zona de Cooperación Suez” de Egipto. En 2008, estableció una nueva *joint venture* con empresas del país árabe, creando una nueva entidad llamada Egypt TEDA, pero esta vez con una participación mayoritaria que le dio mano libre para ejecutar sus ideas. En noviembre de 2009, el primer ministro Wen Jiabao asistió a la inauguración de la zona, donde ya estaban presentes 18 empresas chinas, con 180 millones de dólares invertidos, produciendo textiles, equipos de perforación para la industria petrolera, artículos de uso doméstico y otros, tanto para el mercado nacional egipcio como para el estadounidense y el de Europa Occidental.

### *Mauricio, presencia en el Índico*

Uno de los países que más preparado estaba para acoger una ZEE china y llevarla a buen término era la isla Mauricio, con experiencias positivas con estas zonas, y un atractivo especial: su privilegiada localización geográfica, en el Océano Índico, frente a frente con otro gigante asiático en ascenso, rival geopolítico de larga data para Beijing: la India.

La Zona JinFei para la Cooperación Económica y Comercial fue establecida en Riche Terre, un área de escaso desarrollo a apenas 3 kms de la capital Port Louis, cerca del puerto franco, por el conglomerado Tianli Group de la provincia Shanxi, activo en las esferas del comercio, la construcción, la gestión inmobiliaria y la industria textil. El grupo había llegado a la isla en 2001, estableciendo una moderna planta de hilado que dio un importante impulso a la industria textil y por ende a las exportaciones del país, incrementando notablemente sus ingresos en divisas. Sin embargo, con la creación de la ZEE, en un principio pareció tener menos suerte: las dificultades iniciales generadas por la necesaria relocalización de la población local que ocupaba el área de 210 hectáreas otorgadas al proyecto fueron seguidas por el estallido de la crisis económica mundial. Ante el escaso avance, el propio gobierno de Beijing tuvo que intervenir y gestionar con las autoridades de la provincia de Shanxi la reestructuración del capital mediante la entrada de dos nuevos socios, hasta que finalmente las obras comenzaron en septiembre de 2009, con una inversión prevista de 200 millones de dólares, construyéndose un hotel y un centro de servicios para las empresas chinas. En la segunda fase, prevista para

concluir en 2016, el objetivo es centrarse en sectores como la energía solar, industria farmacéutica, equipos médicos, procesamiento de mariscos y alimentos en general, productos de acero, y otros. La inversión total del proyecto se estima en unos 720 millones de dólares y se espera que sus instalaciones hagan posible la creación de 30.000-42.000 nuevos puestos de trabajo en la isla.

### *Nigeria, dos zonas en marcha*

Nigeria, con sus 170 millones de habitantes y una de las economías más potentes del continente, tiene en la actualidad dos ZEE-s chinas en fase de ejecución. Una de ellas es **Lekki Free Trade Zone**, a unos 60 kms de la capital, Lagos: una empresa mixta creada por un consorcio de cuatro empresas del país asiático y entidades nigerianas, entre ellas el gobierno local del Estado de Lagos, con una importante participación del 40%. La ejecución del proyecto fue iniciada en 2003 por la China Civil Engineering Construction Corporation (CCECC) que tenía un amplio conocimiento del terreno, porque llevaba una década trabajando en grandes inversiones infraestructurales en el país. Cuando se anunció la creación de ZEE-s en suelo africano, el consorcio presentó su propuesta y fue seleccionado, con lo cual el proyecto de Lekki, ya en marcha, adquirió oficialmente el status de zona económica especial. La superficie, de 16.500 hectáreas, cedida por las autoridades del Estado de Lagos se divide en diferentes fases: la primera es el desarrollo de un área de 3.000 hectáreas es la zona propiamente “oficial”, que prevé acoger unas 200 empresas chinas y de otros países, comenzó a construirse en octubre de 2007 con una inversión inicialmente prevista de 267 millones de dólares para el primer trienio y 369 millones para la finalización de los trabajos. Una vez terminada, su área albergará plantas de producción de equipos de transporte, industria textil y ligera, fabricación de electrodomésticos y equipos de comunicación, almacenes, un centro de procesamiento para la exportación, una zona residencial hoteles y centros de servicios.

La otra ZEE es **Ogun-Guangdong Free Trade Zone** en el Estado de Ogun, a 30 kms del aeropuerto internacional de Lagos. Primero se había asentado en el estado de Imo, pero las condiciones desfavorables del lugar llevaron al cambio de sede, con lo cual las obras sólo comenzaron a mediados de 2009 y sobre una quinta parte de la superficie de 10.000 hectáreas concedidas por las autoridades locales para este fin. La primera fase, actualmente en marcha, incluye una inversión de 500 millones de dólares, y será dedicada a actividades manufactureras, industria ligera, materiales de construcción, cerámica, fabricación de muebles, electrodomésticos, industria papelera y otros sectores. De acuerdo con los planes la primera fase del proyecto, atraerá a unas 700 empresas en un período de tiempo de 10 años, aunque el avance logrado no es nada proporcional a las aspiraciones: en 2010 la zona tenía apenas 36 empresas registradas.

### *Etiopia, esperanzas renovadas*

El Parque Industrial Oriental, situado a unos 30 kms de la capital Addis Abeba, enfrentó también muchas dificultades en sus inicios, igual que la mayoría de las ZEE-s chinas en el continente. El proyecto original fue elaborado por dos productores de acero, el Grupo Yonggang y el Grupo Qiyuan, a los que posteriormente se

sumaron otras dos compañías. Problemas financieros generados por la crisis económica internacional provocaron en 2009 la retirada del accionista mayoritario, el Grupo Yongyang, dejando a Qiyuan, una compañía joven y sin experiencia suficiente, al frente del proyecto. Con el cambio, se redujo la inversión prevista de 146 millones a 100 millones de dólares y la superficie del área de 500 a apenas 200 hectáreas.

A pesar de los contratiempos, en el año 2010 comenzó a producir la primera planta instalada en la zona: una fábrica de cemento y hasta el presente otras once empresas se sumaron al proyecto con una inversión total de 91 millones de dólares, entre ellas fabricantes de acero, de electrodomésticos, fábricas textiles y una planta de ensamblaje de automóviles. Esta última fue abierta en 2010 por la empresa china Lifan Motors para producir su primer modelo en suelo etíope, el Lifan 520, previéndose la inauguración de la segunda planta de estas características en 2013, con lo cual la inversión de Lifan alcanzará los 30 millones de dólares, permitiendo aumentar a más de 10.000 mil la modesta cifra de 3.000 unidades de vehículos producidos actualmente al año. De este modo comenzará a “competir” seriamente en el mercado continental con una de las gigantes chinas del sector, Geely Automobile Holding -presente en Etiopía desde 2002- que a su vez pronto comenzará a fabricar coches en el país en lugar del simple ensamblaje.

Otra historia de éxito en la zona comienza a gestarse prácticamente ahora. Etiopía, que desde 2010 está entre las economías de más rápido crecimiento a nivel mundial, a pesar de no disponer de recursos naturales como muchos otros países del continente, es el segundo socio comercial de China en la región. A lo largo de los últimos años, las inversiones chinas han desempeñado un papel especialmente relevante en la promoción de las actividades manufactureras en este país predominantemente agrícola, que aumentaron también su aporte a las exportaciones, en las cuales el café – producto tradicional- ya sólo representa un tercio del total. La industria del cuero es uno de los mejores ejemplos de este esfuerzo. En 2010, en la zona industrial de Finfinna (una ZEE privada, en el mismo estado donde se encuentra la zona china oficial), una fábrica de cuero fue construida con una inversión de 67 millones de dólares –aportada por Beijing- y con una capacidad de producción de 4,5 millones de piezas al año, creando unos 500 puestos de trabajo directos y 50.000 indirectos para la región, (Bloomberg, 10 noviembre 2010).

Alentada por los éxitos iniciales en este sector, una importante productora de calzado, el Grupo Huajian invirtió –con la participación del Fondo Sino-Africano para el Desarrollo (CAD FUND)– unos 2.000 millones de dólares desde 2011 para la creación de lo que ya todos llaman *Shoe City*, la “Ciudad del Calzado”. En su origen está el empeño del grupo de contar con mano de obra local debidamente cualificada, para lo cual, paralelamente a la construcción de la fábrica, enviaron a China un grupo de 50 graduados de escuelas de formación profesional etíopes, para perfeccionar sus conocimientos y para que a su regreso se encargaran de la capacitación de nuevos trabajadores. El modelo resultó absolutamente exitoso, reduciendo al mínimo las fricciones derivadas del choque cultural que tantos problemas ocasiona en los centros gestionados por chinos. La fábrica abrió sus puertas en enero de 2012 con 600 operarios, este año ya tiene 1.700 que en la actualidad ya producen para grandes marcas internacionales como Calvin Klein, Guess, o Tommy Hillfiger.

No obstante, al parecer es sólo el inicio. Las ambiciones de Helen Hai, la joven vicepresidenta del Grupo, formada en Gran Bretaña, van mucho más allá. En una entrevista a *Financial Times*, la ejecutiva de apenas

36 años reveló sus planes de crear para el sector del cuero una nueva ZEE, para lo cual ya tiene contratado el *leasing* de un área de 300 hectáreas que pretende convertir en un centro continental para la fabricación de calzado, bolsos, accesorios y otros productos de cuero, con gran demanda en el mercado internacional. Para ello tiene asegurada la materia prima en este país que registra la mayor cantidad de ganado a nivel continental y cuenta con una importante tradición de trabajar el cuero. El nuevo centro tendrá unos 180.000 trabajadores, de los cuales una vanguardia de 300 ya se prepara para pasar unos meses en China a fin de mejorar su cualificación profesional y asegurar el éxito de la nueva empresa.

### *Argelia, el fracaso del intento*

De acuerdo con los planes previstos, la ZEE del país norafricano iba a ser desarrollada por el consorcio fabricante de automóviles Jiangling de Nanchang, provincia de Jiangxi –con una fuerte presencia en el continente– y el conglomerado ZhongDing International Group, con 17 años de experiencia en el propio mercado argelino.

Según el proyecto inicial, que obtuvo el respaldo del gobierno de Beijing tras la segunda ronda de la licitación para la creación de zonas económicas en el extranjero, celebrada en 2007, la inversión prevista era de 566 millones de dólares para desarrollar un área de 500 hectáreas con vistas a la creación de un moderno parque industrial. En el mismo, unas 35-50 empresas chinas del sector del automóvil montarían plantas de ensamblaje para atender el mercado continental cada vez más interesado en los vehículos chinos, de precios más asequibles que las importaciones occidentales.

Las reformas legislativas introducidas en el país en 2008 con respecto a la regulación de las inversiones extranjeras exigen –entre otras condiciones poco favorables al desarrollo de estos proyectos– que la parte argelina tenga participación mayoritaria en las empresas mixtas encargadas de la construcción y la gestión de las zonas. Ante el cambio, las empresas chinas se retiraron y la creación de la ZEE quedó en suspenso, aunque otras esferas de la cooperación económica sino-argelina continúen registrando progresos.

Aún así, con la retirada de Argelia, se puede considerar que el objetivo anunciado por el presidente Hu Jintao en la reunión del FOCAC en noviembre de 2006 se cumplió den exceso, al menos numéricamente hablando: frente a las 3-5 zonas propuestas para el siguiente período trienal, en la actualidad existen 8, con lo cual el aspecto cuantitativo queda más que satisfecho, y la tarea del presente es poner énfasis en mejorar los resultados de las áreas existentes, optimizando su funcionamiento.

La tarea no parece nada fácil: de hecho, a pesar del entusiasmo inicial, 7 años más tarde prácticamente nadie está contento con la marcha de las ZEE, concebidas como el “trasplante” a suelo africano de las semillas del éxito alcanzado por China en su desarrollo económico. Las “vitrinas” del progreso económico meteórico de China, que todos los dirigentes africanos querían incluir en su programa de visita, de momento, al parecer, quedaron en eso: en imágenes fijas de algo, hecho por otros y en otro país (otra vez la quimera de alcanzar el desarrollo de Occidente, esta vez en versión oriental?). La realidad en el terreno recuerda a los

africanos lo que desde Beijing se ha repetido hasta la saciedad a lo largo de los últimos años: nadie “traerá el desarrollo” a África. La cooperación occidental, de dudosa eficacia, no consiguió hacerlo durante más de medio siglo, pero tampoco China lo hará, al menos no en el sentido literal de la palabra: lo más que podrá hacer es adecuar más la cooperación económica –basada en el beneficio mutuo, a pesar de que sus detractores digan lo contrario– a las políticas de desarrollo (más o menos coherentes y realistas, según sea el caso) de los distintos países africanos, para ser instrumental en la consecución de sus objetivos concretos.

De hecho, en la actualidad, las quejas son más que las expresiones de satisfacción y vienen de todas partes: lo mismo se lamentan los gobiernos africanos que los gestores chinos, mientras la opinión pública sigue esperando el milagro prometido que no llega. El gobierno chino, a su vez, aunque parezca haber dejado el desarrollo de las zonas en manos de las empresas, ahora busca ansiosamente soluciones que consigan dinamizar los proyectos “congelados”.

Como se ha visto en las páginas anteriores, después de ocho años, de hecho, sólo dos ZEE-s funcionan a pleno rendimiento: la de Egipto – aunque queda por ver cómo influirá en su futuro la inestabilidad actual – y la de Zambia, mientras el resto no acaba de despegar, a pesar de algunos avances alentadores como los de Etiopía. Algunos de los países receptores están intentando “huir hacia adelante”, creando o renovando sus legislaciones en la materia, como es el caso de la propia Zambia o de Etiopía que presentó a principios de 2013 su proyecto de ley para regular el funcionamiento de las ZEE-s en su territorio, en un tácito reconocimiento de su cuota de responsabilidad al menos en lo que a la falta de un ordenamiento legal favorable se refiere.

Para comprender mejor la situación actual en la siguiente sección pasamos revista a las posiciones de las partes implicadas –el sector privado chino representado por los gestores de las zonas, el gobierno de Beijing y los países anfitriones en África– con atención a la gran diversidad que muestran las ZEE-s chinas, que en lugar de la uniformidad que podría suponerse, exhiben características divergentes en todos los sentidos, desde sus objetivos concretos hasta su estructura de propiedad y modos de funcionamiento.

### *El sector privado chino: cada vez más interesado en África*

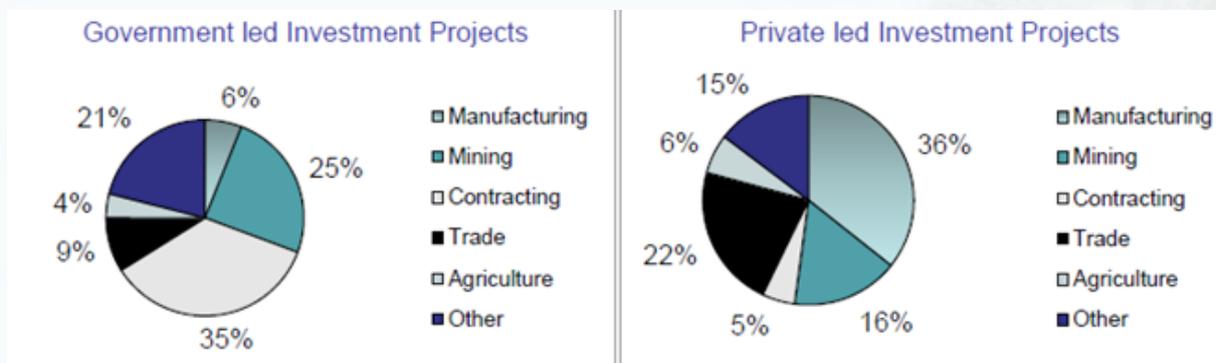
Como se ha visto del breve resumen de su historia, las ZEE chinas constituyen un modelo experimental que combina ingeniosamente el dinamismo y la visión de negocios propios del sector privado en pleno ascenso, con el direccionamiento político y los incentivos económicos del Estado chino, un *developmental state* oriental en toda regla, que actúa, en este caso, en el complejo ambiente del continente negro.

De hecho, el proyecto de las ZEE no es ni remotamente la única esfera donde las empresas privadas del país asiático dan muestras de su creciente interés por la región. De acuerdo con un estudio publicado por el Banco Mundial a principios de 2013, una nueva era parece iniciarse en la cooperación sino-africana. Contrariamente a la década anterior, caracterizada por el predominio de las grandes empresas estatales en los proyectos, destinados básicamente a la extracción de materias primas y la construcción, a cambio, de

importantes obras de infraestructura, hoy el sector privado cada vez más curtido se aventura con suficientes recursos y valentía para llevar a cabo la tarea que tanto reclamaban los africanos: la dinamización de las actividades manufactureras en el continente. La presión ejercida por la reestructuración industrial en marcha en las zonas costeras, constituye el factor de empuje más importante en este cambio, mientras entre los factores de atracción figuran los salarios bajos, la proximidad de la materia prima, la oportunidad comercial del continente con casi mil millones de habitantes y la posibilidad de alcanzar desde allí otros mercados de interés, como Europa y EEUU o Medio Oriente.

Según el autor del documento, Xiaofang Shen, mientras en 2002 sólo 2 de las 18 inversiones registradas oficialmente ante el Ministerio de Comercio eran privadas, su número aumentó a 52 en 2005 y a finales de 2011, los 923 proyectos en marcha del sector privado chino en el continente representaron ya un 55% del total de la IED de Beijing destinada al continente. El estudio muestra también que el incremento de la participación de firmas privadas conlleva también un cambio en la estructura sectorial de las inversiones, reflejando un crecimiento importante de las actividades manufactureras (controladas por particulares) frente a la construcción y las industrias extractivas (controladas por entidades gubernamentales). A pesar de ello, en la minería también se muestra un importante activismo del sector privado, con el 16% del total de las inversiones destinadas a esta actividad a finales de 2011.

**Comparativa de la IED gubernamental y los proyectos privados chinos en África**



Fuente: Xiaofan Shen (2013): Private Chinese investment in Africa: Myths and reality, World Bank, Working Paper No.6311

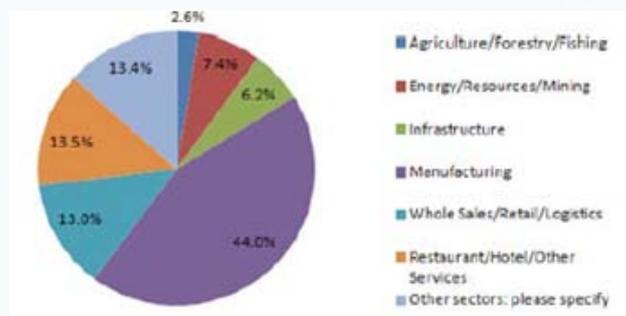
La mayoría del capital privado procede de las regiones costeras, con Zhejiang al frente, con 191 proyectos, seguida de Shandong y Jiangsu, con 113 y 103 respectivamente, reflejando el creciente peso del sector en estas provincias: por ejemplo, en Zhejiang, según el autor, el 97% de la producción industrial es de origen privado y sus inversiones en África son privadas también en un 88%. En el caso de las otras dos provincias mencionadas, esta cifra ronda el 70-74% también de acuerdo con los registros provinciales, considerados como más exactos que las estadísticas del Ministerio de Comercio que sólo emite certificados oficiales para las inversiones superiores a 10 millones de dólares, con lo cual la mayoría de las inversiones privadas no entran en la base de datos de esa entidad. Con ello dejan de ser elegibles para los incentivos del gobierno, pero, por otro lado, evitan procesos administrativos largos y engorrosos logrando poner a andar sus proyectos en mucho menos tiempo que las empresas estatales. Los países que más inversiones reciben, tanto de empresas estatales como del sector privado, en la actualidad son Nigeria, Sudáfrica, Zambia, Etiopía y Ghana, desti-

natarios de un 40% del total de flujos de inversión dirigidos al continente. Y si se incluyen los siguientes cinco: Tanzania, la RDC, Angola, Sudan y Kenya, entre todos representan dos tercios del monto invertido por China en la región.

El crecimiento exponencial de los proyectos de inversión del sector privado también ha contribuido a que a lo largo de los últimos años, las inversiones chinas hayan aumentado espectacularmente en algunos países como es el caso de Nigeria, donde, entre 200 y 2008, alcanzaron sólo el 2,1% del total de la IED entrante y en 2011 ya llegaron a 24%; o Etiopia, donde entre 2000 y 2005 constituyeron el 11,5% de los flujos de inversión extranjera y entre 2006-2001 aumentaron hasta alcanzar el 25% del total de recursos recibidos por el país del exterior.

A la vez, la creciente participación del sector privado en las inversiones en África modifica también sustancialmente la estructura de dichas inversiones, y por primera vez desde el inicio de la actual etapa de la cooperación sino-africana, comienzan a despuntar las actividades productivas al lado de las extractivas, aunque en la esfera de los intercambios comerciales, el petróleo y los minerales sigan teniendo absoluto predominio. El estudio realizado por el Banco Mundial en seis países africanos (Etiopia, Ghana, Liberia, Nigeria, Ruanda y Zambia) mostró un cambio notable a favor de las actividades manufactureras, como se refleja en el siguiente gráfico de la distribución sectorial de las inversiones.

**Destino de las inversiones privadas chinas en seis países africanos**



Fuente: idem

***Luces y sombras en el panorama***

El sector privado chino, por tanto, está más que preparado y deseoso de invertir en África, para lo cual las Zonas Económicas Especiales podrían constituir un marco privilegiado. A su vez el gobierno chino también “hizo los deberes” creando los incentivos necesarios para poner en marcha el ambicioso proyecto, basándose en sus propias experiencias acumuladas en tres décadas de desarrollo ininterrumpido, movilizandando las entidades a nivel provincial que pudieran aportar elementos de valor a los proyectos y poniendo a la disposición de las empresas interesadas créditos a través del Fondo Sino-Africano para el Desarrollo (CAD Fund). Sin embargo, los gestores chinos de estas zonas –a los que el gobierno de Beijing les otorgó un papel protagónico en la creación y administración de sus respectivas áreas- visiblemente no consiguen levantarlas, generando un

creciente descontento debido a numerosos obstáculos, que varían según las características de cada zona. De hecho, no existe un “modelo único” para las ZEE-s chinas en África, prácticamente todas difieren en cuanto a su objetivo principal (procesamiento de minerales, actividades manufacturareas con base en las materias primas agrícolas del lugar, servicios y otros), a su estructura de propiedad (las zonas de Etiopia y Mauricio son 100% chinas, mientras en el otro extremo encontramos a Lekki, en Nigeria, con un 40% de participación del Estado de Lagos). Algunas de estas zonas ni siquiera fueron ideadas por China, como es el caso de Egipto, donde el proyecto se inició en 1994 a raíz de una visita del presidente Hosni Mubarak a Tianjin, que quiso replicar el modelo en su país, para solo mencionar apenas algunas de las diferencias entre las ZEE-s.

Los desencuentros entre las partes hoy van en aumento. Tras la decisión de Argelia de retirarse completamente del proyecto de las ZEE-s, algunos países hoy insisten en reformular lo acordado con la parte china, otros buscan reforzar sus propios marcos legales para crear condiciones más propicias y contribuir así al despegue del proyecto. El caso más publicitado fue el de la zona de Lekki, en Nigeria, donde el gobierno de Lagos exigió la renegociación del acuerdo con la parte china tras arrendarle 165 km<sup>2</sup> de terreno por un periodo de 99 años y pagado las compensaciones a los moradores de la zona para que despejaran el terreno. En el nuevo acuerdo logrado se fijó una cuota del 40% para la mano de obra local, se incluyeron nuevas actividades antes no incluidas, como la inmobiliaria y la bancaria, dando más espacio al sector servicios, y la superficie destinada a la ZEE se redujo en 135 kms que serán desarrollados por el propio Estado de Lagos, y, posiblemente, entregados luego a otros inversionistas interesados en crear zonas industriales.

Otro país deseoso de cambios en la actividad de su ZEE, Etiopia, presentó en marzo de 2012 un proyecto de ley para regularla, después de que se firmaran acuerdos con Turquía y Egipto para la creación de nuevas áreas de desarrollo industrial que se sumarán al llamado Parque Industrial Oriental, de la ciudad de Dukham, Estado de Oromia, donde China ejecutó su proyecto. La prensa zambiana dio cuenta de la advertencia del presidente Michael Sata –furibundo detractor de la presencia china en África durante su época en la oposición, que cambió de tono desde que ganó los comicios de 2011– para que las empresas chinas del complejo minero de Chambishi respetaran la legislación laboral local, mientras las autoridades de Mauricio declararon que estaban considerando la posibilidad de recuperar las tierras arrendadas y la ZEE si el proyecto continúa sin ser desarrollado.

Los debates suben de tono, y el panorama general muestra grandes diferencias entre lo que los africanos esperaban y lo que se está haciendo en el terreno. Sin embargo, no sólo ellos, sino también los gestores chinos manifiestan un profundo descontento con la situación actual.

Según los africanos, los motivos principales de la discordia son varios y tienen que ver con aspectos largamente criticados con respecto a la actuación de China en el continente, como el uso de la mano de obra propia en lugar de trabajadores locales, la poca adherencia de las empresas a la legislación laboral local, violaciones de las leyes para la protección del medio ambiente, y la ya proverbial falta de transparencia en torno a lo que se pretende hacer en cada país, en lo que no sólo juega el secretismo propio de los chinos sino también el habitual desinterés de los gobiernos de la región de compartir sus planes con la incipiente sociedad civil ni con los círculos empresariales. A éstos se suman ciertos temores relacionados con la previsible inmigración

china que acompañará el desarrollo de las zonas, y la visión de enclaves del país asiático, sin conexión alguna con el resto del país.

A su vez, los gestores chinos se muestran desilusionados con la actitud de los gobiernos africanos hacia el proyecto en su conjunto. Acostumbrados al apoyo del gobierno de Beijing a las zonas, desde su creación en 1980, esperaban que las administraciones de los países anfitriones ayudaran activamente al establecimiento de sus ZEE-s, mientras éstos, en la mayoría de los casos, se conformaron con entregar los terrenos, cumpliendo –muchas veces a medias– con su obligación de llevar las infraestructuras hasta el límite de las superficies arrendadas, desentendiéndose de su evolución posterior. Las dificultades administrativas para la obtención de permisos y otros obstáculos de la marcha normal de la instalación de las zonas también crearon dificultades, sin que las autoridades competentes dieran un tratamiento preferencial a estos proyectos, considerándolos como cualquier otro emprendimiento.

Las barreras lingüísticas y culturales crean enormes dificultades en la comunicación entre los gestores y la parte africana provocando malentendidos y demoras en la ejecución de las obras, y la complejidad e ineficiencia de las estructuras administrativas creadas para dirigir los proyectos para nada ayudó a facilitar la cooperación en el día a día. Teniendo en cuenta que estos proyectos no sólo son importantes desde el punto de vista político para China sino también para los gobiernos africanos, se crearon comités bilaterales de coordinación, sumándose a las agencias locales de promoción de inversiones extranjeras, y otras estructuras que en vez de facilitar, complicaron la toma de decisiones y los acuerdos entre las partes.

Contrariamente a la experiencia de China, que desde su concepción cuidó sus zonas al máximo, planificando cada uno de sus pasos para que contribuyeran en la mayor medida posible a la transformación económica del país, sólo algunos gobiernos, como los de Egipto y Zambia consideraron estas ZEE-s como parte integral de sus estrategias económicas nacionales. Ambos países habían establecido regulaciones especiales para este tipo de zonas - independientemente de los planes de Beijing – y los chinos fueron luego los primeros en aprovechar el marco legal creado. Otros, como Etiopía por ejemplo, tratan a las zonas chinas como inversiones industriales comunes, sin vincularlas con la política nacional de desarrollo, impidiendo de este modo que las zonas desempeñaran el papel para el que fueron concebidos.

La mayoría de los gobiernos africanos parece no percatarse de que los gestores de las zonas chinas tienen una particularidad importante que les sitúa en una posición más interesante que sus homólogos de otros países: disponen de lazos directos con los potenciales inversores desde el principio, con lo cual pueden hacer planes a largo plazo. La política de internacionalización de las empresas y la reestructuración industrial en marcha en China constituyen una cantera de clientes seguros, que sólo esperan encontrar las condiciones propicias para “lanzarse a la aventura” de invertir en el continente.

A pesar de ello, basándose en sus propias experiencias, desde el principio insistieron –en ocasiones contra el deseo expreso de los gobiernos locales– en la necesidad de que las zonas quedaran abiertas tanto para inversores de otros países como para empresarios de la nación anfitriona, asegurando con estos últimos el establecimiento de lazos con las economías locales.

Contrariamente al ejemplo chino, ninguna de las ZEE-s africanas tiene acuerdos de cooperación con universidades u otras instituciones académicas, y sus lazos con empresas locales fuera de las zonas que pudieran subcontratar en un futuro con vistas a extender los beneficios generados por su actividad en todo el territorio nacional, como lo hiciera la zona de Masan, de Corea del Sur, una de las más exitosas en este sentido a nivel mundial.

La escasa implicación de las autoridades locales en la evolución de las zonas hace imposible –al menos de momento– que las ZEE-s africanas lleguen a ser capaces de recorrer el mismo camino de las zonas chinas. Éstas, como apuntan varios investigadores (Brautigam y Tang, 2011), cambiaban sus objetivos a medida que se iban desarrollando: primero su propósito era atraer capital extranjero, luego la modernización y la transferencia de tecnologías se convirtieron en el blanco principal de su estrategia de atracción.

En su momento, China aprovechó también la experiencia de otros países para acumular los conocimientos necesarios para gestionar estas zonas, tomando gradualmente el control de las áreas primero dirigidas enteramente por entidades de Corea del Sur, Japón o Singapur, una tarea que la parte africana también tendría que emprender cuanto antes, independientemente de si el periodo de arrendamiento de su zona es de 50 o de 99 años. Para facilitar esta tarea, los propios gestores organizan viajes de estudio y seminarios en China con el fin de dar a conocer las estrategias más propicias para la administración de estas zonas en los lugares que más éxito cosecharon en su desarrollo como Shenzhen, Tianjin y otras ciudades.

Con todas estas deficiencias, de momento, las ZEE-s chinas en África parecen estar lejos de convertirse en catalizadores de la industrialización y del despegue económico. Su avance requiere políticas proactivas de desarrollo por parte de los Estados africanos, estrategias nacionales coherentes y realizables y un compromiso fuerte y sostenido en el tiempo para ayudar a que estos esquemas desplieguen todo su potencial. De momento, todas las partes implicadas están en un proceso de aprendizaje – muy al estilo de lo que Deng Xiaoping describiera como “cruzar el río sintiendo cada piedra bajo los pies” (摸着石头过河 Mōzhe shí tou guòhé)- incluyendo a la parte china que traslada por primera vez su experiencia más valiosa a otro continente con diferente cultura y tradiciones.

A pesar de las dificultades actuales, según una de las mejores conocedoras de las relaciones sino-africanas, Déborah Brautigam, profesora de la American University, hay razones para confiar en que las ZEE chinas en África, finalmente serán exitosas, por tres razones fundamentales. (Brautigam2)

Primero, porque la creación de estas zonas es un objetivo político importante del gobierno chino que no dejará que estas iniciativas acaben por naufragar después de haber servido como “semilleros” de su propio despegue económico sin parangón en la historia moderna. Sus objetivos concretos –sobre la base del “beneficio mutuo”- sirven por igual a objetivos chinos y africanos: mientras África busca la industrialización y la creación de empleo como objetivos principales, Beijing otorga un papel importante a estas zonas en su actual proceso de reestructuración industrial que conlleva el traslado de ciertas industrias maduras al extranjero (manufacturas, industria ligera) y la deslocalización de determinados servicios, con lo cual a su vez las zonas generarían también una importante demanda de maquinarias y productos de fabricación china, permitiendo

al mismo tiempo la internacionalización “masiva” y “en grupos” de las pymes chinas creando una especie de incubadoras para protegerlas en los primeros años. Aunque el continente asiático probablemente vaya a ser el principal receptor de estas industrias por ofrecer condiciones más ventajosas, la oportunidad de momento está abierta para África y sus dirigentes debían aprovecharla antes de que sea tarde

Segundo, el perfil alto de esta iniciativa ha asegurado hasta ahora un apoyo financiero generoso por parte de la dirección china. El Ministerio de Comercio llevó a cabo dos rondas de licitación para elegir las mejores propuestas, y los ganadores quedaron automáticamente elegibles para recibir diversos incentivos, entre ellos créditos a largo plazo y subsidios que cubran el 30% de sus gastos de establecimiento pero todos con carácter retroactivo, con lo cual las empresas tuvieron que hacer importantes desembolsos iniciales. A su vez, el Fondo Sino-Africano para el Desarrollo establecido por el Consejo de Estado en 2007 con un capital de mil millones de dólares que luego fue elevado a 5.000 millones, también adquirió participaciones en tres de esas zonas. Algunas provincias chinas –que van ganando cada vez más peso en el desarrollo de los lazos económicos con el exterior– también se incorporaron en el empeño, como hemos visto en Mauricio, Egipto o Etiopía, entre otros– aportando expertos, financiamiento y experiencia propia en la creación y la gestión de estas áreas de desarrollo que está en el origen de sus estándares actuales. Tampoco se puede olvidar que China ofrece términos de intercambio preferenciales para los países africanos: en la reunión de 2006 del Foro para la Cooperación Sino-Africana (FOCAC), extendió a 440 productos de los países africanos más pobres el acceso libre de impuestos a su mercado, y en 2009 amplió la medida para que abarcara el 95% del total de los productos exportados desde el continente negro.

Finalmente, destaca la experta norteamericana, a pesar de los incentivos gubernamentales, las ZEE son, en el fondo, proyectos empresariales dirigidos por grupos de empresas (muchas de ellas grandes empresas estatales, con estrechos lazos con la administración de Beijing o los gobiernos provinciales respectivos), y como tales, fueron diseñadas con la idea de generar ganancias suficientes para asegurar su sostenibilidad. En su creación y gestión participan las mismas entidades que guiaron la histórica transformación económica de China durante los años de la reforma, “condenándolos al éxito”.

## Referencias:

- » Alves, Ana Cristina (2012): Chinese Economic and Trade Cooperation Zones in Africa: Facing the Challenges. South African Institute of International Affairs (SAIIA ) Policy Briefing no.51
- » Bräutigam, D. (2009), “*The Dragon’s Gift: The Real Story of China in Africa*” Oxford University Press
- » Bräutigam, D., T. Xiaoyang(2011) African Shenzhen: China’s special economic zones in Africa, *Journal of Modern African Studies*, 49. 1 pp.27-54
- » Bräutigam, D. Farole T. Y T. Xiaoyang (2010): Chinas Investment in African Special Zones: Prospects, Challenges and Opportunities, *Economic Premise*, March issue, The World Bank, Washington D.C.
- » Davies, M.(2008) Special Economic Zones: China’s Development Model comes to Africa en R. I. Rotberg, ed. *China into Africa: Trade, Aid and Influence*, Brookings, Washington D.C.

- » Farole, Thomas (2011) *Special Economic Zones in Africa: Comparing Performance and Learning from Global Experiences*, The World Bank, Washington D.C.
- » Giannecghini P. (2011) *Chinese Special Economic Zones in Africa*” *The China Monitor* Centre for Chinese Studies, University of Stellenbosch, South Africa, September issue
- » Mthembu-Salter G. (2009) *Chinese investment in African Free Trade zones : Lessons from Nigeria’s Experience*’, SAIIA Policy Briefing no.10
- » Lin, Justin Yifu (2012), “From Flying Geese to Leading Dragons: New Opportunities and Strategies for Structural Transformation in Developing Countries” *Global Policy*, Vol. 3, Issue 4, November
- » Xiaofang Shen, (2013) *Private Chinese Investment in Africa: Myths and Realities*
- » Working Paper 6311, 3 January, The World Bank, Washington D.C

## El cambio en el patrón manufacturero de China

*Lic. Gustavo Alejandro Girado*

### *La IED como origen del proceso*

China ha combinado el desarrollo de su gran mercado interno con una agresiva y exitosa estrategia exportadora, la cual estuvo en un inicio ligada a la atracción de IED. De hecho su fuerza comercial está íntimamente vinculada con la presencia de capital extranjero en su territorio. Ese proceso de recepción de inversiones extranjeras reconoce diferentes etapas, y han sido centrales a la hora de explicar la performance china de las últimas tres décadas.

Una primera es de inicios de la década de 1980, cuando comienzan las reformas económicas, en la cual China recibe la IED porque se constituye como una plataforma de exportación de productos manufacturados con mano de obra intensiva, básicamente. Su primer objetivo fue aumentar las exportaciones pero también vincularse con los mercados manufactureros mundiales y facilitar la modernización del aparato productivo, principalmente mediante la operación de empresas transnacionales. Entonces China era un atractivo espacio para la producción de productos que usen mano de obra de baja calificación, pues contaba (y cuenta) con una casi infinita oferta local de este factor. Como laboratorios de las reformas que comenzaban, se crearon las zonas económicas especiales (ZEE).

Un segundo momento presenta una ampliación de aquella IED, o sea más inversiones por parte de los mismos actores, y en esta oportunidad llegan para ampliar la capacidad de producción de las plantas instaladas, porque China ya se había constituido en un mercado en sí mismo, importante como tal, y no alcanzaba lo que se manufacturaba localmente para abastecer tanto los mercados externos como el frente interno. Durante los primeros años posteriores a aquellas reformas los flujos de IED fueron relativamente modestos y a partir de 1990 aumentan significativamente.

Una tercer etapa es la del ingreso masivo de actores extranjeros a producir en el mercado chino, debido a que las dilatadas negociaciones para la adhesión de China a la OMC (duraron 16 años, hasta finales de 2001) estaban posponiendo las posibilidades de hacerse del mercado chino, que ya era atractivo. Debido a que comerciar con China, venderle, era complejo (las barreras al comercio presentes eran de todo tipo y abundaban las técnicas, zoo y fitosanitarias), más sencillo era ir allí e instalarse en su territorio. Lo más rentable en este escenario, claro, fue sortear aquellas restricciones saltando la frontera y conseguir instalarse en su territorio para abastecer su creciente mercado interno y también exportar.

Un cuarto momento de ingreso de IED, que ya presenta otro carácter y es más reciente, se revela cuando China comienza a exportar capitales, una vez que el crecimiento de sus reservas se acelera y se convierte en el principal acreedor del gobierno norteamericano. En ese momento, y ya en este siglo XXI, si bien no se

desmerece el ingreso de capital productivo entran capitales a China para especular con el tipo de cambio en virtud de las presiones que recibía -y recibe- para revaluar el yuan renminbi: los capitales ingresan para beneficiarse con la paulatina -y casi garantizada- revaluación de la moneda asiática frente al dólar, de manera tal que puedan aprovechar la segura apreciación del yuan y ganar dinero con el cambio de moneda apostando a una tasa de interés positiva, cuando las tasas globales se encuentran en niveles mínimos por la fuerte caída en los niveles de actividad<sup>(1)</sup>.

### *El valor agregado local en su perfil externo*

Los procesos mencionados hasta aquí (ingreso de IED a China que implica modificaciones en el patrón productivo) están cambiando profundamente la canasta exportadora de China en favor de los productos de alta tecnología. Como contraparte, la participación de los productos de baja tecnología, como textiles y calzados, ha bajado. De acuerdo a lo recabado por la OCDE (2011), el peso relativo del sector de manufacturas de tecnología media se mantuvo y baja permanentemente la participación de las ventas de sus materias primas.

En resumidas cuentas, el crecimiento de las exportaciones comenzó al inicio del período de reformas coincidiendo con la primera oleada de IED, y se concentró al principio en manufacturas simples, para evolucionar hacia productos más sofisticados, en un proceso que hoy continúa. Para 1985 los productos primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales todavía representaban el 49% de las exportaciones, porcentaje que disminuyó al 12% en 2000 y siguió descendiendo hasta ser casi insignificante. Por el contrario, las manufacturas no basadas en recursos naturales y de bajo nivel tecnológico, subieron su peso relativo hasta el 54% del total de las exportaciones en 1990, para luego ir descendiendo a medida que aumentaba la exportación de otras manufacturas de mayor contenido tecnológico.

En los últimos 11 años, China ha aumentado su participación en las exportaciones globales de manufacturas aproximadamente un 1% anual. Para 2009 eran el 12,1% del total y las exportaciones de manufacturas chinas alcanzaron el 13,7% al año siguiente. A fin de 2012 ese porcentaje es ligeramente superior, y diversas estimaciones sostienen que la tendencia persistirá durante al menos otra década. El contenido de esas ventas también ha cambiado. Parece apropiado detenerse en este punto un instante.

Hace 5 años, el 45% de las exportaciones de bienes correspondía a manufacturas intensivas en mano de obra y solo el 8% a manufacturas que incluyan un proceso intensivo en investigación y desarrollo. Ya en 2008, las primeras descendieron al 27% del total de exportaciones mientras que las segundas duplicaron su presencia hasta el 16%, en un claro progreso de escalamiento tecnológico.

---

(1) China devalúa su moneda en 1994, y desde entonces y hasta mediados de 2005 mantuvo una paridad de 8,4 yuanes por dólar, moviéndose toda esa década a la par de la moneda norteamericana ("peg"). Desde 2005 el Banco Central chino administra una flotación administrada del yuan y ya es una de las monedas que más se ha revaluado frente a la divisa norteamericana desde entonces.

El punto que pretendemos subrayar es el que hace a la propiedad de ese progreso. La participación en las exportaciones chinas de la IED radicada en China viene disminuyendo sistemáticamente desde el pico del 60% alcanzado en 2005. Las empresas locales, como los productores de maquinaria pesada, están jugando un rol creciente en ese cambio, y la contracara del proceso es que aquella IED radicada en China, paulatinamente esta focalizándose en el sector servicios dentro de ese país. En suma, progresivamente aumenta la participación de capitales chinos en las exportaciones que salen desde China.

Esas dos tendencias implican que el compromiso de China con el mundo en la década que viene, en términos comerciales, posiblemente sea llevado a cabo fundamentalmente por empresas chinas participando en los mercados de países en vías de desarrollo. Esto es un marcado contraste con la década pasada, durante la cual las inversiones de las multinacionales fueron el factor clave en la integración de China en la economía mundial.

Más importante, los productos de alto valor agregado que importan los países en vías de desarrollo son aquellos en los cuales las empresas manufactureras chinas están tratando de ganar en capacidad. Casi todos los trenes, tractores y camiones exportados por China en 2010 fueron destinados a economías en vías de desarrollo. Esto puede ofrecer a las empresas manufactureras chinas los mercados externos que necesitan para generar escala y tecnología, antes de intentar ingresar en los mercados de la OCDE con esos productos, mercados muy regulados y exigentes en cuanto a calidad se refieren.

Así, aunque la ingeniería y las firmas de alta tecnología occidentales todavía no puedan ver una competencia importante en sus propios mercados, sí van a enfrentar un gran cambio en sus mercados externos, en terceros mercados (competencia indirecta). En 2008, por ejemplo, 71,5% de todas las maquinarias importadas en los BRICs (excepto China) y Sudáfrica, vinieron de los países de la OCDE. Esa porción cayó al 63% en 2010, mientras que la participación de China creció del 17,5% al 21,8% en el mismo período.

En ese proceso es cuando África y Latinoamérica afloran por sobre la media como destino de los capitales chinos, mientras la economías del hemisferio norte occidental reciben capitales chinos pero como compradores de tecnología y marcas, porque no sólo pretenden abastecerse o conseguir insumos para llevar a su territorio: también pretenden desarrollar mercados en Europa y América del Norte y comprar, en ellos, tecnología occidental y marcas consolidadas para poder gestionarlas dentro de su territorio y competir en él. Consultoras internacionales advierten que no necesariamente los chinos desean conquistar mercados externos, sino que uno de sus principales desafíos es desarrollar y asegurarse el propio.

La política china que dirige sus intereses en procura del abastecimiento de materias primas (alimenticias y energéticas) sin duda continuará vía empresas chinas interesadas en África y América Latina, dada su dotación de recursos naturales. Pero ésta no parece ser la única meta de las incursiones chinas: la IED china en los países desarrollados, cuando abordan empresas europeas y estadounidenses, va por el acceso al mercado. Desde entonces la adquisición de empresas por parte de empresas chinas se acelera notablemente.

Las inversiones chinas fuera de su territorio van paulatinamente consiguiendo sus objetivos porque para ambos propósitos cuentan con formatos relativamente desconocidos en occidente, los que para avanzar en

mercados externos les resultan especialmente convenientes: ese proceso de internacionalización es encabezado por empresas estatales chinas, que van a otros países con una propuesta cerrada como inversiones corporativas, de una sola entidad, crédito barato y otros beneficios<sup>(2)</sup>.

### *Los cambios por venir*

Ahora, junto con el crecimiento de la cantidad y calidad de las exportaciones e inversiones que sale desde China, el Politburó centra su interés en el grado de valor agregado local, que varía considerablemente según el tipo de empresa: es menor en las empresas transnacionales y mayor en las empresas chinas. Al comienzo del período, el agregado de valor chino por producto es alto en bienes de bajo contenido tecnológico, y va disminuyendo en la medida que ascendemos en la cadena de valor.

Así, las exportaciones chinas de productos intensivos en tecnología son las que tienen un menor valor agregado local: desde un 4% para computadoras hasta un 15% para equipo de telecomunicaciones (OCDE, 2010). Probablemente este panorama este cambiando en la medida que las empresas privadas chinas incrementan su participación en las exportaciones (proporción que pasó del 5% del total en 2001 al 30% en 2009), como mencionamos al comienzo.

Ese proceso de mayor penetración y con productos más sofisticados, se aprecia cuando diversas economías en vías de desarrollo, con China a la cabeza, “invaden” paulatinamente los mercados de ciertas categorías de productos en los cuales las economías más desarrolladas siempre predominaron. Si bien la especialización prevalece (China equivale a producto “barato” y los desarrollados a “sofisticado”), la participación de las exportaciones combinadas a todo el mundo de EE.UU., Japón y la UE27, en manufacturas, cayó del 63,3% en 2001 al 56,3% en 2010. Ese espacio de mercado fue ocupado, principalmente, por China. La experiencia parece indicar que en los sectores de productos en los cuales China se lanza a competir (apoyado en economías de escala y fuertes inversiones), el impacto de esa competencia es considerable.

Consultores internacionales sugieren que esos sectores involucran -mayoritariamente- equipos de capital y sus repuestos, reflejando grandes mejoras en los niveles de precisión en productos para cortar metales y algunos procesos metalúrgicos. Hay varios componentes que eran muy difíciles de hacer, para los que se requiere cierto nivel de resistencia, durabilidad y precisión, y ahora están siendo producidos masivamente por nuevas empresas chinas que han aplicado “ingeniería-reversa” sobre productos antes importados.

Pero hasta aquí los analistas han tratado con una porción relativamente chica del comercio mundial. La presencia global de China todavía tiene que hacerse sentir más en el mercado de exportaciones de automóviles (de US\$ 553 mil millones), en el de productos farmacéuticos -US\$ 310 mil millones-, y en el de

(2) En 2007 el gobierno dio luz verde a la Corporación China de Inversiones para que administre -haciendo inversiones afuera de China- parte del total de las reservas en divisas del país, que crecen velozmente. Es una agencia especializada cuyo objetivo es invertir una parte de esas reservas, ya que su volumen es mayor que lo necesario para el motivo esencial: pagos de corto plazo en el comercio internacional y para hacer frente a contingencias.

aviones, de US\$ 85 mil millones, entre otros. El futuro de las exportaciones de China parece que va a estar encabezado por los productores de equipos, y aunque las empresas chinas todavía no pueden penetrar en los mercados occidentales, la competencia la dan en terceros mercados.

Pese a encontrarse en un camino de acumulación de conocimiento, el esfuerzo en investigación y desarrollo de las empresas chinas es todavía inferior al del promedio de las empresas de los países de la OCDE (1,5% del PBI versus el 2.2% promedio en esos países), particularmente en las industrias de alta tecnología, segmento en el que las firmas chinas básicamente ensamblan partes.

De allí que la fuente de sus innovaciones sigue siendo la IED y el producto de las investigaciones que viene dentro de los insumos importados por China. El tipo de inversiones en I+D que realizan las empresas chinas en este segmento es el que equivale a las industrias de baja tecnología en los países más avanzados (OCDE, 2011). Aquel interés político en revertir esta dependencia del capital extranjero<sup>(3)</sup> aparece reflejado en el 12° Plan Quinquenal, donde se da cuenta en detalle de la necesidad de afrontar varios desafíos, entre los cuales subrayan el de pasar a una economía donde los esfuerzos se dirijan a mejorar su capacidad innovadora. Se trata, en suma, de que el valor agregado de origen chino sea cada vez mayor en cada producto que sale de las fábricas chinas.

En el Plan vigente, el gobierno chino se plantea 24 objetivos clave a alcanzar durante el transcurso del quinquenio, de los cuales varios implican una continuidad de las políticas ya planteadas en el 11° Plan Quinquenal. Dichos objetivos mencionan que China ahora debe crecer apoyándose más firmemente en procesos innovadores desarrollados en la industria local, para lo cual entiende que deben mejorar el contexto en el cual se desarrollarán las empresas en condiciones de invertir en I+D y acumular conocimiento, de manera tal que puedan luego ser traducidas en innovaciones, como por ejemplo optimizando la estructura industrial, poder hacer que el desarrollo entre las regiones sea más equilibrado (hoy concentrado en el este y sudeste del país), promover la urbanización e impulsar las industrias que ahorren energía y no sean nocivas para el medioambiente.

De acuerdo a información oficial, el gasto pretendido en I+D en la economía deberá alcanzar el 2,5% del PIB para el año 2020<sup>(4)</sup>. China tiene con qué fundamentar esas pretensiones, así como alcanzar el pretendido índice de 3,3 patentes por cada 10.000 habitantes<sup>(5)</sup>. Que se hayan fijado esos *targets* es el resultado del tránsito por un largo camino en el cual la presencia de capital transnacional ha sido central. En todo caso, la base desde la que se plantean estos objetivos no es menor: la innovación doméstica requerirá de capital humano

(3) China recientemente ha restringido la IED en varias actividades consideradas estratégicas y, en algunas manufactureras, forzó a las empresas extranjeras a formar empresas conjuntas con sociedades locales y a transferir tecnología.

(4) Estimaciones del BBVA sostienen que ese porcentaje representaría aproximadamente us\$ 300 mil millones.

(5) “A China registra um notável desempenho na solicitação de patentes no exterior, indicador da aplicação do conhecimento científico. O número de patentes de invenções obtidas junto ao escritório americano de patentes e marcas (USPTO, na sigla em inglês) atingiu 2.657 em 2010 (90 em 1999)”, tomado del sitio del Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial -IEDI-, “Análise IEDI -22/08/2011- Inovação - Lições de Inovação que Vêm da China (Homenagem a Antônio Barros de Castro)”.

de calidad y China produce algo más de 500 mil ingenieros por año, de buena calificación relativa básica<sup>(6)</sup>.

En ese sentido, el Plan propone que las regiones costeras sean transformadas desde su actual base manufacturera en una región donde predominen los servicios, manufactura de avanzada y se convierta en un verdadero “hub” para las actividades de investigación y desarrollo. En suma, entender el proceso innovador como un vehículo para la reestructuración productiva, lo que requiere que simultáneamente a que la atención se fija en la renovación tecnológica (requeridas por las industrias tradicionales), se impulsen las industrias manufactureras de avanzada.

El cambio en el patrón exportador, la profundización de las reformas y el paulatino cumplimiento del 12º Plan Quinquenal, modifica cualitativamente el vínculo comercial con sus socios comerciales. La relación económica bilateral con Argentina es un buen reflejo de estos cambios, tanto cuali como cuantitativamente.

---

(6) En 2009 consiguieron universalizar la escolaridad para los chicos de hasta 15 años, y hasta los 18 años un 75% de los chicos tienen completada la escuela secundaria; en el informe PISA los chicos que estudian en Shanghai consiguieron excelentes resultados (OCDE 2010 -b y c-).

## La Sabiduría del Dragón

*Flor Romero y Rodrigo Querubín*

(Editor: UNEDA (Unión de Escritores de América), Bogotá (Colombia). Impreso en Cargraphics, páginas 279)

*Si ponemos en la balanza las virtudes y los defectos de los príncipes que han reinado después de cien generaciones, ninguno de ellos escapará a nuestra apreciación: desde que el hombre existe sobre la tierra, ninguno ha igualado a Confucio. (Mencio)*

La política de apertura de la China no necesariamente implica que la civilización china se haya tornado más comprensible para nosotros, ni siquiera más familiar.

Por el contrario, la aspiración del gobierno chino de ocupar el sitio que le corresponde en el concierto de las naciones y la de su población de adoptar un medio de vida occidentalizado tienden a enmascarar los trazos auténticos del mundo chino. Por eso, con el propósito de comprender los resortes y el movimiento de esta extraordinaria civilización, es importante considerar el momento fundacional, en el que se esbozaron los trazos de su destino.

De manera que el corazón de la cultura china y el espacio dentro del cual la China se hizo civilización, encuentran su origen en el pensamiento del más célebre de sus maestros de vida, Konkfuzi (maestro Kong) a quien los misioneros jesuitas le dieron el nombre de Confucio.

Fue el espíritu confuciano que siempre me ha seducido, el que me llevó a pensar en escribir un libro para divulgar las sabidurías del pensador Confucio, las de Mencio, y también las de la sabiduría popular china.

*La Sabiduría del Dragón*, es un libro escrito por dos narradores colombianos: Flor Romero y Rodrigo Querubín, que aparece justo al declinar (diciembre) de 2012, el año del Dragón en el cual no solo encontramos los dragones de todas las épocas, y sus parientes que se incrustaron en el continente americano en forma de serpientes emplumadas, jaguares míticos, salamandras, peces alados, vampiros errantes, sino con la sabiduría de filósofos y pensadores como Confucio y Mencio, historias de la China Imperial, tan desconocidas entre nosotros, los orígenes de la música, la escultura, la literatura.

Podría afirmarse que todo en China se hace en relación a Confucio (en pro o en contra). Su filosofía se basa en algo tan sencillo como aprender a ser humano, lo cual constituye para el maestro el deber sagrado de todo hombre.

Las Analectas de Confucio que datan del siglo V A.C., son textos, que ejercen una influencia considerable de manera durable sobre gran parte de la humanidad. Confucio seduce por su buen humor, su generosidad, su bonhomía. Logró conciliar el vigor de los principios morales y las debilidades de los humanos. Sus enseñanzas proponen el arte de vivir que es un modelo para el mundo moderno. Estas sabidurías, lo mismo

que las de su discípulo Mencio, han sido seleccionadas para nuestra sociedad, y las tenemos en este libro al alcance del gran público, sobre el buen gobierno, valores morales y éticos, la prudencia, el conocimiento, la sencillez, el respeto, la responsabilidad, la tolerancia, la rectitud, la felicidad, la paciencia, la perseverancia, el amor, la generosidad, la honestidad, la cooperación, el optimismo, la equidad, la cortesía, la paz y la guerra.

Flor Romero y Rodrigo Querubín, lanzan la hipótesis de la llegada de los chinos a América, 74 años antes de Colón, cuando El emperador Zhu Di, (Dinastía Ming) envió por los mares del mundo una gran expedición comandada por el eunuco Zhen He, que quizá llegó a nuestras costas trayendo gallos, picante, pájaros-camello (avestruces) pavos reales, incienso, recorriendo más de mil países grandes y pequeños, porque –como anota el escritor e investigador francés Menzies– *“el paisaje maya está plagado de evidencias directas de una antigua presencia china en sus comidas, el arte, la brujería, costumbres, picantes, tejidos, mitos y ritos.”*

La portada del libro, en donde campea un jaguar-dragón tairona encontrado por el guaquero samario Jorge, en predios de la Sierra Nevada de Santa Marta, trabajado en cerámica cocida al sol, con pinturas en negro y rojo, da testimonio de la llegada de los dragones a nuestro continente milenios atrás, lo mismo que las serpientes emplumadas mayas, talladas en piedra y el dragón-salamandra de la civilización Zenú que conserva tallado en oro el Museo del Banco de la República de Bogotá, y otros que reposan en los museos de Guatemala, Costa Rica, Panamá y México,

Vale la pena destacar en estos tiempos de tanta confusión y episodios violentos, la filosofía confuciana que nos enseña cómo ser verdaderamente humanos, la piedad filial, el arte de servir y gobernar, el respeto de los ritos, para llegar a la vía confuciana al servicio del mundo moderno.

Gobernar en armonía no es dirigir o dominar, sino equilibrar, o sea, permanecer en la vía del centro del Estado, sostenerse justo en el centro, no en la cúspide de la pirámide, sino en el pilar que sostiene el equilibrio de la estructura del mundo. Este rol requiere gran habilidad, sobretodo una virtud perfecta, y un sentido de lo justo –lo que Confucio llama la justicia (en chino yi), ideograma que significa a la vez justicia y exactitud.

“Antes de servir a los dioses, preocúpate por servir a los hombres que te rodean, de hacerlos nobles, valerosos, honrados, justos y virtuosos; y una vez realizado lo anterior, dedícate a los dioses (Confucio).

*“Yo soy la medida de toda regla –dice el maestro. No porque soy yo quien la decreta, sino porque yo llevo en mí esta sensibilidad que me empuja a apreciar el equilibrio, la armonía, la exactitud de cada situación. El que cultiva esta maravillosa medida puede mantener el centro de su vida, del Estado y aún del Universo.*

En este libro hemos recopilado algunos cuentos antiguos de la China, para realizar versiones que dan al lector una idea de los orígenes de la literatura china, de su poesía, de los comienzos de la música. Porque de todas las formas de arte que tuvieron un desarrollo asombroso durante la historia imperial de China, sin lugar a dudas, la música ocupa un lugar especial. El amor y la devoción que el pueblo en general y los gobernantes sintieron por la música, no ha sido igualada por ningún otro imperio sobre la tierra.

Según la mitología china, la música se inició cuando el Emperador Amarillo, Huang Di, envió al sabio Ling Lun a las provincias del Oeste para que hiciera una flauta de bambú cuyo sonido fuera capaz de igualar al canto de los pájaros. Este pasaje me recordó la historia de las flautas del Yurupary de nuestro Vaupés.

Confucio fue profesor y músico, y recopiló la música existente en su Libro de las Odas o Shijing. *Para educar a alguien –decía– se debe empezar por la poesía, hacer énfasis en las ceremonias y terminar con la música.* Eran los tiempos de la dinastía Zhou, y se atribuía a la música efectos mágicos, para llamar la lluvia, prevenir desgracias naturales, invocar los espíritus de lo antepasados. Pero sobre todo la música tenía un efecto reconfortante en el espíritu del hombre.

Lamentablemente, durante la dinastía Qin, el cruel emperador Qin Shi Huang –quien emprendió obras monumentales como la muralla china y los famosos caballos de terracota para su tumba, decidió denunciar que la música era un pasatiempo inútil y mandó destruir libros musicales, manuscritos sobre música y hasta instrumentos.

La música tuvo su mayor apogeo en China durante la dinastía Tang. Y fue Zhu Zaiyú el músico del canto real, quien está considerado como el mayor músico de la China, (Dinastía Ming). Su obra cambiaría el destino de la música no solo en China sino en el mundo, pues decidió la escala dodecafónica, en la cual se basan instrumentos modernos como el piano cincuenta años antes de que lo hiciera Marin Mersesse en Europa en 1636.

Hoy subsisten alrededor de 600 instrumentos musicales diferentes en China.

Pasamos luego por los cuentos chinos –como dice la jerga popular colombiana– y les contamos el periplo de Zhen He, el eunuco que llegaría comandando una poderosa flota, a nuestras costas, y sus peripecias, pues según un texto ignoto *“El Emperador nos ha ordenado viajar en más de un centenar de barcos para tratar bondadosamente a las gentes distantes. Hemos ido a las regiones occidentales, más de mil países, grandes y pequeños. Hemos atravesado más de mil li (cuarenta mil millas marinas) de inmensos espacios de agua”*

## La cultura estratégica de China

Xulio Ríos

Podemos, quizá, aceptar que China, como muchos vaticinan, se convierta a corto plazo en la primera potencia económica del planeta. Aunque la gloria no está del todo cantada, tanto en función de las dificultades de su proceso de reforma como de las reacciones de los países desarrollados de Occidente a través, entre otros, del fomento de acuerdos de libre comercio de gran amplitud, dicha realidad pudiera llegar a confirmarse en pocos años.

Otra cosa es, sin embargo, que China disponga de los atributos indispensables para afirmarse como una potencia global integral. Y no se trataría tanto de sus insuficiencias en materia tecnológica o militar, que trata de corregir a marchas forzadas habilitando políticas y presupuestos millonarios, ni del agravamiento de las contradicciones sociales o políticas, que le exigirán por largo tiempo una exhaustiva atención a los asuntos internos, sino de algo más sutil y de mayor alcance, esto es, la carencia de un pensamiento, de una ideología que pudiéramos calificar de universal.

A día de hoy, su influencia cultural es limitada y viable solo y de manera limitada en su entorno más inmediato. Entendida como reto ideológico a Occidente, plantea numerosas reservas. Si su modelo económico, aún singular en muchos aspectos, sugiere la imposibilidad de su traslación automática a otras latitudes, en el orden del pensamiento, también sus especificidades culturales y nuestro distanciamiento respecto a sus claves, dificultan su universalización o siquiera el mínimo mestizaje.

Dicho esto, cabría señalar igualmente que Oriente nos es indispensable y que la primacía excluyente del pensamiento occidental es una muestra de provincialismo de nuestra cultura, ajena a cualquier empeño auténticamente cosmopolita. Se ha avanzado mucho en las últimas décadas en la interacción económica con Asia, pero poco en la comprensión de su universo espiritual.

El reconocimiento de ese foso inmenso inspira una dinámica política cultural exterior por parte de China que ha ganado intensidad en los últimos años. Su objetivo a medio plazo, como en otros campos, es incrementar su presencia e influencia política más allá de la Gran Muralla, pero ahora mismo se conformaría con ser más entendida y aceptada, enarbolando la bandera del respeto a la diversidad.

A la inevitable curiosidad, debe sumarse la idoneidad de la cultura para llegar a comprender la lógica y el proceder de las autoridades chinas, muy deudoras de sus raíces más profundas, donde radican las principales fuentes de su previsibilidad.

Dos textos nos serían hoy de mucho provecho en esta labor tan indagatoria como interactiva. El más conocido es *El arte de la guerra*, de Sun Zi; quizá menos, *Las 36 estratagemas*, un clásico de la estrategia taoísta.

*El arte de la guerra* de Sun Zi tiene más de 2.000 años de antigüedad, pero sigue abordándose como una obra plenamente actual. Lo es por la acertada contundencia de muchos de sus aforismos, pero, sobre todo, porque es parte sobresaliente de ese legado de la milenaria civilización china que ejerce una poderosa influencia en la conducta política y en la mentalidad de los dirigentes actuales. Estos conceden al conocimiento de la historia un papel central en su formación, gobernando con una mano en el presente y otra en el pasado.

La esencia del pensamiento de Sun Zi consiste en la apuesta por métodos no violentos para alcanzar la victoria en un conflicto. El arte de la guerra se fundamenta en el engaño, dejó escrito, y siempre es preferible ganar sin luchar. Gran parte de la cultura estratégica de China suscribe la idea de que no es la fuerza material la clave del poder —lo cual no quiere decir que sea irrelevante—, sino la moral y la inteligencia. Es la atracción cultural la fuerza más eficaz para doblegar cualquier hostilidad. Por eso la construcción de una civilización espiritualmente superior a todas las demás es el principio de cualquier posición invencible y el fomento de su poder seductor la mejor garantía para una convivencia pacífica. La similitud con el poder blando es notoria. Tal era, en parte, la lógica que inspiró los reinos tributarios de China durante varios siglos.

Si *El arte de la guerra* es una obra de todos los tiempos, objeto de estudio en las academias militares de todo el mundo, en universidades y escuelas de negocios, desde el punto de vista de las relaciones internacionales reviste el máximo interés en un momento de transición como el actual.

Son muchos quienes en China comparan la fluidez del tiempo presente con la época de los Reinos Combatientes (siglos V a III antes de Cristo) cuando este libro tuvo mucho predicamento. Fue una etapa en la que diversos feudos pugnaban por hacerse con el poder central, inmediatamente posterior a Sun Zi (Periodo de la Primavera y Otoño) y previa a la fundación de China. Aquella era una China internamente multipolar y el juego de relaciones y conflictos entre los actores emergentes, que no estaban en condiciones aún de superar el poder hegemónico, sugiere hoy el estudio de sus acciones para intuir y orientar los vectores de conformación del orden de la posguerra fría. Los estrategas chinos llevan años estudiando a conciencia aquel periodo histórico tratando de deducir las claves aplicables al tiempo presente.

La propia escuela del PCCh y de su ejército es muy deudora de esta obra de Sun Zi. Mao reconocía abiertamente su influencia en las estrategias que le permitieron vencer a un rival infinitamente más poderoso como el Kuomintang. Otro tanto podemos adivinar cuando Deng Xiaoping enfatizaba su principal contribución a la política exterior de la China posmaoísta: no hay que apresurarse, hay que esperar el momento. Esa paciencia, cultivada con las alianzas (llámense OCS, BRICS u otras) es lo que permite ganar en el último momento. Observar la política exterior de China y contrastarla con *El arte de la guerra* de Sun Zi ilumina sus contornos y ayuda a entender mejor la razón y sentido último de muchos comportamientos.

Por su parte, *Las 36 estratagemas* constituye una reflexión sobre el arte de la victoria, reuniendo las leyes para el éxito en la contienda con el adversario. La más celebrada en China es la que invita a la fuga en condiciones adversas. Nada que ver con nuestro deshonor. Mao, con su Larga Marcha, la evidenció como un modo de avanzar.

La importancia atribuida a este texto era tal que siempre ha estado rodeado de mucho secreto y solo circulaba en núcleos reducidos de estrategias militares. Hasta 1979 ha permanecido oculto al gran público. El pragmatismo y la flexibilidad sobresalen como sus principales principios inspiradores.

Ambas obras son de gran aplicación en todos los contextos competitivos y en ellas encontraremos algunos trazos básicos del pensamiento chino, moldeadores de su filosofía y aplicables tanto en la política interna como en la diplomacia, la comunicación, la gestión en sentido amplio, los negocios o en la vida social. No solo en el orden militar. Toda una despensa de instrumentos con vocación práctica.

Ambas tienen en común la fabulación de estratagemas para vencer por medio del engaño y las argucias psicológicas en un contexto de hostilidad. El más sabio es aquel que no combate o que si se ve obligado a hacerlo, se comporta como el agua, obteniendo la victoria sin luchar. Si uno analiza la política continental hacia Taiwán puede comprender cabalmente el sentido de esta estrategia. La agresividad no es sinónimo de vigor; el poder en Oriente se asocia más con la fragilidad y la capacidad de adaptación.

Para la mentalidad occidental no resulta fácil la comprensión profunda de los contenidos de estas obras. La complejidad de las ideas que incorporan y la necesidad de trascender el sentido literal de cada una de las expresiones exige un conocimiento íntimo de la cultura y civilización china para explorar sus sutilezas y desgarrar sus sentidos metafóricos. Pero el esfuerzo vale la pena. Su incorporación al bagaje propio nos libraría de nuestro unilateralismo armándonos de razones para reivindicar un ecumenismo de nuevo signo.

解析中国

Jiexi Zhongguo



伊比利亚美洲 对中国的分析与思考  
Análisis y Pensamiento Iberoamericano sobre China

中国

Observatorio de la  
Política China