

ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA INTEGRAL DE MÉXICO CON CHINA PARA 2024-2030

POST SCRIPTUM*

ENRIQUE DUSSEL PETERS**

INTRODUCCIÓN

El documento parte de lo establecido anteriormente en Dussel Peters (2018) y en Dussel Peters y Levy-Dabbah (2018). En ambos documentos se realiza un examen puntual socioeconómico de la relación bilateral entre México y China con docenas de propuestas en los ámbitos de la cultura, la política regional de América Latina y el Caribe, la política bilateral, así como en el ámbito económico y particularmente en el comercio, la inversión y el turismo, entre otros.

Partiendo de este esfuerzo, en lo que sigue sólo se abordarán aspectos que consideramos novedosos en el último lustro de la relación bilateral (primera sección) para elaborar en la segunda parte un grupo de propuestas adicionales a las ya indicadas anteriormente.

NUEVAS CONDICIONES QUE AFECTAN LA RELACIÓN BILATERAL SOCIOECONÓMICA HASTA 2024

Al menos cuatro aspectos son relevantes para comprender la relación bilateral socioeconómica hasta 2024.

Primero. Es indispensable comprender la profundidad y las implicaciones de la confrontación entre Estados Unidos y China, particularmente desde 2017-2018. Después de décadas de acercamientos entre Estados

* Post scriptum al capítulo “Creciente complejidad de la relación entre México y China (2000-2017): condiciones y propuestas” (Dussel, 2018).

** Posgrado en Economía de la UNAM y Centro de Estudios China-México, Facultad de Economía de la UNAM.

Unidos y China (Kroeber, 2016) desde el reconocimiento diplomático en 1979, a finales de 2017 la nueva administración Trump cambió significativamente de rumbo en su relación con China. Estados Unidos reconoció su relación con China como una “competencia entre grandes potencias” (*great power competition*). El análisis del vicepresidente Pence (2018) refleja particularmente el viraje de EU hacia China y su competencia sistémica: más allá de considerar a China como desagradecida –desde su perspectiva, los logros socioeconómicos de China fueron resultado del apoyo estadounidense desde la década de 1970–, es significativa la afirmación de Pence en cuanto a que China no se convertirá en una democracia ni adoptará mecanismos de mercado, por lo que Estados Unidos adoptará un “nuevo acercamiento” (Pence, 2018: 1, 6) hacia China. Desde entonces las administraciones de Trump y Biden –también con base en crecientes percepciones negativas de la población de Estados Unidos hacia China– han profundizado una generalizada confrontación con China, con las consiguientes respuestas por parte del sector público chino. Si bien la “guerra comercial” desde 2018 ha sido el tema más conocido en esta confrontación, es significativo comprender que la confrontación ha sido hasta 2024 profunda en todos los ámbitos de la relación bilateral: de la cultura y el cierre masivo de Institutos Confucio hasta restricciones masivas para que empresas chinas inviertan en Estados Unidos y para que estadounidenses inviertan en China. La propia Casa Blanca ha resumido estas medidas hacia periodistas, estudiantes, académicos, científicos y otros nacionales chinos en Estados Unidos que pudieran representar los intereses chinos (WH, 2020:10). Al menos dos aspectos son significativos al respecto. Por un lado, y como resultado de la confrontación en el ámbito comercial (“guerra comercial”), el desacoplamiento (*decoupling*) en el ámbito comercial entre Estados Unidos y China, resultado de múltiples medidas arancelarias y no-arancelarias en el comercio estadounidense con China, así como fuertes restricciones al comercio de productos de alta tecnología (Bown, 2023). Como resultado, la participación de China en el comercio de Estados Unidos cayó de su máximo en 2017 (con el 16.34% y siendo el principal socio comercial) al 10.91% en 2023 (y convirtiéndose en el tercer socio comercial después de México y Canadá). Esta significativa disminución se dio particularmente en las importaciones de EU provenientes de China, del 21.59% en 2017 y 13.85% en 2023. Es decir, se trata de un rápido y profundo proceso de desintegración del comercio entre las principales dos potencias comerciales mundiales. Por otro lado, las nuevas medidas en la estrategia de EU en contra de China son particularmente relevantes en el ámbito tecnológico y en la profunda

competencia entre ambos países por mantener el liderazgo tecnológico particularmente en CGV sustantivo, incluyendo semiconductores, tecnologías de información cuántica y sistemas de inteligencia artificial (Egan y Clark, 2023). Además de listados de empresas chinas a las que les está prohibido invertir en EU (*entity lists*) y de limitar el acceso a las exportaciones estadounidenses de alta tecnología, recientes medidas en 2023 por parte de la administración de Biden hacen explícita la prohibición de empresas chinas a productos y servicios estadounidenses de estos sectores de alta tecnología a través de instituciones como el Comité sobre Inversión Extranjera en Estados Unidos (CFIUS, por sus siglas en inglés).

Segundo. Estas recientes medidas por parte de Estados Unidos y particularmente desde 2022-2023, nos llevan a destacar el concepto de *security-shoring*. La administración de Biden desde 2021 definió su estrategia como de “inversión, alineamiento, competencia” (*invest, align, compete*) y de “competencia administrada” (Blinken, 2022 y Sullivan, 2024), es decir, de masivas políticas para enfrentar a China mediante inversiones que tan sólo en 2022 representaron casi el 15% de su PIB,¹ de integrar a terceros países –y a diferencia de la administración de Trump que buscaba una solución bilateral entre Estados Unidos y China– y la competencia –vía las políticas arriba descritas– en sectores tecnológicamente claves para mantener el liderazgo en la innovación.

Desde 2023, sin embargo, Estados Unidos volvió a redefinir su estrategia hacia China. En abril de 2023 la Secretaría del Tesoro de Estados Unidos (Yellen, 2023) planteó en forma categórica que la estrategia de EU hacia China tendrá como prioridad a la seguridad nacional de Estados Unidos: “se motivan solamente en nuestras preocupaciones sobre nuestra seguridad y valores” (Yellen, 2023). Es decir, las relaciones socioeconómicas con China, y con terceros países, se subordinan a la prioridad de la seguridad nacional de EU. Estados Unidos ha concentrado su estrategia de *security-shoring* en los semiconductores de alta tecnología; las diversas secretarías estadounidenses han reiterado sus esfuerzos en contra de China vía masivas restricciones con sus aliados, limitando la inversión extranjera directa (IED) china, las exportaciones hacia China y la IED hacia China. En este rubro Estados Unidos todavía cuenta con un liderazgo ante China y China busca desde hace más de un lustro reducir su dependencia de Estados Unidos y sustituir importaciones. En el resto de los sectores –incluyendo “fuerzas multiplicadoras” como en la inteligencia artificial, transporte eléctrico y en la salud–, Estados Unidos no está en condiciones de imponer un liderazgo tecnológico y propone una competencia con China (Sullivan 2024), siempre bajo la supremacía del *security-shoring*.

Tercero. Las implicaciones de este proceso de *security-shoring* son drásticas para terceros países, por ejemplo México, en el ámbito de su comercio internacional y de la IED, específicamente respecto a China. Es decir, las iniciativas de Estados Unidos explícitamente en contra de China buscan integrar a México para que se beneficie de las recientes medidas industriales, comerciales y de ciencia y tecnología de EU en contra de China. Lo anterior implica, concretamente, que México debe eliminar o reducir al máximo la proveeduría china en las exportaciones mexicanas a Estados Unidos, iniciar con instituciones y medidas como las implementadas por el CFIUS y hasta considerar el impacto que pudiera tener el que Estados Unidos cancele el estatus de Nación Más Favorecida (NMF) a China en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) (Dussel Peters, 2024a).

Cuarto. El reciente desempeño del comercio exterior y de la inversión de México con China es significativo, considerando la “nueva relación triangular” con Estados Unidos. Por un lado, el comercio exterior –importaciones y exportaciones de México– varía drásticamente durante 1993-2017: la participación de Estados Unidos se reduce del 81.03% en 1999 al 62.84% hasta 2017, mientras que la de China aumenta de menos del 1% hasta 2000 a niveles superiores al 9% desde 2014. Para este primer período –y ante la descrita confrontación entre EU y China desde 2018–, estas tendencias han sido particularmente significativas para el caso de las importaciones mexicanas: descendieron en más de 28 puntos porcentuales para Estados Unidos y aumentaron en más de 17 puntos porcentuales para China durante 1993-2017. La particularidad del reciente desempeño del comercio exterior agregado, sin embargo, se generó vía las exportaciones mexicanas; en sus importaciones México continuó con el desempeño con Estados Unidos y China de 1993-2017. Así, la participación porcentual de Estados Unidos en las exportaciones mexicanas aumentó en 2.83% durante 2017-2023 (de 79.83% a 82.66%) y las chinas también en 0.06%; en las importaciones, por el contrario, las de EU se redujeron en -3.6% y las chinas aumentaron en 1.44%.

En el ámbito de la IED, por otro lado, y con base en la información ofrecida por la SE (2024), la IED proveniente desde China, incluyendo a Hong Kong en lo que sigue, ha venido creciendo desde 2000, aunque todavía con participaciones muy reducidas: durante todo 2000-2023 representó el 0.66% de la IED mexicana, en comparación con el 49.01% de la estadounidense. China alcanzó su IED máxima en México en 2022 –con 706 millones de dólares o el 1.94% de la total– y cayó a 441 millones de dólares en 2023 según la SE (2024). En comparación con Estados Unidos, la tasa de

crecimiento promedio anual (TCPA) de la IED china fue de 4.6% durante 2018-2023 y de 4.0% para Estados Unidos durante el mismo periodo; ambos países presentaron una TCPA muy superior a la IED total de México (de 1.1%). Es decir, ambos países han realizado IED muy por encima del total de México durante 2018-2023.²

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PARA 2024-2030

México se encuentra en la actualidad, al menos desde hace un lustro, en una profunda encrucijada estratégica con enormes implicaciones económicas y de otra índole ante la generalizada confrontación anunciada en 2017 e implementada desde 2018 entre Estados Unidos y China. Sin mayor análisis ni medidas específicas, México ha sabido “sortear” las relaciones crecientemente ríspidas entre Estados Unidos y China. México pareciera haberse convertido en el beneficiario natural de la confrontación entre las dos principales economías globales; el significativo proceso de desempotramiento (*decoupling*) está en pleno cauce como se analizó en el documento. Este desempeño presenta en forma explícita la creciente exigencia de Estados Unidos –sustentada en el examinado *security-shoring*– que ALC y México se suscriban activamente en sus estrategias e instrumentos en contra de China, aunque sin un debate o discusión estratégica al respecto y sin considerar la importante presencia China en el comercio y la IED mexicanas.

¿Qué alternativas y propuestas de política se presentan ante estos escenarios que seguramente se profundizarán en el mediano plazo? El análisis permite múltiples enfoques propositivos, por ejemplo a nivel macro, meso, micro y territoriales, así como para cadenas globales de valor específicas. Aquí sólo se adelantan tres ámbitos específicos para México.

Por un lado, es indispensable iniciar inmediatamente en ALC y en México con un informado debate público, con la participación de partidos políticos, el sector público, organismos empresariales, instituciones académicas y organismos no-gubernamentales (ONG) para aclarar y situar las condiciones actuales de la confrontación entre Estados Unidos y China y medidas estratégicas propias. En ALC y en México, por ejemplo, el concepto de “nuevas relaciones triangulares” pudiera ser funcional para suscribir una estrategia que permita un diálogo y cooperación con ambas potencias; excluir a una de las dos para ALC y para México implicaría no comprender la significativa presencia de Estados Unidos y de China en el comercio internacional, financiamiento, IED y proyectos de infraestructura, así como en el turismo, cultura y la cooperación académica, entre muchos otros ámbitos. En México, por ejemplo, la Comisión de Relaciones

Exteriores-Asia-Pacífico-África debiera generar una convocatoria para informar y tomar medidas estratégicas nacionales en el corto, mediano y largo plazo. De otra forma, Grupos de Trabajo aparentemente técnicos –como el creado entre la SHCP y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos– sentarían antecedentes sin conocimiento ni discusión en México al respecto. Los antecedentes que pudiera generar este Grupo de Trabajo podrían afectar profundamente la relación con la República Popular China en los diversos ámbitos de la relación bilateral, como los analizados en cuanto a los flujos comerciales y de IED.

En segundo lugar, es imperante que ALC y específicamente en México se aborde explícitamente la relación estratégica con China; existen antecedentes importantes al respecto (Dussel Peters y Levy-Dabbah, 2018). La falta de una estrategia integral con instrumentos específicos –empezando por un monitoreo y evaluación de las instituciones bilaterales existentes y de la “asociación estratégica integral” entre ambos países desde 2013– ha tenido importantes costos y se hace evidente en la “nueva relación triangular” y el reciente *security-shoring*. Será para ALC y México crecientemente complejo y hasta imposible “escaparse” de tomar medidas específicas. Tal es el caso, por ejemplo, de la solicitud de China de ingresar al TIPAT (Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico) desde septiembre de 2021; México es uno de los 11 miembros del TIPAT y por el momento la propuesta china no ha recibido sorprendentemente respuesta ni discusión alguna. Aquí, de nuevo, el Senado y la Comisión señalada son las instituciones relevantes para permitir esta convocatoria, discusión y respectivas medidas.

Por último, es indispensable que México aprenda explícitamente de sus experiencias en torno a la industrialización orientada hacia las exportaciones (IOE) y procesos de importación temporal para su exportación. Desde la década de 1960 –y con mayor énfasis desde finales de los años 1980– México fomentó activamente procesos de importación para su exportación y se han convertido en un efectivo motor de crecimiento y desarrollo regional, particularmente en el norte del país. Estas décadas de experiencias, por otro lado, también reflejaron mínimos grados de “endogeneidad territorial”, es decir, de muy bajos niveles de valor agregado en los procesos y productos de exportación. La falta de integración en procesos y productos específicos no sólo afecta la baja calidad de los empleos generados (y sus salarios), sino que también afecta su potencial de proveeduría y competencia con otros países (en Asia y China, por ejemplo). La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Economía en México tienen la responsabilidad de generar instrumentos específicos, con

base en las experiencias de las últimas décadas, de fomentar estos procesos de “endogeneidad territorial”. De otra forma, pareciera ser que en el siglo XXI se hubieran olvidado y dejado de lado las ricas discusiones y debates, con propuestas muy específicas para procesos, productos y territorios formuladas por instituciones nacionales en México, pero también por parte de la CEPAL, organismos empresariales e innumerables estudios y propuestas en el medio académico. El potencial de la “nueva relación triangular” y el *security-shoring* para ALC y México sólo se materializarán si se modifican las estructuras generadas por la IOE en el siglo XX y XXI.

NOTAS

¹ Se trata de las Inflation Reduction Act, CHIPS and Science Act y de la Ley de Infraestructura (McNeece 2023).

² Por otro lado, y con base en el registro de la Red ALC-China (Dussel Peters 2024b), la TCPA de la IED china en México fue de 15.3% y con un aumento muy significativo desde 2018, no sólo en el incremento del monto de la IED china, sino que también con el empleo generado por la IED china, variable no incluida en las estadísticas oficiales (SE, 2024). Desde esta perspectiva los resultados del análisis son muy distintos y opuestos a los oficiales (SE, 2024), aunque no permiten una comparación con la IED proveniente desde Estados Unidos: el monto de la IED china no sólo es extremadamente dinámico, sino que también ha cambiado en su composición, es decir, es significativamente más generadora de empleo por transacción de 1,995 empleos por transacción durante 2018-2023 y en comparación con 393 empleos durante 2010-2014.

BIBLIOGRAFÍA

- Blinken, Antony J. (2022), *The Administration's Approach to the People's Republic of China*, Washington, D.C.: The George Washington University.
- Bown, Chad P. (2023), *Trump's Trade War Timeline: An Up-to-Date Guide*, Washington, D.C.: PIIE.
- Dussel Peters, Enrique (2018), “La creciente complejidad de la relación entre México y China (2000-2017): condiciones y propuestas”, en, Calva, José Luis (coord.), *Estrategias de desarrollo económico*, México: Juan Pablos Editor, Consejo Nacional de Universitarios y Universidad de Guadalajara, pp. 85-96, en: <https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/estrategias-de-desarrollo-economico/>
- Dussel Peters, Enrique (2024a), “Security-shoring y la nueva relación económica triangular China-Estados Unidos-México”, *Revista Mexicana de Economía. Anuario UNAM*, A publicarse.
- Dussel Peters, Enrique (2024b), *Monitor de la OFDI china en América Latina y el Caribe 2024*, México: Red ALC-China: A publicarse.

- Dussel Peters, Enrique y Levy-Dabbah, Simón (2018), *Hacia una agenda estratégica entre México y China*, México: Cechimex, Comexi y Agendasia.
- Egan, Brian y Clarke, Katie (2023), “CFIUS part II? The US moves to restrict outbound FDI to China”, *Columbia FDI Perspectives* 367, pp. 1-3.
- McNeece, John (2023), “President Biden’s Industrial Policy and Prospects for North American Regionalization”, *North American Competitiveness Working Group*.
- Pence, Michael (2018), *Remarks by Vice President Pence on the Administration’s Policy Toward China*, Washington, D.C.: The Hudson Institute.
- SE (Secretaría de Economía), (2024), *Inversión extranjera directa en México por país de origen y tipo de inversión (hasta 2023)*, México: SE.
- Sullivan, Jake (2024), *Remarks and Q&A by National Security Advisor Jake Sullivan on the Future of U.S.-China Relations*, Council on Foreign Relations: Washington.
- Yellen, Janet (2023), *Remarks by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen on the U.S.-China Economic Relationship at Johns Hopkins School of Advanced International Studies*, Washington: John Hopkins School of Advanced International Studies.
- WH (White House) (2020), *United States Strategic Approach to the People’s Republic of China*, Washington, D.C.: WH.