



## Una valoración del Plan China

*Enrique Fanjul y Pablo Rovetta \**

**Tema:** El Plan China, o Plan Integral de Desarrollo del Mercado para China, fue presentado en Pekín (Beijing) por el ministro de Industria, Comercio y Turismo, José Montilla, a finales del pasado mes de mayo. El Plan, dotado con 690 millones de euros para el período 2005-2007, pone de manifiesto de forma clara y directa que China es un objetivo prioritario para España y sus empresas

**Resumen:** Tras repasar el modesto papel que España ha desempeñado en la China de la reforma, el análisis expone el contexto y el contenido del Plan China, presentado el pasado mes de mayo por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Seguidamente, hace una valoración del Plan, destacando, junto con algunas consideraciones críticas, que lo que pretende esa iniciativa gubernamental es renovar y reforzar el mensaje de que China es un mercado que la Administración considera prioritario y que existe la voluntad de emplear con determinación los instrumentos de que ésta dispone en apoyo de la actuación de las empresas españolas

### **Análisis:**

#### *Introducción: España en la China de la reforma*

En primer lugar, es necesario destacar que es muy positivo que la Administración se haya planteado el estudio y la preparación de un Plan Integral de Desarrollo del Mercado para China, que reafirma de forma clara y directa que China es un objetivo prioritario para España y sus empresas.

China, que lleva en un proceso de fuerte crecimiento económico y apertura al exterior desde hace ya más de un cuarto de siglo, protagonizando lo que ha sido denominada como la mayor revolución económica de la historia de la humanidad, ya es actualmente una de las principales economías del mundo, y es también destino y objetivo prioritario para buena parte de las empresas internacionales.

Sin embargo, y por una serie de razones cuyo análisis no es el objetivo de este análisis, España, en una apreciable medida, ha estado y sigue estando ausente de la China de la reforma. Con una cuota de mercado en las importaciones de China de apenas el 0,3%, España ocupa el puesto 32 entre los suministradores del país. China, a su vez, se encuentra en el puesto 18 como destino de las exportaciones españolas. El papel de la inversión española es aún más reducido. Varios cientos de miles de empresas extranjeras han invertido en China; de ellas, sólo unas docenas son españolas.

---

\* *Enrique Fanjul. ha sido Consejero Comercial de España en Pekín y presidente del Comité Empresarial Hispano-Chino y ha escrito varios libros sobre China.*

*Pablo Rovetta, lleva trabajando en China más de 20 años, tanto en el sector público como en el privado y escribe regularmente sobre temas chinos*

Hasta mediados de los ochenta las materias primas, los productos químicos o los productos semielaborados fueron la base de la exportación española a China. A partir de entonces, y hasta mediados de los noventa, los créditos concesionales del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) fueron un instrumento fundamental en la exportación española. La financiación FAD permitió la realización de grandes proyectos en sectores industriales –energía, petroquímica, telecomunicaciones, etc.–, proyectos que arrastraron tras de sí a cientos de suministradores españoles de bienes de equipo y materiales. El FAD también fue un factor importante en la promoción de importantes sectores de PYMES, en el sector de la máquina-herramienta, maquinaria textil, maquinaria agrícola, etc.

Los cambios en la normativa sobre el uso de los créditos FAD por parte de la OCDE, la crisis financiera del sudeste asiático y los cambios en políticas internas chinas, llevaron a una caída drástica de las exportaciones españolas a partir de 1996. Hubo que esperar hasta el año 2000 para el comienzo de otro ciclo de crecimiento de la exportación al mercado chino y, aún así, sólo en el año 2002 se pudo sobrepasar el nivel de las exportaciones de 1995.

En la recuperación paulatina de la exportación española desde el año 2000 intervienen cuatro aspectos importantes. En primer lugar, la financiación concesional vuelve a jugar un papel destacado –aunque en mucha menor medida que a mediados de los 90–, gracias al esfuerzo realizado para flexibilizar su instrumentación y con ello facilitar su adaptación a las regulaciones internacionales. Aumenta así la importancia en la exportación española de sectores como materiales y equipos ferroviarios, maquinaria para generación de energía, maquinaria para la industria del papel, o equipos para la industria de la aviación.

En segundo lugar, el desarrollo económico de China y la mejora del nivel de vida de la población han incrementado la demanda de artículos de consumo o de materiales de construcción, creando oportunidades de negocio para sectores no tradicionales en la exportación española a China.

En tercer lugar, y más relevante, la inversión extranjera en China ha generado una demanda de suministros españoles. El caso más destacado es el de la industria del automóvil. Los componentes de automoción o los automóviles representaron en el 2004 casi el 13% de las exportaciones españolas a China. Aquí, en muchos casos, más que de una pura labor de exportación española, deberíamos más bien hablar de una importación de empresas extranjeras del sector del automóvil instaladas en China. Este mismo fenómeno se ha dado en la inversión, ya que empresas españolas han sido “obligadas” a instalarse en China para suministrar componentes de automoción a sus clientes tradicionales, que habían trasladado sus centros de producción al país asiático.

En cuarto lugar, la liberalización comercial de China ha hecho que Hong Kong pierda la fuerza que tenía como puerta de entrada al mercado chino, y que las exportaciones españolas puedan dirigirse directamente con mayor facilidad a la llamada China continental. Así, el proceso de crecimiento continuo de la exportación española a China a partir del año 2000 va acompañado de un descenso de las ventas a Hong Kong.

Las exportaciones chinas a España, por su parte, han crecido de forma espectacular, incrementando de forma acelerada el déficit comercial con el país asiático. En el año 2004, las ventas chinas a España fueron de 8.491 millones de euros –frente a los 1.757 millones de 1995–, generando un déficit comercial para España de 7.335 millones de euros.

### *El contexto del Plan China*

Tres hechos clave configuran el contexto en el que se ha lanzado el Plan China. En primer lugar, el fuerte y acelerado deterioro de las cuentas exteriores de la economía española, y en particular de la balanza comercial. El gobierno ha sentido la necesidad política de dar una respuesta a esta situación y ha lanzado un plan integral de desarrollo de mercados, en el que nueve países han sido elegidos como objetivos prioritarios de la acción comercial. China, lógicamente, no podía dejar de ser uno de esos nueve países.

En segundo lugar, el plan se lanza en unos momentos en los que se intensifica la polémica sobre la expansión de las exportaciones chinas. La terminación del sistema de cuotas en el comercio textil, desde principios de año, ha abierto las puertas a un espectacular crecimiento de las ventas chinas en los mercados internacionales. En España, como en otros países, se recrudecen las protestas contra las ventas de productos chinos, que se amplían a otros productos además del textil, como los zapatos.

En tercer lugar, el Plan entronca con los esfuerzos desplegados desde hace varios años con el denominado Plan Asia, y supone un nuevo reconocimiento de la prioridad que el gobierno español otorga a China. Se cumplen ahora cinco años desde la última visita al país asiático de un presidente de Gobierno español y del anuncio del Plan Asia-Pacífico, en el que China era uno de los ejes centrales del mismo (fue tanta la importancia dada a China que en algunos círculos el Plan Asia era conocido como el "Plan China").

El Plan Asia se planteó como una de las iniciativas estrella de la política exterior del Gobierno a principios de esta década, buscando un remedio a la muy escasa presencia española en una zona del mundo que cuenta con un tercio de la población mundial y que ha demostrado desde hace tiempo un gran dinamismo económico.

Tres países asiáticos (China, Japón e India) se encuentran entre los nueve que han sido ahora elegidos como objetivos prioritarios en el nuevo plan integral de desarrollo de mercados. Pero la primacía de China parece clara: aparte de por la fuerza de su economía, es el país al que más se han dirigido las empresas españolas, con gran diferencia sobre los demás. Aunque es difícil disponer de cifras exactas, las inversiones de empresas españolas en China suman una cifra que es muy superior a la de las inversiones en todo el resto de países asiáticos. Años de esfuerzo, tanto por parte de las empresas como por parte de la Administración, la potencia de su economía y su mercado, su marco de negocios "amigable" (a pesar de los problemas y dificultades que es frecuente escuchar a la hora de hablar del mercado chino), han situado a China en una clara vanguardia en cuanto a presencia empresarial española en Asia.

### **El Plan China: resumen de su contenido**

El Plan China recoge cerca de 40 actuaciones para el periodo 2005-2007. Resumimos a continuación sus principales elementos, de acuerdo con la información que ha facilitado el ministerio de Industria, Turismo y Comercio:

- En cuanto a la eliminación de obstáculos de acceso al mercado chino, España propone acciones ante la UE para eliminar nuevas barreras.
- También se quieren aumentar las acciones en defensa de la propiedad intelectual, el fortalecimiento de las relaciones China-UE con la celebración de cumbres anuales para temas comerciales y la firma de protocolos bilaterales en cítricos y carnes, que permitan a España vender estos productos en China.
- Elemento central es el Protocolo Financiero, que contempla 500 millones de euros (con una importante parte de créditos concesionales del Fondo de Ayuda al Desarrollo). El protocolo debe negociarse y firmarse en un futuro próximo.
- Una línea para la financiación de pequeños proyectos, por un importe de 30 millones de euros.
- Una línea de 10 millones de euros, con cargo al Fondo de Estudios de Viabilidad (FEV), para la financiación de estudios de viabilidad de proyectos y acciones de asistencia técnica.
- A través del ICEX, se van desarrollar una serie de acciones de promoción comercial, de formación y de información. Se van a realizar más de 100 acciones de promoción con un presupuesto bianual de 18 millones de euros.
- Por otra parte, el ICEX va a favorecer la formación de personal chino de alta cualificación para que puedan incorporarse a las empresas españolas establecidas en China.
- Se está estudiando igualmente la apertura de una nueva Oficina Económica y Comercial en Cantón, que se añadiría a las de Pekín (Beijing) y Shanghai.
- Con la intención de que las empresas chinas conozcan el mercado español y sus oportunidades de negocio, el ICEX va a desarrollar un portal de información en chino.
- Para promover las inversiones de empresas españolas, el plan recoge la línea China FIEX-FONPYME, que tiene una dotación de 90 millones de euros. Los fondos FIEX y Fonpyme son administrados por la empresa semi-pública Cofides, y su finalidad es aportar financiación a la inversión en el exterior de empresas españolas.
- Por otra parte, el programa de apoyo a proyectos de inversión, PAPI, que gestiona el ICEX, asigna a China unos fondos de 3 millones de euros.
- España va a desarrollar un Plan de Promoción de España como destino turístico en China durante el año 2005, con un presupuesto de 600.000 euros.

#### *Una valoración del Plan*

El Plan China no presenta novedades especialmente relevantes respecto a los instrumentos que ya se venían utilizando desde hace tiempo. El instrumento cuantitativamente más importante (en términos presupuestarios) es un nuevo protocolo financiero, con 500 millones de euros, que debería ser negociado y acordado en un futuro próximo. Desde mediados de los años ochenta, y en forma especial desde que se estableció el primer protocolo financiero con China en 1989, el empleo de financiación concesional, es decir, de créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), organizada y presentada en protocolos financieros bianuales, ha sido un instrumento clave permanente en la acción de la Administración comercial en China.

La mayoría de los otros instrumentos del Plan China han sido utilizados también desde hace tiempo, como las líneas de los fondos FIEX y Fonpyme (que administra Cofides) o la Línea FEV (Financiación de Estudios de Viabilidad).

La disponibilidad de financiación favorable (mediante créditos FAD) no ha sido un factor limitativo de la presencia de las empresas españolas. De hecho, desde hace años la oferta de financiación concesional para operaciones en China ha sido superior a la

demanda. No ha habido proyectos que no se hayan podido financiar porque no hubiera fondos FAD suficientes. De hecho, el protocolo financiero vigente en la actualidad es el correspondiente al bienio 2000-2002, que ha sido prorrogado hasta 2005 al no haber sido agotado. Si desde hace tiempo los protocolos financieros no han sido utilizados, ello se debe a que tanto los cambios registrados en China como las limitaciones regulatorias de los créditos FAD han dificultado crecientemente su utilización. El grado de desarrollo e industrialización alcanzado por China ha disminuido la demanda de bienes de equipo en sectores "tradicionales" en el uso del FAD. Al mismo tiempo, las estrictas normas locales de localización son otra traba para el uso de esta financiación en China (por ejemplo, este es el caso de los proyectos de control de tráfico o de energía eólica). A todo ello hay que agregar las normas de transparencia y negociación de proyectos FAD por parte de la Administración china, las restricciones de la OCDE, y el hecho de que la tramitación del FAD se percibe como lenta y complicada.

A pesar de ello, aún es posible usar financiación FAD. El FAD puede seguir siendo atractivo para la Administración china y su uso aún puede ser significativo si se buscan mecanismos y fórmulas más flexibles y creativas. Desde círculos empresariales se ha propuesto, por ejemplo, que los fondos del FAD se transformen en donaciones, de forma que se puedan adaptar mejor a las limitaciones de la normativa internacional de la OCDE. Igualmente, se ha propuesto suavizar el requisito de garantía soberana, con el fin de que el FAD pueda ser empleado para proyectos del sector privado o inversiones de empresas españolas (como es lógico, estas propuestas de cambio no se refieren únicamente al empleo del FAD en China, sino en general en todo el mundo).

El sentido del Plan China radica fundamentalmente en su proyección política y mediática. Agrupando y presentando los instrumentos públicamente (durante una visita a China del ministro de Industria, Turismo y Comercio), lo que se pretende es renovar y reforzar el mensaje de que China es un mercado que la Administración considera prioritario, y que existe la voluntad de emplear con determinación los instrumentos de que ésta dispone en apoyo de la actuación de las empresas españolas.

Es muy positivo que el Plan declare que impulsará los contactos de alto nivel con carácter periódico y destaque la importancia de promover la imagen de España y sus productos. Acciones como la participación en ferias, promociones directas, una campaña de promoción de vinos españoles, las misiones inversas y el portal de Internet en chino, parecen muy acertadas en este sentido.

Tampoco muchos de estos temas son nuevos. Existe la sensación, sin embargo, que falta continuidad en los contactos de alto nivel –la última visita de un presidente de Gobierno español a China tuvo lugar hace cinco años– y que las visitas institucionales, cuando tienen lugar, son cortas y excesivamente limitadas a la ruta Pekín-Shanghai.

En cuanto a las acciones para mejorar la imagen país, se pone un gran énfasis en los aspectos cuantitativos de las mismas y menos en los cualitativos. Por ejemplo, no parece muy claro que los Foros de Inversión y Cooperación Económica que está organizando el ICEX en China en los últimos años sean realmente efectivos a la hora de promocionar la imagen país. Una Expotecnia, por ejemplo, puede dar mejor imagen y resultados que varios de esos Foros.

Si la creación de un portal de Internet es una acción positiva, no se mencionan en el Plan China acciones destinadas a promocionar la imagen país de España en órganos de prensa o a través de la edición de publicaciones en lengua china.

Tampoco se hace referencia a iniciativas regionales de promoción. La impresión es que todo tiene que pasar por Pekín y Shanghai. En el pasado España realizó con éxito

iniciativas de promoción a nivel regional –por ejemplo en la Municipalidad de Tianjin, iniciativa que pilotó el Comité Empresarial Hispano-Chino (del Consejo Superior de Cámaras de Comercio)– que dieron frutos significativos.

Existe consenso entre muchos de los expertos en el mercado chino, que las iniciativas de promoción en lugares que no están tan “de moda” como Shanghai, pueden dar buenos resultados, en el sentido de que las autoridades y empresas locales dedicarán más atención y esfuerzos a las iniciativas españolas.

Probablemente el aspecto en el que la novedad del Plan es mayor es el turismo. Según las previsiones, en el año 2020 unos 100 millones de chinos viajarán como turistas al extranjero. China se habrá convertido para entonces en uno de los primeros países emisores de turistas del mundo. La Administración española lanza ahora un plan de acción de una cierta ambición con el fin de captar una parte del turismo chino. Es una acción lógica y necesaria, pero que debería haberse producido hace ya varios años.

El boom del turismo chino ya fue detectado y anunciado a fines de los años noventa. Desde entonces se ha registrado un crecimiento muy fuerte de las salidas de turistas chinos al extranjero. Las agencias de viajes chinas vienen ofreciendo desde hace bastantes años viajes a Europa, en los que la presencia de España ha sido muy escasa. A pesar de que desde algunos sectores empresariales españoles (ciertamente no muy numerosos) se apuntó, hace ya varios años, a la necesidad de prestar atención a este fenómeno, que va a cambiar la estructura del turismo mundial, la reacción de la Administración ha tardado en producirse. Una vez más, España corre el riesgo de llegar tarde al mercado chino.

La valoración del Plan China debe contemplar, en nuestra opinión, la de otros aspectos de la acción de la Administración que tienen una notable incidencia en la efectividad que van a tener las medidas contempladas en el Plan. Se trata de aspectos que afectan a la actuación de la Administración en general, no específicamente en China, aunque su incidencia sobre las relaciones con este país es importante. Fundamentalmente nos referimos a dos aspectos: las regulaciones para viajes de ciudadanos chinos a España y la tramitación de los instrumentos financieros (créditos FAD y donaciones FEV).

La tramitación consular de los visados ha constituido durante mucho tiempo una dificultad para la acción de las empresas españolas y una fuente de mala imagen de España de cara a empresas y ciudadanos chinos, aunque hay que señalar que ha mejorado sustancialmente en los últimos dos años.

Probablemente no hay un aspecto en el que sea mayor el divorcio entre el discurso político y la operatividad cotidiana y concreta de la Administración. La mejora de las facilidades para viajar e instalarse en España debería recibir una atención que acompañe en alguna medida la importancia que se atribuye al Plan China. Se habla de promover el turismo chino hacia España, de captar inversiones de empresas chinas, pero luego se constatan las dificultades de los empresarios chinos para operar en España, debido a las estrictas normas fijadas por los ministerios de Exteriores, Trabajo e Interior. Empresas chinas que han querido invertir o están invirtiendo en España se quejan de las dificultades que tienen para desplazar a su personal, no sólo como residentes sino en viajes de negocio. Por el contrario, los empresarios y la Administración china destacan las facilidades que su país da para que los empresarios españoles puedan viajar a China o residir en el país.

En cuanto a la tramitación de los instrumentos financieros, su lentitud y complejidad es un factor que les ha restado efectividad. Nos estamos refiriendo, en primer lugar, a lo que es el simple proceso de tramitación administrativa. No ha sido raro el que expedientes de

donaciones de estudios de viabilidad (correspondientes a la denominada Línea FEV) hayan tardado dos o tres años en tramitarse. Ha habido también casos en los que se ha renunciado, bien por la empresa española, bien por la empresa o institución china, a la vía de financiación de un crédito FAD por las expectativas de una larga y complicada tramitación. Conclusiones: De todos modos está claro que, a pesar de estos comentarios críticos, hay que reconocer los grandes esfuerzos que la Administración está realizando desde hace muchos años para impulsar el desarrollo de las relaciones económicas y comerciales con China. La empresa española –y no la Administración– es la responsable final del nivel de la presencia en el país asiático y debería ser la que tomara la iniciativa a la hora de plantear acciones concretas en China.

Si bien no se puede “obligar” a una empresa a estar donde ésta no lo considera necesario, sí es bueno recordar que muchas veces la empresa da como argumentos para su ausencia de uno de los mercados más importantes del mundo, elementos que podríamos llamar “anecdóticos”, como el idioma, la cultura o la distancia, como si otros países de nuestro entorno no tuviesen esos mismos problemas.

Sería muy positivo que la sociedad civil, y la comunidad empresarial en particular, reaccionaran de la forma más activa y positiva posible a esfuerzos como el que representa el Plan China, coordinando sus acciones con la Administración, “empujando” a ésta y transformándose en el verdadero motor que impulse la mejora de la imagen y posición de España en China.

*Enrique Fanjul*

*Ha sido Consejero Comercial de España en Pekín y presidente del Comité Empresarial Hispano-Chino y ha escrito varios libros sobre China*

*Pablo Rovetta*

*Lleva trabajando en China más de 20 años, tanto en el sector público como en el privado y escribe regularmente sobre temas chinos*