

China ¿economía de mercado? Dilemas y riesgos de ese reconocimiento.

Julio Sevares *

El 10 de diciembre pasado venció el plazo para que los miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC), Argentina incluida, decidieran si aceptan que la economía de China es de mercado.

Esta situación es la culminación de un proceso de negociaciones que comenzó en 2001, cuando el país asiático ingresó al organismo multilateral.

China sostiene que, en el lapso transcurrido, ha cumplido los requisitos comprometidos y que su economía es de mercado. Pero, como era de esperar la mayoría de los países, incluyendo los Estados Unidos y la Unión Europea, consideran que China sigue manteniendo subsidios, controles de precios, proteccionismo y condiciones preferenciales para empresas locales que no conciben con una economía de mercado. En consecuencia, no admiten conceder plenamente ese estatus, anunciaron que llevarán los casos conflictivos al tribunal de la OMC y se reservaron el derecho de utilizar un tercer país para evaluar si las importaciones provenientes de China tienen precios de *dumping* y, de ser así, imponer restricciones comerciales.

El gobierno argentino informó, en forma tangencial, para evitar confrontaciones, que seguiría el mismo camino.

China ha respondido a estas posiciones con amenazas más o menos veladas de represalias comerciales. En el caso de la Argentina, dependiente de los préstamos e inversiones provenientes del país asiático, estas medidas podrían complementarse con restricciones en esos flujos, lo cual expone, una vez más, la asimetría de la relación de los países periféricos con China y su vulnerabilidad ante las decisiones del mismo. En términos de la economía internacional, el conflicto planteado puede agravar las dificultades del comercio y, por lo tanto, del crecimiento internacional, especialmente si las amenazas de proteccionismo de Donald Trump se concretan.

En este escenario, China tiene un gran poder de negociación, por el tamaño de su mercado y la dependencia de muchos países en relación con sus aportes de capital, pero también es vulnerable a una eventual reducción de la demanda internacional, debido a su ajustada situación en términos de crecimiento, valor de su moneda y solidez de su mercado financiero. ¹

* Doctor en Ciencias Sociales por la UBA. Economista. Miembro del Grupo de Trabajo sobre China del CARI. Autor del libro "China. Un socio imperial para Argentina y América Latina" Edhasa, 2015.

¹ Lo que sigue es una versión abreviada del documento presentado en el seminario

China en la red comercial multilateral: costos y ventajas para todos.

La incorporación de China a la OMC en 2001 fue un paso decisivo en la integración de China a la red de comercio e inversiones multilaterales y es decisiva para el resto del mundo por el tamaño de la economía del país asiático y por su elevada participación en los intercambios de bienes y servicios.

En 2000, un año antes de su ingreso, el comercio exterior de China representaba el 3,5% del mundial. En 2015 ese porcentaje se había incrementado al 11%, algo mayor que la participación de Estados Unidos.

De allí que las modificaciones del régimen económico y de comercio exterior chinos, que tuvieron lugar a partir de la incorporación a la OMC, han tenido una influencia significativa en el resto de las economías del mundo y, en particular, en América latina. Por otra parte, el comercio exterior representa el 40% del PBI chino, por lo cual la evolución de ese segmento es decisiva para la economía china en su conjunto y, por lo tanto, para los países que exportan a ese mercado, que dependen en forma creciente de la capacidad china para absorber productos, servicios e inversiones del exterior.

La incorporación del gigante asiático a la OMC implica, tanto para China como para sus socios comerciales, una serie de ventajas y costos de adaptación a los cambios que ese proceso supone. En la consideración de este tema hay que tener en cuenta, suplementariamente, que desde el momento de la incorporación hasta ahora se han producido fuertes transformaciones no sólo en el sistema productivo chino sino en la coyuntura mundial ya que la onda de crecimiento de los primeros años del Siglo XXI ha sido reemplazada, crisis mediante, por una de bajo crecimiento que deriva en el avivamiento de tendencias proteccionistas e incrementos de los costos involucrados en los ajustes a nuevas reglas de relación económica entre los países.

La transformación china.

La decisión del gobierno chino de ingresar a la OMC fue parte del programa para la modernización de la economía y su integración en el mercado mundial.

La transformación de la economía china comenzó en 1978 con el programa de las Cuatro Modernizaciones de Deng Xiaoping.

Las reformas económicas más significativas que le siguieron son:

- creación de las primeras cuatro Zonas Económicas Especiales en 1979;

“China 2016. Reforma política, programas de desarrollo e inserción económica internacional” del Grupo de Trabajo sobre China del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), desarrollado el 25 de noviembre de 2016 en el CARI. La publicación con los trabajos presentados en el *link* <http://www.cari.org.ar/pdf/dt98.pdf>

- unificación del tipo de cambio en 1994;
- reforma financiera de 1995, con la reforma del Banco Central y creación de bancos estatales de fomento y bancos comerciales, adaptados a la regulación y las prácticas internacionales;
- supresión del control de cambios para el comercio en 1996;
- en esos años, medidas para la descentralización administrativa y facilidades para la expansión de empresas privadas locales y extranjeras en el mercado chino.

Con posterioridad al ingreso a la OMC el gobierno chino avanzó en la liberalización económica: en 2007 estableció la igualdad entre propiedad estatal y propiedad privada y en 2013 creó una serie de Zonas Piloto de Libre Cambio así como medidas administrativas destinadas a promover la apertura financiera con una mayor libertad para la circulación transfronteriza de capitales y avanzar en la convertibilidad del renminbi.

Con estas transformaciones China aspira a que su economía sea reconocida como de mercado para una integración más acabada en el sistema multilateral de comercio y sus instituciones.

China en la OMC

China fue uno de los 23 signatarios originales del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1948. Tras la revolución de 1949, el gobierno de Taiwán anunció que China abandonaba el sistema del GATT. Aunque el gobierno de Beijing nunca reconoció esta decisión. En 1986 China notificó al GATT su deseo de recuperar su condición de parte contratante en el Acuerdo.

La integración a la OMC es decisiva para múltiples aspectos de la economía china ya que las negociaciones multilaterales iniciadas con la creación del GATT se focalizaron principalmente en la reducción de aranceles y obstáculos cuantitativos al comercio y se fueron extendiendo a otros campos de las relaciones económicas internacionales en los cuales China tuvo y tendrá que negociar con los demás participantes del sistema.

En los estatutos de creación de la OMC, en 1995, y más específicamente en la Reunión Ministerial de Singapur de 1996, las negociaciones multilaterales avanzaron con la incorporación de temas como la liberalización del comercio vinculado con inversiones; el reconocimiento de los derechos de propiedad intelectual (signado en el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio o TRIPS según su sigla en inglés); apertura externa para el sistema de compras gubernamentales y liberalización del régimen de inversión externa con la equiparación de condiciones para inversores internos y externos.

Condiciones y beneficios del ingreso a la OMC.

En el momento de su ingreso China mantenía:

- elevados aranceles, especialmente para automotores y bebidas;
- restricciones cuantitativas para el ingreso de productos agropecuarios;
- controles de comercio exterior a través de licencias y monopolios estatales en el agro, sector petrolero, financiero y otros;
- control estatal del comercio interior.

En la discusión por el ingreso China sostiene que:

- en los años previos a la discusión se hicieron reformas para adecuar la economía a las reglas de mercado, como las que se realizaron en el sistema financiero, régimen cambiario y comercio exterior.
- las empresas que son propiedad del estado (SOEs) funcionan de acuerdo con reglas del mercado.

La OMC reclama:

- avanzar en la no discriminación de empresas privadas frente a las públicas o comerciales cuyo accionista es el estado;
- establecer un sistema de precios y un régimen impositivo compatibles con el mercado;
- no imponer restricciones a las importaciones;
- no subordinar los permisos a la Inversión Extranjera Directa a transferencias de tecnología o asociación con empresas locales;
- levantar el control de precios en el sector agropecuario.²

Como parte de su ingreso a la OMC China recibe beneficios para sus relaciones comerciales:

- Estados Unidos le otorga la cláusula de nación más favorecida (NMF). Previamente, China tenía esa categoría pero estaba sujeta a renovación anual por el Congreso de los Estados Unidos;
- algunos de los socios comerciales de China deberán eliminar la mayor parte de las restricciones cuantitativas que imponen a las importaciones chinas;

² La información sobre las condiciones y compromisos para la adhesión de China a la OMC se basan sobre el Informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de China. OMC. WT/ACC/CHN/49. 1º de octubre de 2001

- las cuotas que se aplican a las importaciones de textiles y las prendas de vestir se eliminarán de conformidad con el Acuerdo correspondiente;
- otras restricciones se eliminarán en función de los calendarios negociados.
- a partir de su ingreso y aunque su economía no sea aún reconocida como de mercado, China puede acogerse al mecanismo de disputas de la OMC para proteger sus intereses comerciales y participar en negociaciones multilaterales sobre normas comerciales y futuras liberalizaciones del comercio.

A partir de su ingreso, China se compromete a realizar una serie de reformas y adecuaciones para que su economía sea reconocida como de mercado e integrarse plenamente al sistema multilateral.

Los principales compromisos asumidos incluyen reducciones de aranceles y proteccionismo no arancelario; eliminación de controles de precios; apertura externa del sector servicios y del sector de comercio interno; igualación de trato de inversiones externas e internas y reconocimiento de los derechos de propiedad intelectual, entre otros.

Como contrapartida se dispone un mecanismo transitorio de salvaguardia para productos específicos, que estará en vigor durante 12 años.

El acuerdo establece, finalmente que, en tanto la economía china no sea reconocida como de mercado, los países pueden recurrir a la acusación de *dumping* cuando consideren que los exportadores chinos están recibiendo subvenciones y para ello podrán tomar como referencia los precios o los costos de productos similares en terceros países, en lugar de los precios de los productos chinos.

Consecuencias de la pertenencia a la OMC

Para China, la consecuencia más evidente de la integración a la OMC es la pérdida o reducción de numerosos instrumentos que utilizó durante décadas para promover el crecimiento económico y la mejora de las condiciones sociales de la población.

Entre esos instrumentos se encuentran el proteccionismo destinado a proteger al agro y a sectores considerados estratégicos, las políticas de subsidios directos a empresas o sectores utilizados principalmente para apoyar empresas públicas o privadas locales y extranjeras vinculadas con los objetivos de política económica.

En este punto es necesario tener en cuenta el cambio de condiciones macroeconómicas en China entre el momento en que ingresó en la OMC y la actualidad.

En el último tramo del Siglo XX China tenía un crecimiento sostenido y aparecía ante los inversores y observadores como la economía que había sorteado indemne la crisis

asiática que estalló en 1997 y afectó a economías en crecimiento y consideradas ejemplares, especialmente en el caso de Corea del Sur.

A comienzos del presente siglo el crecimiento de la economía china se aceleró y las mejoras en la producción, el empleo y el ingreso permitieron absorber los costos derivados del desplazamiento de empresas y regiones con dificultades para adaptarse a los niveles de competitividad que exigen la creciente competencia derivada de la apertura externa y de la expansión de las empresas privadas locales y extranjeras en sectores anteriormente subsidiados o protegidos.

En la actualidad la situación es diferente considerando que la tasa de crecimiento se redujo y que el desplazamiento de empresas públicas no competitivas que lleva adelante el gobierno está provocando respuestas políticas y sociales.

En este contexto el programa de adaptación de las normativas a las exigencias de la OMC puede encontrar mayores obstáculos que los que tuvo en los primeros años de implementación.

Pero, por otra parte, China recibe y recibirá beneficios de su adaptación, especialmente si logra el reconocimiento de economía de mercado.

En primer lugar se reducirán las discriminaciones y penalizaciones para sus exportaciones en los mercados externos, que hasta el momento (noviembre de 2016), son viables por el hecho de que sus socios comerciales consideran que utiliza instrumentos de promoción y protección que no se corresponden con una economía de mercado.

También tendrá un mejor acceso a otros mercados y, en tanto cumpla sus compromisos en materia de propiedad intelectual, ampliará sus posibilidades de recibir tecnología.

Los socios comerciales también tendrán beneficios y costos. Entre los primeros se cuentan la reducción de los subsidios y el proteccionismo, que apoyan la competitividad de las empresas chinas y restringen el acceso a su mercado.

Los inversores externos en China se beneficiarán con un mayor acceso a sectores ahora restringidos así como un tratamiento legal más favorable.

Como contrapartida, perderán instrumentos de defensa ante la competencia de las exportaciones chinas y deberán aumentar la apertura de sus mercados a las inversiones del país asiático.

Cambio del escenario desde ingreso 2001

Entre el ingreso de China a la OMC, en 2001, y el año en que debería ser reconocida como economía de mercado, se han producido transformaciones que modifican el campo de negociaciones económicas internacionales.

En términos institucionales cuenta el fracaso de la Ronda Ministerial de la OMC desarrollada en Cancún en 2003, a partir del cual las negociaciones multilaterales no tuvieron un avance significativo.

Esta situación promovió la firma de Tratados de Libre Comercio por parte de numerosos países y asociaciones de naciones, en busca de acceso a mercados a cambio de apertura de los mercados propios.

China participó activamente en este movimiento y ha acumulado 32 TLCs, incluidos tres con países latinoamericanos y tiene otros más en negociación.

A esto se suma su iniciativa para la formación de una Asociación Regional Económica Completa (RCEP según sus siglas en inglés) que convoca a países asiáticos y de otras regiones.

Esto indica que los acuerdos bilaterales y regionales han adquirido un papel relevante y creciente en las negociaciones económicas entre países frente a las multilaterales, aunque esto no significa una pérdida de relevancia para las que se desarrollan en la OMC.

Un segundo cambio relevante ha sido el del ciclo económico-comercial mundial. A comienzos del presente siglo, la economía mundial comenzó una fase expansiva para la cual fue decisivo el crecimiento chino, así como China se benefició con la ampliación de la demanda de sus socios comerciales. Este escenario facilita las negociaciones económicas y la absorción de los costos que implican las transformaciones productivas y regionales asociadas con la apertura económica.

La crisis iniciada en 2008 modificó sustancialmente este cuadro sumiendo, primero, a los países más desarrollados en el bajo crecimiento o la recesión, y luego provocando una caída en las tasas de crecimiento en los de menor desarrollo relativo. Como consecuencia, se acentuaron las tendencias comerciales proteccionistas y las protestas laborales y sociales ante las políticas de apertura.

Esto sucede, además, cuando sectores del aparato productivo chino registran niveles importantes de sobreproducción que se están traduciendo en ventas externas más agresivas, como sucede particularmente en el mercado del acero, donde numerosos productores, incluyendo los de la Argentina y América latina, han denunciado prácticas de *dumping* y llamado la atención sobre la vulnerabilidad de las industrias locales.

En este nuevo contexto el reconocimiento de China como economía de mercado y la aceptación de la creciente competitividad de la industria china serán más difíciles de tramitar.