



# Supermercado Chino. China como economía de mercado

Ser o no ser, ¿esa es la cuestión?

CARLOS BIANCO (UNQ)  
11 DE NOVIEMBRE DE 2016

---

Actualmente la República Popular China (RPC) es tratada en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC) como una “economía que no es de mercado” (*non-market economy*, o NME). El derecho a que los miembros de la OMC traten a la RPC como una NME emana de los términos en que China accedió a la OMC en el año 2001.

El artículo 15, apartado a) del Protocolo de Adhesión de la RPC a la OMC sostiene que “para determinar la comparabilidad de los precios [...] el Miembro de la OMC importador utilizará o bien los precios o los costos en China de la rama de producción objeto de la investigación, o una metodología que no se base en una comparación estricta con los

precios internos o los costos en China”. Dicha selección dependerá de que los productores chinos investigados por prácticas de dumping puedan demostrar que en su rama de producción “prevalecen las condiciones de una economía de mercado en lo que respecta a la manufactura, la producción y la venta de tal producto”.

En el apartado d) del mismo artículo, se establece que “una vez que China haya establecido, de conformidad con la legislación nacional del miembro de la OMC importador, que tiene una economía de mercado, se dejarán sin efecto las disposiciones del apartado a)”. Y apenas después se aclara que “en cualquier caso, las disposiciones del apartado a) ii) [disposiciones que permiten a los miembros de la OMC utilizar una metodología que no se base en una comparación estricta con los precios internos o los costos en China] expirarán una vez transcurridos 15 años desde la fecha de la adhesión”. Es decir, este último apartado no habla explícitamente de estatus de economía de mercado, sino que establece que a los 15 años se elimina “en cualquier caso” la posibilidad de aplicar una metodología discriminatoria de los precios chinos en las investigaciones por casos de dumping.

Sin embargo, varios miembros de la OMC sostienen que la regulación y subsidios que el gobierno chino ejerce y entrega a sus industrias significan que la economía china no posee el estatus de economía de mercado (*market economy status*, MES) y, por consiguiente, debe seguir siendo tratada como una NME. En términos jurídicos, sostienen que para ser tratada como MES, China debe primero cumplir con los requerimientos de las leyes domésticas de los miembros de la OMC que importan sus productos. Es decir, la expiración de la “cláusula de los 15 años” no implica que los miembros de la OMC deban otorgarle el MES, sino que a partir de ello China tiene que demostrar ante cada país miembro de la OMC, de acuerdo a sus respectivas leyes domésticas, que efectivamente se trata de una economía de mercado.

El trato como NME tiene impactos económicos pura y exclusivamente en lo referente a los análisis de las prácticas de dumping. De acuerdo al artículo 2.1 del Acuerdo Anti-Dumping (AAD) se considera dumping de un producto “cuando su precio de exportación al exportarse de un país a otro sea menor que el precio comparable, en el curso de operaciones normales, de un producto similar destinado al consumo en el país

exportador”. Si bien esta normativa se aplica para todos los miembros de la OMC, aquellas economías consideradas como NME son aquellas que más sufren la aplicación de medidas antidumping, ya que el “valor normal” o el “precio comparable” de sus exportaciones bajo supuestas condiciones de dumping no se estima de acuerdo a sus costos de producción internos, sino tomando ese “valor normal” o “precio comparable” a partir de la estructura de costos de una economía de mercado miembro de la OMC. De esa manera, los resultados a que arriban las investigaciones suelen mostrar un mayor margen de dumping y, por ende, derivan en la aplicación de aranceles antidumping más elevados.

Durante los últimos años, en virtud del AAD, varios países han impuesto medidas antidumping a China a través del establecimiento de altos aranceles a la importación de productos varios, tales como acero, aluminio, papel, paneles solares, ingeniería mecánica, químicos, textiles y cerámicas. De hecho, la RPC es el país del mundo que en más casos antidumping ha sido denunciado por los miembros de la OMC, en particular por los Estados Unidos (98 medidas vigentes) y por la Unión Europea (52 medidas vigentes).

### La posición china

Durante los últimos años la posición China respecto a la interpretación del artículo 15 de su Protocolo de Adhesión a la OMC ha ido variando de acuerdo a las discusiones mantenidas con las grandes potencias industriales del mundo. Durante los primeros años de su membresía a la OMC, a lo largo del gobierno de Hu Jintao (2002-2012), la posición de la RPC se limitó a reclamar su reconocimiento legal como MES luego de cumplidos los 15 años establecidos en el Protocolo de Adhesión.

Bajo el gobierno de Xi Jinping China endureció su posición, anunciando hacia 2015 que aquellos países que no den igual tratamiento a los exportadores chinos a los efectos de la aplicación de derechos antidumping serían demandados ante los tribunales de la OMC. Sin embargo, durante 2016 la posición China ha evolucionado “tácticamente”. La posición actual consta en separar, por un lado, su reconocimiento legal como economía bajo MES; por el otro, el cumplimiento del artículo 15, apartado d) de su Protocolo de Adhesión a la OMC.

La posición actual en relación con la interpretación de dicho artículo ha sido caracterizada como de “automatismo duro”. Esta se basa en la interpretación literal de la letra de su Protocolo de Adhesión, que sostiene que el derecho de los otros miembros de la organización de aplicar en el marco de las investigaciones por dumping una metodología que tome los precios de terceros países expira el 11 de diciembre de 2016 y que, por lo tanto, sus socios comerciales deben garantizarle la realización de procedimientos antidumping sobre la base de los precios y la estructura de costos internos de las empresas chinas.

Si bien en las discusiones mantenidas hasta el momento en la OMC la delegación china acepta que la expiración de la “cláusula de los 15 años” no le otorga inmediatamente el MES, lo que sí elimina dicha expiración es la base legal para que los miembros de la OMC sigan utilizando metodologías antidumping que discriminan en su contra. Es decir, si bien no se trata de entregar el estatus de MES a China, a los efectos prácticos la expiración implica que *de facto* se la trate con el MES.

La razón por la cual China prioriza el cumplimiento de este último artículo yace en que se trata de la normativa que “materialmente” permite que sus exportadores sean discriminados con elevados aranceles antidumping en sus mercados de exportación. La nueva táctica obedece a que el gobierno chino reconoce que no cumple con los estándares que aplican tanto EE.UU. como la UE como para cambiar su estatus desde NME a MES y que, por tanto, deberá avanzar más rápidamente con sus reformas pro-mercado para poder ser reconocido como tal.

Ante la eventualidad de que alguno de los países miembros de la OMC le niegue la igualdad de condiciones para sus empresas en el marco de procesos antidumping, seguramente China recurrirá a las herramientas de litigio previstas por el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC. En tal caso, la disputa conducirá a la creación de un panel cuyo fallo final estaría listo, en el mejor de los casos, en el año 2019. Aunque el informe y su eventual apelación fallen en contra de aquellos países que no cambien el tratamiento a las exportaciones chinas, la RPC no conseguiría reembolsos retroactivos por el pago de aranceles antidumping. A lo sumo, antes de conseguir un eventual fallo a favor, podrá tomar medidas unilaterales de retaliación “no oficiales” contra los países que no accedan al reconocimiento.

## La posición de las potencias industriales

De acuerdo con las leyes *antidumping* de los EE.UU., una NME se define como “cualquier país extranjero en que la autoridad administrativa determina no operar sobre la base de los principios de mercado en términos de costos o estructuras de precios, de modo que las ventas de mercancías en tal país no reflejan el valor de mercado de la mercancía” (*Law: 19 U.S.C. 1677, Title 19 - Customs Duties*).

El Departamento de Comercio de los EE.UU. es el encargado de definir el estatus de los países en cuanto a su carácter de economía de mercado o no, sin necesidad de aprobación por parte del Congreso. Para ello, el Departamento de Comercio evalúa fundamentalmente si en el país analizado se encuentra funcionando una economía de mercado. A tales efectos, se evalúan los siguientes parámetros: i) convertibilidad de la moneda; ii) libre negociación salarial; iii) inversión extranjera; iv) propiedad o control estatal sobre la producción; v) control del gobierno sobre la asignación de recursos y; vi) otros factores.

Las hipótesis actuales muestran como muy improbable el hecho de que el Departamento de Comercio otorgue a China el MES a partir de la interpretación de los criterios enunciados. A lo sumo, especulan con una salida mixta basada en no reconocer el estatus de economía de mercado para toda la economía china, sino puntualmente a algunos sectores productivos que no impliquen grandes amenazas a la industria estadounidense. Por lo pronto, recientemente funcionarios de los EE.UU. han advertido al gobierno chino que su país no ha realizado las reformas suficientes como para calificar como una economía de mercado, sobre todo en sectores tales como acero y aluminio.

En el caso de la Unión Europea, la normativa para la determinación del MES es semejante a la estadounidense. En tal sentido, una economía de mercado se define por la prevalencia de las condiciones de mercado para sus productores en relación con la manufactura y venta de los productos, para lo cual debe cumplir con cinco criterios relevantes: i) baja influencia del gobierno sobre la asignación de recursos y la toma de decisiones empresariales; ii) ausencia de distorsiones inducidas por el Estado en la operación de las empresas; iii) leyes que aseguren una adecuada gobernanza corporativa; iv) normativas que aseguren el respeto a la propiedad privada y; v) existencia de un sector financiero que opere independientemente del Estado y sujeto a una adecuada supervisión. Para

modificar el estatus actual de la RPC, la Comisión Europea debe elevar una propuesta y ser aprobada por el Parlamento y por el Consejo Europeo.

En mayo de 2016 se realizó una votación no vinculante en el Parlamento Europeo sobre este asunto, en donde resultó ganadora la posición de no darle a China el MES. No obstante este antecedente, las posiciones al interior de la UE se encuentran divididas. Por ejemplo, la Canciller alemana Angela Merkel –al frente de uno de los dos países de la Unión Europea que junto con Finlandia posee superávit comercial con China– se ha expresado a favor de garantizar dicho estatus. En la misma posición se encuentra el Reino Unido, que a pesar de su abultado déficit comercial con China, está interesado en seguir recibiendo inversiones chinas. Francia, que también experimenta un fuerte déficit comercial con China, no se ha expresado al respecto, a diferencia de Italia que, con una situación similar en materia comercial, se opone abiertamente a otorgar el MES a China.

Más allá de las posiciones individuales, la División de Servicios Legales de la Comisión Europea ya se ha expedido respecto de que la Unión Europea se encuentra legalmente obligada a garantizar a China el MES, de acuerdo con las reglas de la OMC. No obstante, el Parlamento y el Consejo Europeo tienen la potestad de denegar dicho estatus. Por su parte, la Comisaria de Comercio de la UE ha sugerido que lo que está en debate es el carácter “legal” de la decisión, y no el hecho de que China se haya convertido en una economía de mercado, dando a entender que se cambiará el estatus actual de la RPC, al tiempo que se implementarán otro tipo de medidas para proteger las industrias europeas.

Puntualmente, la Comisión Europea se encuentra trabajando en una reconstrucción integral de los procedimientos para la aplicación de aranceles antidumping, lo que ha sido interpretado como una “evasión táctica” a la discusión, de modo de mantener el *status quo* y poder discriminar en contra de los productos chinos en el mercado europeo. Técnicamente, se trata de eliminar la categoría de MES de la legislación, lo que es equivalente a eliminar las diferencias de tratamiento entre países. El nuevo sistema tiene como objetivo último garantizar el mismo nivel vigente de protección en materia de antidumping.

Más allá de las posiciones oficiales, los sectores industriales tanto estadounidenses como

Europeos se han pronunciado abiertamente en contra de que se le otorgue a China el demandado MES. Dicha posición se justifica en i) la plétora de subsidios estatales que recibe la industria china; ii) el grado de sobrecapacidad y sobreproducción manufacturera de China, que lleva a que se exporten productos por debajo de los costos reales de producción; y iii) el impacto negativo que tendría el cambio de estatus chino sobre la producción industrial y el empleo.

### ¿Y por casa cómo andamos?

Varios países del mundo han reconocido el MES a China a través de la firma de Acuerdos de Libre Comercio o Memorandos de Entendimiento. Algunos otros, si bien han hecho declaraciones políticas reconociendo el MES para China, nunca implementaron legalmente dicha decisión.

En el caso particular de Argentina, el reconocimiento de MES se encuentra presente en el “Memorandum de entendimiento entre la República Argentina y la República Popular China sobre cooperación en materia de comercio e inversiones”, firmado por los presidentes Néstor Kirchner y Hu Jintao en la ciudad de Beijing, el 17 de noviembre de 2004. Puntualmente, en el artículo 1 “la República Argentina reconoce el estatuto de ‘economía de mercado’ a la República Popular China y declara su decisión de no aplicar ningún trato discriminatorio a las importaciones provenientes de China”.

No obstante, jurídicamente no se trata de un compromiso legal y explícito hacia el reconocimiento del MES a China, ya que requiere de su implementación doméstica para poder ser efectivo. Sin embargo, Argentina nunca ha ratificado dicho Memorando de Entendimiento y, por tanto, nunca fue implementado el compromiso de garantizar el estatus de MES a China. Además, más allá de su falta de implementación formal, en la práctica el estatus de MES nunca fue respetado en el marco de los procedimientos antidumping que se llevaron a cabo.

El panorama hacia diciembre de 2016 –momento en que se cumplen los 15 años de adhesión de China a la OMC– no es claro respecto de lo que hará el gobierno nacional. Por lo pronto, los gestos del presidente Macri en su reunión con Xi Jinping en el marco

de la Cumbre del G-20 en Hangzhou parecerían demostrar el interés del gobierno nacional en otorgarle el reconocimiento de MES a la economía China. Las declaraciones del Embajador argentino en Beijing, Diego Guelar, fueron primero en mismo sentido, al sostener que “China cumplió con las condiciones de la OMC y tiene que ser considerada una economía de libre mercado, porque el 60% de su economía es totalmente privada”.<sup>1</sup> No obstante, luego declaró haber sido malinterpretado, destacando que “aún no hay decisión al respecto. Esa supuesta declaración mía nunca existió, fue una interpretación”.<sup>2</sup> Con el mismo nivel de indefinición se refirió Francisco Cabrera, Ministro de Producción, al señalar que “hay tiempo hasta el 11 de diciembre como para fijar una postura. Por ahora sólo podemos decir que estamos negociando, pero no podemos comentar mucho más”.<sup>3</sup>

Sin embargo, las centrales empresariales se muestran contrarias a que Argentina le otorgue a China el MES. En este sentido, el secretario de la Unión Industrial Argentina (UIA), Juan Carlos Sacco manifestó que “la UIA no acepta ni aceptará en diciembre que China ingrese a la OMC en condición de miembro pleno. Es una posición tomada en conjunto con la CNI (Confederação Nacional da Indústria) de Brasil. China no es una economía de mercado, tiene dumping social”.<sup>4</sup> Con este mismo objetivo, la central industrial envió una misiva a varios ministros del gabinete nacional en donde se expresa que “La Unión Industrial Argentina [...] manifiesta su preocupación ante las implicancias negativas de un eventual reconocimiento de la República Popular China como economía de mercado” y que “si el país importador reconoce unilateralmente a la República Popular China como economía de mercado antes que estén claramente presentes dichas condiciones, pierde [la] capacidad de enfrentar esta competencia desleal y los derechos antidumping perderán todo sentido”.<sup>5</sup>

---

1. Recuperado de <http://www.politicargentina.com/notas/201609/16406-macri-reconocio-a-china-como-una-economia-de-mercado.html>

2. Recuperado de <http://www.telam.com.ar/notas/201609/161747-china-economia-de-mercado-guelar.html>

3. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1937636-china-economia-de-mercado-el-debate-al-final-del-primer-dia>

4. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-308345-2016-09-02.html>

5. Recuperado de <http://www.infobae.com/economia/2016/08/29/la-uia-anticipo-su-rechazo-el-reconocimiento-de-china-como-economia-de-mercado/>



## Reflexiones finales: ¿esa es la cuestión?

La próxima expiración de los plazos previstos en el Protocolo de Adhesión de la RPC a la OMC para que las investigaciones sobre dumping a los empresarios chinos se puedan realizar en base a los “valores normales” vigentes en terceros países ha disparado preocupaciones en los gobiernos y empresas tanto de las principales potencias industriales como de países periféricos, como la Argentina.

En el caso de las principales economías del mundo, se prevé un fuerte impacto comercial del nuevo escenario. Los estudios realizados respecto de los montos comerciales en juego por detrás del cambio de estatus muestran que, para finales del año 2013, el 7% de las exportaciones de la RPC hacia los países del G-20 se encontraban sujetas a la imposición de aranceles antidumping o a otro tipo de restricciones a la importación conocidas como “barreras comerciales temporarias”.

En el caso de Argentina, el análisis de las medidas antidumping definitivas vigentes a octubre de 2016 muestra que de un total de 59 medidas, unas 46 (78%) afectan a China. Dentro de ese universo, destacan productos de los sectores de plástico, caucho, papel y cartón, tejidos de algodón, prendas de vestir, calzados, cerámicos, vidrio, hierro y acero, productos metálicos, motores, máquinas y aparatos eléctricos y bicipartes, entre otros.

Independientemente del curso de acción que tomen los EE.UU. y la Unión Europea, nuestro país deberá tomar una definición que, en todos los casos, parecería implicar consecuencias negativas. De aceptar abiertamente el MES para China, se verá reducido fuertemente el espacio para aplicar aranceles antidumping, dado que a partir de entonces las investigaciones deberán ser realizadas tomando en cuenta la estructura de precios y costos internos de China. El resultado es que, en el mejor de los casos, ante una comprobación de dumping, el llamado “margen de dumping” –la diferencia entre los precios internos en China y los precios de exportación– será menor y, por ende, los aranceles antidumping aplicables también.

De negarse a dar dicho estatus, muy probablemente Argentina se enfrente o a un caso ante el OSD de la OMC por incumplimiento de la normativa prevista, o a una retaliación comercial de carácter informal por parte de China, tal como ha ocurrido re-

cientemente con la reducción de las compras de aceite de soja ante las dificultades que encontraron las empresas chinas para avanzar con la construcción de las represas Néstor Kirchner y Carlos Cepernic.

Sin embargo, esa no parecería ser “la cuestión”. El problema general radica en que Argentina en la actualidad ha desmantelado gran parte de su sistema de administración del comercio, lo que ha conducido a un incremento sustantivo de las importaciones de bienes de consumo en los primeros ocho meses del año del orden del 8,8%, en el marco de un contexto económico recesivo y de reducción general de las importaciones en un 7,6%. Peor aún, muchas de esas importaciones se produjeron en productos vinculados a economías regionales (frutas de pepita, cítricos, lácteos, carne de cerdo, entre otros) y en sectores intensivos en mano de obra (marroquinería, indumentaria, calzado y línea blanca).

Más allá de esta decisión puntual, lo que el gobierno argentino se tiene que replantear es su política general hacia el comercio exterior, de modo de asegurar condiciones para la producción, el agregado de valor y la generación de empleo local, fundamentalmente en una economía mundial en crisis, con sectores productivos con visible sobrecapacidad y con un agresivo avance exportador a precios de dumping, no sólo por parte de China sino de muchas otras potencias industriales.

Por caso, las medidas antidumping de por sí se tratan de instrumentos limitados para la articulación de una política industrial basada en la administración del comercio, debido a su escasa razonabilidad económica y su limitada cobertura (Bertoni, 2015).<sup>6</sup> En tal sentido, se debería trabajar en la extensión del sistema de licencias automáticas y no automáticas de importación, así como en la aplicación de salvaguardias comerciales.

---

6. Bertoni, (2015). *Antidumping. Necesidad y vulnerabilidad de los países en desarrollo*. Moreno: Universidad Nacional de Moreno Editora.