

El ingreso de China a la Organización Mundial de Comercio

Raúl F. Campusano

Master en Derecho, U. Leiden
Master of Arts, U. Notre Dame

Eduardo Silva Besa

Master en Derecho, U. Castilla

I. Introducción

China ha sido siempre un país fascinante, pero los grandes cambios que se encuentra experimentando desde hace ya varios años, sumado a su sostenido e impresionante crecimiento económico hacen particularmente apropiado profundizar la reflexión en su entorno.¹ El artículo hace un análisis sobre los antecedentes del proceso de negociaciones para el ingreso de China a la OMC, destaca el rol central jugado por los Estados Unidos en el proceso, detalla el proceso final de negociación y reflexiona sobre los efectos de tal ingreso. En última instancia, el artículo tiene dos finalidades centrales. Primero entusiasmar a los lectores a profundizar sus conocimientos sobre China y segundo motivar artículos críticos que tomen el desafío ahí donde lo dejamos nosotros en este artículo.

En el número anterior de *Actualidad Jurídica* se publicó un artículo nuestro sobre el ascenso económico de China. Creemos que el texto actual es el complemento ideal del primero, ya que en su conjunto permiten entregar una visión complementaria de China. De la misma forma, esperamos que la bibliografía presentada permita a nuestros lectores profundizar en las ideas esbozadas en nuestro texto.

Queremos dedicar este artículo al Sr. Embajador, Li Changhua, al Consejero Comercial, Sr. Chen Yumin, al Señor Cheng Lie, enlace APEC, a la agregada Yan Shuang, al ex agregado de prensa Li Wuji y a todo el equipo de

¹ Los autores, en efecto, han publicado recientemente un artículo sobre el ascenso económico de China (ver Bibliografía) y Eduardo Silva ha realizado un trabajo sobre la materia en la Academia Diplomática. De hecho, ese trabajo es la inspiración de la presente publicación. También debe señalarse que parte de nuestra reflexión deriva del trabajo que realizamos en conjunto con los funcionarios de la Embajada China en Santiago a propósito de la organización de la participación de los delegados chinos en el año APEC Chile 2004.

personas que trabaja en la Embajada de la República Popular China en Santiago. A través de esta dedicatoria, les expresamos nuestra profunda admiración y el deseo que China continúe avanzando por el camino del desarrollo económico y político. Por supuesto, la responsabilidad de lo señalado en el artículo es de los autores solamente.

II. Antecedentes sobre el ingreso de China a la OMC

La incorporación de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) fue el resultado de un extenso proceso de negociaciones que se prolongó por casi quince años.

China fue uno de los 23 países que inicialmente firmaron el acuerdo GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) en 1947. Después de la Revolución China de 1949, el gobierno de Taiwán decidió que China abandonaría el acuerdo. Aunque las autoridades de Beijing nunca reconocieron este acto, 40 años más tarde, en 1986, China notificó al GATT su deseo de volver a formar parte del acuerdo.

1. Proceso de negociaciones

El proceso de ingreso de China a la OMC estuvo determinado por factores políticos y económicos en los niveles doméstico e internacional y por negociaciones en el plano bilateral y multilateral.

Los aspectos generales que marcaron el proceso fueron los siguientes:

- Las negociaciones en materias comerciales tendieron a ser más difíciles cuando existieron disputas en temas muy sensibles, como son la reunificación de Taiwán y la soberanía nacional para China, y los derechos humanos y democracia para los Estados Unidos.
- Los líderes de ambos Estados estuvieron menos dispuestos a cooperar y llegar a acuerdos en cuando ellos necesitaron movilizar el apoyo interno en sus países para legitimar su liderazgo. Cualquier posición débil frente a su contraparte ideológica podía minar sus esfuerzos electorales internos.

El proceso de negociaciones puede dividirse en tres etapas. La primera fase se extiende desde la solicitud formal de ingreso al GATT (1986) hasta el incidente de la plaza de Tiananmen (1989). La segunda etapa se prolonga desde 1989 hasta 1995, período en el cual se lograron escasos avances en las negociaciones, debido a que la relación entre China y Estados Uni-

dos estuvo marcada por distintas tensiones políticas. La tercera y última fase de las tratativas se inició en 1995, año en el que las autoridades chinas cambian su política adoptando una postura más flexible y proclive a alcanzar un acuerdo definitivo con Estados Unidos, el cual se concretó finalmente en mayo del año 2000.

i. Primera etapa: entre 1986 y 1989

Estados Unidos fue quien debió liderar las negociaciones con China, ello por el importante aporte financiero que realiza a la OMC, su influencia en dicha institución y la participación de su mercado en la economía mundial. Por ello China consultó a este país antes de solicitar formalmente su ingreso a la institución.

La posición inicial de China en sus negociaciones para lograr el acceso a la OMC se fundó en tres principios:

- China insistió en su derecho a poseer el status de miembro fundador de la OMC en vez del status de nuevo miembro. Para ello sostuvo la invalidez de la denuncia del acuerdo del GATT realizada en 1950 por el gobierno de Taiwán. Esta posición fue acorde con la política de "Una sola China".²
- Eligió el acceso a través del procedimiento general, es decir, mediante la reducción de aranceles, en vez de seguir el procedimiento especial otorgado a las economías centralmente planificadas, que es en base a cuotas de importación. China prefirió este mecanismo porque el establecimiento de cuotas de importación hubiere sido contrario al programa de reformas económicas que estaba llevando a cabo.
- Buscó recibir el status de país en vías de desarrollo. El artículo XVII del GATT permite a los países en vías de desarrollo proteger las industrias incipientes, imponer restricciones a las importaciones por razones de balanza de pagos y entregar ayuda financiera estatal a ciertas industrias para propósitos de desarrollo de la economía. Asimismo, la parte IV del GATT establece el principio de que las naciones desarrolladas no pueden esperar completa reciprocidad de las naciones en vías de desarrollo en las negociaciones para reducir aranceles y otras barreras al comercio.

Durante las negociaciones, Estados Unidos puso especial énfasis en el proceso general de reformas económicas que estaba realizando China, específicamente en la eficiencia y transparencia de su régimen de comercio. La

² Prime B, Penélope. "China Joins the Wto: How, Why, and What Now?", *Business Economics*. Abril 2002.

Unión Europea, en cambio, estuvo más preocupada en proteger su propio mercado frente a los posibles daños que podría causarle el *dumping* chino.³

En esta etapa de las negociaciones Estados Unidos buscó que China estableciera un compromiso para reformar su sistema de precios, estableciendo plazos concretos para ello. Pero China se opuso, señalando que el proceso de reforma sería gradual, ya que la velocidad en que éste se llevaría a cabo estaría determinada por la situación interna y no por las presiones internacionales. En esa oportunidad Deng Xiaoping pronunció la frase “*se cruzará el río pisando piedra por piedra*”⁴ para graficar la posición de las autoridades chinas respecto a las modificaciones a su sistema económico.

Los factores que hicieron más sencilla la negociación en esta primera etapa fueron los siguientes:

- Occidente dio un trato más amistoso a China que a otras economías centralmente planificadas, como la Unión Soviética, porque se pensaba que el proceso de reformas chino estaba más adelantado que los otros. Los Estados europeos esperaban que la experiencia china sirviese de modelo para las otras naciones socialistas.
- Los Estados miembros de la OMC no esperaban grandes beneficios del ingreso de China, ya que este país era en esos años una economía en transición, con un comercio limitado. Esto puede explicar la ausencia de burócratas, grupos de interés o presiones de los medios que influyesen en el proceso de negociaciones.
- Las aspiraciones de los miembros de la OMC se concentraron en cinco áreas: transparencia en las leyes y regulaciones del comercio, cronograma para una reforma del sistema de precios, salvaguardas selectivas, reducción arancelaria y reducción de barreras no arancelarias. Estas demandas no afectaban la política económica y financiera china. En suma las demandas no eran excesivas y representaban un verdadero ánimo de cooperación.

Por otra parte, las demandas chinas eran bastante generales y fáciles de satisfacer. China insistió en obtener en forma incondicional el trato de nación más favorecida y el sistema generalizado de preferencia de parte de Estados Unidos.

El incidente de Tiananmen del 4 de junio de 1989 puso fin a los esfuerzos de negociación de esta primera etapa.

³ Liang, Wie. “China’s WTO Negotiation Process and its Implications”. *Journal of Contemporary China*. Noviembre 2002.

⁴ *Ibíd.*

ii. Segunda etapa: desde 1989 a 1994

El proceso de negociación sufrió un duro golpe en junio de 1989. Las sanciones impuestas en contra de China, promovidas por Estados Unidos, bloquearon las negociaciones. La razón formal que motivó el cambio de actitud de Occidente fue el incidente de la Plaza de Tiananmen. Sin embargo, las razones de fondo del cambio hay que buscarlas en las repercusiones que tuvo en las relaciones internacionales el fin de la Guerra Fría y del sistema bipolar. Con el colapso de la Unión Soviética y la democratización de los países de Europa del Este, China se transformó en el más importante representante de la ideología comunista. A esto se sumó el hecho de que algunos países de Occidente vieron en ciertas medidas adoptadas por el gobierno chino en el ámbito interno, señales de que este país estaba volviendo al sistema de economía planificada.

Otro factor que complicó las negociaciones fue la solicitud de Taiwán de ingresar a la OMC, la cual se formalizó durante este período (enero de 1990). China siempre ha usado su influencia para impedir cualquier acción que permita a Taiwán obtener un reconocimiento por parte de la comunidad internacional. Sin embargo, el aislacionismo que vivía China en esos años la obligó a adoptar una posición más flexible. El gobierno modificó su posición de que el ingreso de Taiwán sólo podría producirse a través del ingreso de la República Popular China (RPC). El primer ministro Li Peng propuso cambiar su posición sólo bajo tres condiciones: que la República Popular China es el único gobierno legítimo de China y que Taiwán es parte de China, que Taiwán podrá ingresar a la OMC como un territorio aduanero separado sólo después de que la RPC haya ingresado a esta institución; y que la solicitud de Taiwán debe ser bajo consulta y acuerdo del gobierno de la RPC.⁵ Siguiendo estas condiciones, China tenía que ingresar primero y Taiwán después.

Luego de un largo proceso de negociación estas condiciones fueron adoptadas en un compromiso entre Estados Unidos y China.

Después del incidente de Tiananmen, las relaciones entre China y Estados Unidos se vieron afectadas en tres ámbitos: derechos humanos, proliferación armamentista y comercio. En estos temas China realizó una serie de concesiones. Se hizo parte del Régimen de Control de Tecnología Misilística, luego de lo cual Estados Unidos levantó las sanciones que había impuesto al país. China también entregó información sobre la situación de casi 800 presos políticos y permitió la salida de un grupo de disidentes. Además, a

⁵ Liang, Wie. "China's WTO Negotiation Process and its Implications". *Journal of Contemporary China*. Noviembre 2002.

finés de 1989, el gobierno chino se comprometió a adherirse al tratado de no proliferación de armas nucleares.

En materias comerciales, ambos países se trenzaron en una disputa sobre asuntos de propiedad intelectual y transferencia tecnológica. Luego de arduas negociaciones, China accedió a hacer importantes mejoras en sus leyes sobre derechos de propiedad intelectual y patentes y adoptar los estándares internacionales sobre propiedad intelectual mediante su adhesión a la Convención de Propiedad Intelectual de Berna. Estas concesiones serían hechas bajo el compromiso de que Estados Unidos apoyaría decididamente el ingreso de China a la OMC. El acuerdo con Estados Unidos también incluía el compromiso de las autoridades chinas de mejorar la transparencia de su sistema de comercio mediante la publicación de todas las leyes, regulaciones y políticas que norman el sistema de exportaciones e importaciones. Sin embargo, China no estuvo dispuesta a aceptar la facultad de imponer salvaguardas ni el compromiso de hacer una reforma a su sistema de fijación de precios, elementos que impidieron la concreción del acuerdo.

Pese a este revés en las negociaciones con Estados Unidos, China siguió empeñada en ingresar a la OMC. En la decimoctava reunión del Grupo de Trabajo, Estados Unidos adoptó la posición de que China sólo podría unirse a la OMC como país desarrollado. Esto provocó una dura respuesta por parte de las autoridades chinas, las cuales presentaron un documento en el que señalaron los asuntos que no serían negociables:⁶

- El estatus de nación en vías de desarrollo.
- La facultad de imponer salvaguardas por parte de los Estados miembros de la OMC.
- Obligarlos a suscribir convenciones relativas a la aviación civil.
- Obligarlos a implementar las normas sobre propiedad intelectual en un plazo de un año en vez de cinco años.
- Obligarlos a otorgar el trato nacional al comercio de servicios.
- Crear un sistema especial para China de resolución de disputas comerciales.
- Forzar a China a suprimir los sistemas de control de precios.

Otra de las barreras que impedía el acceso de China a la OMC era el rol que jugaba el congreso de Estados Unidos, que de acuerdo a lo dispuesto en el Título IV del Acta de Comercio de 1974, conocido también como la enmienda Jackson-Vanik, tenía la facultad de decidir si se concedía o no el

⁶ *Ibíd.*

estatus de nación más favorecida a aquellos países que no poseen economías de mercado, estatus que se denomina Relaciones Normales de Comercio. Aunque esta atribución tenía el potencial de afectar gravemente los intereses comerciales chinos, en la práctica esto nunca sucedió, ya que cada año –desde 1980– e incluso durante el episodio de Tiananmen, Estados Unidos concedió esta categoría a China. Esta postura se fundamentaba en un criterio de reciprocidad, ya que el daño a la economía estadounidense podría ser tan grande como el que sufriría la economía China.

Este asunto fue crucial para las autoridades chinas, puesto que en su opinión esta facultad del congreso norteamericano era usada como un instrumento de presión por parte de Estados Unidos. Sin embargo, el debate anual en el Congreso sobre el otorgamiento o no de la categoría de nación más favorecida, demostró no ser un instrumento apropiado para influir en el comportamiento de China. Al respecto es importante tener presente que la historia ha evidenciado que las sanciones unilaterales casi siempre fallan. Aunque es cierto que Estados Unidos es la única superpotencia, eso no significa que estemos en un mundo unipolar en el que este país pueda imponerse indiscriminadamente. Por esa razón resulta más efectiva la imposición de sanciones a través de mecanismos multilaterales, cuyo alcance es mayor que las medidas unilaterales. Esta circunstancia fue un elemento que sirvió para destrabar las negociaciones entre las partes.

Además de los aspectos comerciales, debió realizarse un esfuerzo para superar otras trabas de índole política, tales como:

- El proceso electoral interno. Durante la campaña electoral Bill Clinton había criticado al presidente George Bush por ser muy débil en su posición frente a las violaciones a los derechos humanos cometidas por China. Para él la aprobación en el Congreso del estatus de nación más favorecida debía estar vinculada a la exigencia de un pleno respeto de los derechos fundamentales.
- China comenzó a ser vista como un importante actor económico en materia de exportaciones. Además, en términos de poder de compra, la economía china llegó a ser la tercera más grande del mundo.
- Las autoridades chinas pensaron que era posible mejorar su posición negociadora mediante nuevas coaliciones y a través del quiebre de las existentes. Esta estrategia no tuvo el resultado esperado, ya que ningún otro país fue capaz de ayudar a China a romper el bloqueo en sus negociaciones con Estados Unidos.

- El importante déficit del comercio estadounidense respecto de China, que había crecido en un 26% hacia 1994,⁷ hizo más débil la posición negociadora china, ya que en el público estadounidense se formó una opinión contraria al ingreso de este país a la OMC.

Ciertos autores sostienen que fue un error no haber hecho suficientes concesiones para alcanzar un acuerdo en 1994. Los requisitos impuestos en ese período fueron mucho menos exigentes que los que se demandarían después.

iii. Tercer etapa: desde 1995 a 2001

A finales de 1994 China buscaba su ingreso a la OMC por un asunto de prestigio político. Basado en este interés, las autoridades chinas estaban dispuestas a pagar cualquier precio para alcanzar dicho objetivo. Por esa razón, en 1995 la posición del gobierno chino sufrió un cambio radical. El nuevo principio consistía básicamente en que China necesitaba a la OMC, pero también la OMC necesitaba a China.

Uno de los asuntos en los que se alcanzó un principio de acuerdo fue en el estatus de nación en vías de desarrollo que debía concederse a China. Luego de prolongadas negociaciones, Estados Unidos se mostró dispuesto a conceder ciertas excepciones en lo que respecta a los plazos de desgravación de algunos sectores sensibles. Pero al mismo tiempo se exigieron plazos propios de naciones industrializadas en otras áreas. En definitiva, China quedaría en una posición de nación relativamente desarrollada, que mezclaba condiciones de una nación industrializada y de un país en vías de desarrollo. Sin embargo, el ambiente de confrontación que dominaba las relaciones chino-americanas, impidió sellar este acuerdo.

La visita del Presidente Bill Clinton a China, en junio de 1998, marcó una nueva etapa en las negociaciones entre ambos países. El gobernante norteamericano adquirió tres compromisos fundamentales: no apoyar la independencia de Taiwán, no apoyar la existencia de dos Chinas o una China y un Taiwán y no apoyar el ingreso de Taiwán a organizaciones internacionales constituidas por Estados soberanos.

En respuesta a este compromiso, las autoridades chinas dieron pasos concretos para destrabar las negociaciones bilaterales. Hacia febrero de 1999 ya se habían alcanzado acuerdos entre ambos países en varios temas, como aranceles de productos industriales, medidas no arancelarias, aranceles en productos agrícolas y otras materias relativas a los servicios.

⁷ Groombridge, Mark. "China's Accession to the WTO: Cost and Benefits". *China's Future*.

Este ambiente auspicioso se vio duramente afectado por el bombardeo de la embajada de China en Belgrado por parte de fuerzas de la OTAN. Este episodio se sumaría a otros eventos contrarios a los intereses chinos, como la denuncia de contribuciones ilegales de distintos actores internacionales a campañas contra el gobierno chino, la acusación de espionaje de tecnología nuclear y la nueva ola de críticas en materia de derechos humanos. Todos estos eventos provocaron la suspensión inmediata de las negociaciones.

Después de que Estados Unidos anunció el pago de una indemnización por el incidente de Belgrado, las negociaciones pudieron ser retomadas.

Pese a las dificultades, finalmente se logró firmar un acuerdo en mayo de 2000 entre China y Estados Unidos. Luego de otros acuerdos firmados con el resto de los países miembros de la OMC, el ingreso formal de China a esta institución se produjo el 10 de diciembre de 2001.

El resultado de las negociaciones se encuentra contenido en tres documentos, que en su conjunto constituyen el instrumento de acceso de China a la OMC. El primero de ellos es el Protocolo de Ingreso, en el cual se establecen los términos y condiciones relativos al Acuerdo General de Comercio y Aranceles. El segundo documento es el Reporte del Grupo de Trabajo. Por último, el tercer instrumento está formado por los cronogramas de reducción y eliminación de aranceles y los compromisos sobre acceso de mercados, acuerdos que contienen los ítems en los que el nuevo miembro debe disminuir sus derechos de aduana y las áreas en las que debe abrir sus mercados.

2. Compromisos adquiridos por China

La amplitud de las concesiones realizadas por China en lo que se refiere al acceso a sus mercados no tiene precedentes en la evolución de la apertura del comercio mundial. En tal sentido puede aseverarse que la liberalización de sus mercados que esta llevando a cabo este país es la más grande en la historia del desarrollo del comercio mundial.

Algunos de los sectores comprendidos en los acuerdos son:

- Operaciones de comercio exterior: El objetivo de la incorporación de China a la OMC y del proceso de liberalización económica es promover el comercio exterior y el crecimiento del sector privado. Desde el primer día de vigencia del Acuerdo las compañías del sector privado tendrán las mismas oportunidades que las del sector público, para hacer negocios con

países extranjeros. Antes de esta modificación, el gobierno de Pekín era el único intermediario en este tipo de operaciones.⁸

- **Agricultura:** Se estableció un cronograma de reducciones arancelarias, el cual ha sido completado casi en su totalidad. China, además, eliminó los subsidios a las exportaciones y accedió a que las restricciones por razones sanitarias se fundamenten sólo en evidencias científicas comprobadas.
- **Industria:** China reducirá los aranceles desde un 24.6% a un 9.5% en el 2005. Además, adhirió al Acuerdo de Tecnología de la Información, mediante el cual se eliminan aranceles a productos como computadores, equipos de telecomunicaciones y otros similares.
- **Telecomunicaciones:** China será miembro y adoptará los principios contenidos en el Acuerdo Básico de Telecomunicaciones. Además, ha suprimido las restricciones geográficas para los servicios con valor agregado y eliminará las limitaciones para la prestación de servicios de telefonía móvil y de telefonía local, el año 2005 y el año 2006, respectivamente.
- **Seguros:** Antes de su ingreso a la OMC, China permitía a las compañías extranjeras operar sólo en la provincia de Guangzhou y Shanghai. Bajo el nuevo acuerdo, China autorizó a estas empresas asegurar riesgos de gran escala en todo el país y el año 2003 eliminó el resto de las restricciones geográficas.
- **Bancos:** Actualmente los bancos extranjeros no pueden realizar operaciones en moneda local con clientes chinos. Bajo el acuerdo de ingreso a la OMC, China otorgará un acceso total al mercado bancario y financiero el año 2005. Además, fruto del acuerdo los bancos extranjeros fueron autorizados para realizar operaciones en moneda local con empresarios chinos, autorización que se extenderá también a las operaciones con ciudadanos chinos el año 2005.
- **Servicios:** Se eliminaron la mayoría de las restricciones a los extranjeros y se permitió el acceso al mercado de los servicios profesionales. Además, se estableció el acceso irrestricto al mercado del turismo y viajes.

Además de estas concesiones sobre acceso a mercados, China llegó a un acuerdo con Estados Unidos relativo a los mecanismos de control de importaciones y a las normas sobre antidumping y salvaguardas.

Todos estos compromisos quedaron contenidos en el Protocolo Bilateral de Acceso firmado entre Estados Unidos y China, el cual sirvió de modelo para los acuerdos suscritos con el resto de los Estados miembros de la OMC.

⁸ Analistas Financieros Internacionales, S.A. China y la OMC. Nota Especial N° 232. Diciembre de 2001.

III. Efectos del ingreso de China a la OMC

Las consecuencias del ingreso de China a la OMC pueden ser analizadas desde tres puntos de vista. El primer enfoque dice relación con cuál es el impacto en los mercados mundiales. El segundo se centra en el análisis de los efectos en la economía estadounidense. Y el tercero se refiere a los costos y beneficios que ha tenido para China su acceso al organismo rector del comercio internacional.

1. Efectos en el comercio mundial

Existe casi total unanimidad en que el ingreso de China a la OMC ha sido conveniente para el comercio internacional de bienes y servicios, ya que incorporó a uno de los grandes actores económicos del mundo en el esquema de normas y regulaciones que reglan las relaciones entre los Estados en materia de libre comercio.

La consecuencia más inmediata para los países miembros de la OMC derivada de la entrada de China a la Organización, es la consiguiente apertura de un mercado de enorme potencial, con 1.300 millones de habitantes y un intercambio comercial anual de 480.000 millones de dólares. De acuerdo al FMI (2000), producto de la estructura del comercio de China (la suma de las exportaciones más las importaciones representan alrededor del 40% del PIB) la incorporación a la OMC afectaría aproximadamente el 40% de los flujos comerciales actuales.⁹

Sin embargo, en diversos sectores existe preocupación sobre como una economía, que todavía en gran parte es regulada por el Estado, puede afectar el rumbo del proceso de liberalización del comercio mundial que se está llevando a cabo en el seno de la OMC. Para algunos autores el ingreso de China a la OMC atenta contra los valores esenciales en que se fundamenta esta institución y sostienen que la influencia de este país en el desarrollo de las futuras negociaciones puede significar un retroceso en los logros alcanzados hasta la fecha.¹⁰ Existe la posibilidad de que el ingreso de China como miembro produzca una distorsión en el proceso de la OMC y que este país no juegue bajo las reglas del libre comercio. El fundamento de esta preocupación dice relación con cuál es el verdadero grado de compromiso del gobierno chino respecto a las obligaciones contraídas en materia de libre comercio. Más aún, suponiendo que realmente existe la voluntad política de observar los acuerdos, se plantean dudas sobre si las

⁹ Comisión Chilena del Cobre. Dirección de Estudios. China y el Mercado del Cobre. 2001

¹⁰ Icksoo, Kim. "Accesion into WTO: external pressure for internal reforms in China". *Journal of Contemporary China*. Agosto 2000.

autoridades del país tienen realmente la capacidad de implementar las medidas necesarias para ceñirse a los compromisos adquiridos.

2. Efectos en Estados Unidos

a) Beneficios para la economía estadounidense.

Para Estados Unidos China es el 13° mercado extranjero de bienes. Desde 1990 al 2002 las exportaciones hacia China han crecido un 167%. Además, Estados Unidos es el 4° socio comercial de China y el comercio de bienes entre ambos países asciende a US\$ 85 billones.¹¹ Es importante destacar que las exportaciones estadounidenses al mercado chino sostienen industrias que emplean trabajadores altamente calificados en distintos sectores de la economía y han contribuido en forma importante en el crecimiento económico del PIB americano de los últimos años.

La naturaleza asimétrica del acuerdo suscrito entre Estados Unidos y China, que permitió el ingreso de este último país a la OMC, fue reconocida por las autoridades estadounidenses. En efecto, en una declaración realizada por Bill Clinton en enero del 2000, el presidente norteamericano señaló: *"El ingreso de China a la OMC es un gran negocio para los Estados Unidos. Los productos y servicios americanos obtendrán un significativo acceso a virtualmente todos los sectores de la economía china"*.¹² Cabe preguntarse sobre qué es lo que China obtuvo a cambio de estas concesiones. Según el entonces Secretario de Agricultura, *"absolutamente nada"*. China realizó concesiones para abrir sus mercados, pero Estados Unidos no asumió nuevos compromisos comerciales.

Acorde con lo expuesto, puede aseverarse que el ingreso de China a la OMC tendrá el efecto de expandir la importante relación comercial que mantienen ambos países. Un estudio realizado por el Instituto de Economía Internacional estima que el acuerdo inducirá a un crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios a China de US\$ 21.3 billones.¹³ Otros predicen beneficios aun mayores, tomando en cuenta los efectos dinámicos que generará el aumento de la competencia.

En materia de inversiones, las empresas estadounidenses tendrán un acceso sin precedentes al mercado chino. Habrá oportunidades en importantes sectores, como la agricultura, bancos, seguros, telecomunicaciones y otros.

¹¹ Groombridge, Mark. "China's Accesion to the WTO: Cost and Benefits". *China's Future*.

¹² *Ibíd.*

¹³ *Ibíd.*

También es importante considerar los beneficios para los consumidores estadounidenses, quienes tendrán acceso a productos importados más baratos.

Un número importante de autores sostienen que estos beneficios para las empresas y los consumidores estadounidenses sólo se producirán si China efectivamente cumple sus compromisos. Al respecto existe incertidumbre sobre si el gobierno chino tiene la voluntad política o la suficiente autoridad para llevar a cabo los cambios en las leyes y regulaciones necesarios para adaptarse a las normas de la OMC y, a su vez, sobre si es capaz de ponerlas en práctica. El principal obstáculo sería la resistencia al cambio por parte de algunos burócratas chinos, tanto en el nivel central como en nivel local. Estas preocupaciones podrán ser mitigadas por dos factores. Primero, China esta consciente del problema y desea enfrentarlo. Las autoridades del país han elaborado leyes y regulaciones que se adaptan a los requerimientos de la OMC y han realizado acciones para hacer más transparente el proceso de toma de decisiones. Se han anunciado medidas para estimular la inversión privada, eliminando todas las restricciones y regulaciones discriminatorias que desincentivan la inversión extranjera y el desarrollo económico privado, en sectores como impuestos, uso de la tierra, constitución de nuevas sociedades y exportaciones e importaciones. Segundo, en caso de que China no cumpla sus obligaciones, podrá recurrirse a los mecanismos de solución de controversias. Estados Unidos y los demás Estados miembros contarán con un foro adecuado para ventilar sus disputas comerciales.

b) Costos para la economía estadounidense.

Sólo muy pocos sectores sensibles de la economía de Estados Unidos serán afectados por el acceso de China a la OMC. La razón es que el mercado estadounidense ya estaba bastante abierto a las importaciones chinas antes de su incorporación a la OMC. Algunos de los sectores que serán afectados negativamente son el calzado, el vestuario, los productos de madera y otras manufacturas livianas.

En el ámbito político, hay quienes sostienen que la entrada de China a la OMC es inconsecuente con la posición internacional de Estado Unidos, ya que se estaría premiando a un país que ha mantenido un mal comportamiento en temas que afectan los valores e intereses estadounidenses, tales como los derechos humanos, las transferencias de tecnologías, el espionaje nuclear, la proliferación de armamentos y otras. Esta visión también es sostenida en China en lo que dice relación con sus propios intereses nacionales.

3. Efectos en China

Para analizar los costos y beneficios económicos de la entrada de China a la OMC es preciso establecer cuál es el período de tiempo en que se medirán sus consecuencias. Este aspecto es relevante debido a que si se analizan los efectos en el corto plazo, se puede concluir que los resultados del ingreso serán positivos para el comercio mundial y perjudiciales para China. Enfocado en el largo plazo, en cambio, puede concluirse que tanto los habitantes chinos como el comercio mundial se verán beneficiados con su acceso a la OMC.

Las políticas proteccionistas del comercio son inherentemente redistributivas. Por ese motivo cuando se remueve una barrera proteccionista y se realiza un cambio en el modelo de comercio algunos sectores sufren pérdidas en el corto plazo.

En el largo plazo los efectos dinámicos generan un resultado positivo. Al respecto las cifras históricas reflejan que los países que han entrado al sistema multilateral de comercio han mejorado su bienestar y crecimiento. Al respecto cabe mencionar lo aseverado por Anne Krueger: *"Bajo el GATT, el comercio ha sido liberalizado, y la economía mundial ha crecido a tasas sin precedente en el cuarto de siglo después de la guerra"*.¹⁴

a) Beneficios para China.

Una de las ventajas de la entrada de China a la OMC es el otorgamiento permanente a este país del estatus de nación más favorecida respecto de los demás Estados miembros del Acuerdo. Esto le permitirá a China aprovechar las aperturas de mercado que esos países realicen en sus negociaciones bilaterales o en el marco multilateral.

Otro de los beneficios dice relación con la obligación por parte de Estados Unidos de eliminar las cuotas de importación en productos intensivos en mano de obra, en textiles, calzado y juguetes. Sin embargo, el acuerdo contempla un sistema específico para China que permite a Estados Unidos imponer salvaguardas a las importaciones chinas, facultad que se extenderá por un período de doce años. Asimismo, Estado Unidos podrá proteger sus mercados mediante sus propios procedimientos y legislación antidumping, los cuales no serán revisados por un período de quince años.

Para el sector privado chino el ingreso a la OMC es muy relevante. Estados Unidos es el segundo mercado más grande para las exportaciones chinas,

¹⁴ Shaogunag, Wang. "The Social and Political Implications of China's WTO Membership". *Journal of Contemporary China*. Abril 2000.

después de Hong Kong. Por ello las relaciones con dicho país juegan un rol crucial en el éxito de las compañías chinas, principalmente las no estatales, y la incorporación a la OMC brindará un mejor marco para la relación comercial entre ambos Estados.

El acceso de China a la OMC otorgará mayor apoyo a los elementos del gobierno que son partidarios de las reformas. La transición de China hacia una economía de mercado no ha sido completada, ya que persisten ciertos elementos de planificación central. El proceso de reformas no ha sido más rápido por las luchas políticas que frecuentemente fracturan al gobierno. Existen diferentes facciones con diferentes actitudes frente a las reformas económicas. Un ejemplo es la actitud de Li Peng, ex primer ministro y antiguo líder del Congreso Nacional del Pueblo, quien se ha mostrado temeroso de que las reformas generen inestabilidad y ha influido en que el proceso no sea más acelerado.¹⁵

En este aspecto los ciudadanos chinos se beneficiarán de la presión que ejercerá la OMC en orden a que los líderes del país sigan el curso de las reformas iniciadas a fines de la década de los ochenta, cuyo objetivo es establecer una economía de mercado, y además determinará que este proceso sea irreversible. Los elementos pro reformistas podrán decir que sus manos están atadas por los compromisos internacionales, circunstancia que también podría ayudar a legitimar los costos de la transición.

Además, se prevé que la entrada de China a la OMC mejore las relaciones chino-americanas. Al respecto es preciso mencionar que para los elementos antirreformistas chinos las disputas comerciales con Estados Unidos se producen por el interés estadounidense de proteger a sus industrias y por el temor de que China ejerza una hegemonía regional. El acceso de China a la OMC dejaría sin fundamento esa posición, ya que mediante el sistema de solución de controversias, las disputas se concentrarían sólo en asuntos comerciales, sin la influencia de otros factores de carácter político.

En el plano internacional, el gobierno chino espera cambiar la imagen del país logrando que éste sea visto como un miembro cooperador con la comunidad internacional.

En suma, en el largo plazo la expansión del comercio internacional, combinada con el crecimiento del consumo interno y el incremento de la inversión extranjera, permitirán a China mantener las altas tasas de crecimiento económico que ha logrado en los últimos años.

¹⁵ Icksoo, Kim. "Accesion into WTO: external pressure for internal reforms in China". *Journal of Contemporary China*. Agosto 2000.

b) Costos para China.

En China, las reformas económicas han sido adoptadas bajo una lógica interna, es decir han sido diseñadas e implementadas por el Estado y no han sido consecuencia de presiones exteriores. El ingreso de China a la OMC modificará este escenario.

El cumplimiento de los estándares internacionales en materia económica y de comercio aumentará la presión hacia las autoridades chinas para que éstas lleven a cabo las reformas con mayor rapidez, lo que impondrá el desafío de lograr que dichas reformas no pongan en peligro el equilibrio en lo social y en lo político. Varios líderes reformistas, como Zhu Rongji, pretenden usar el ingreso a la OMC como un instrumento para destruir el antiguo sistema y crear uno nuevo. Un ejemplo de lo expuesto es el caso de Corea del Sur. Este país recibió un préstamo del FMI para resolver sus problemas de liquidez, pero bajo la condición de que se llevarán a cabo reformas estructurales en su sistema financiero. Esta presión sirvió al gobierno coreano para enfrentar el antiguo problema de la banca estatal y reformular el sistema de los Chaebols. Algo similar podría ocurrir en China.

En el corto plazo, se estima que la incorporación a la OMC ha tenido como costo la pérdida de diez millones de empleos, de los cuales nueve millones han sido trabajadores agrícolas. Además, se han visto seriamente perjudicados sectores como el automotriz, de manufacturas y bancario, áreas en las que también se han producido altos niveles de desocupación.

Por otra parte, la incorporación de China a la OMC ha incrementado la entrada de compañías extranjeras al mercado chino, lo cual ha obligado a las autoridades a adoptar medidas de reestructuración de las empresas de propiedad del Estado. El objetivo de estos planes de reestructuración estatales ha sido mejorar los niveles de productividad y eficiencia de las empresas estatales, de tal forma que puedan ser viables económicamente y más competitivas. La vulnerabilidad del mercado interno chino frente a la competencia internacional es muy grande, básicamente como consecuencia de la ineficiencia y sobredimensión de las empresas fiscales. El gobierno chino está en conocimiento de que cerca de un 35% de los 140 millones de trabajadores que laboran en las empresas estatales y colectivas son superfluos y que las áreas urbanas deben absorber cerca de 150 millones de trabajadores agrícolas que buscan empleo en las ciudades.¹⁶

¹⁶ *Ibíd.*

No obstante lo expuesto, el principal impacto negativo del ingreso de China a la OMC ha sido la profundización de las desigualdades. La apertura de sus mercados y la desregulación de su economía han acentuado las inequidades en la distribución de la riqueza. Para compensar este efecto es preciso utilizar mecanismos de redistribución, que disminuyan las diferencias entre ganadores y perdedores generadas por la liberalización de la economía. Si este fenómeno no es revertido a través planes y medidas concretas, pueden producirse niveles de tensión social que amenacen la estabilidad del régimen político. El principal ente redistributivo es el Estado, pero para que éste sea capaz de cumplir esa misión es preciso que pueda aumentar su capacidad para recaudar impuestos. En este ámbito el Estado chino es débil. Las estadísticas revelan que los regímenes no representativos poseen menos capacidad para recaudar tributos, ya que los ciudadanos legitiman en menor medida el establecimiento de nuevas cargas tributarias al tener escasa participación en la toma de decisiones.

Cumpliendo este papel redistributivo y como un esfuerzo para disminuir las desigualdades, el gobierno chino estableció el 2001 una rebaja en el impuesto sobre la renta del 33% al 15% en varias regiones del interior. El objetivo de dicha medida es reactivar la inversión extranjera y privada en las zonas más deprimidas del país. Además, se dispuso que las zonas habitadas por minorías étnicas puedan beneficiarse de un 5% de reducción adicional sobre el impuesto. Mediante estos cambios en la tributación, se busca reducir la disparidad entre el interior y las provincias costeras.¹⁷

IV. Razones que explican la decisión de China de ingresar a la OMC

Al constatar cuáles han sido las repercusiones que ha generado la entrada de China a la OMC tanto en su economía, como en el equilibrio social y el régimen político, no es fácil comprender cuáles fueron las motivaciones que indujeron a las autoridades chinas a decidir incorporarse a dicha entidad internacional.

Las razones son consecuencia de una combinación de factores tales que comprenden el proceso de reformas internas, los eventos internacionales y las decisiones políticas adoptadas por ciertos estados miembros de la OMC, en particular por Estados Unidos.

¹⁷ *Ibíd.*

La mayor parte de los analistas políticos sostienen que el factor que más indujo al gobierno chino para presionar por su incorporación a la OMC fue el proceso de reformas que se está llevando a cabo en dicho país. El acceso al órgano rector del comercio mundial sólo sería la consecuencia de dicho proceso y un paso más en su profundización.

Un segundo factor sería la revolución tecnológica. Las autoridades chinas buscan que el país forme parte del desarrollo tecnológico, y alcanzar ese objetivo sería mucho más sencillo si China es vista como socio creíble en el sistema económico internacional, capaz de proteger los derechos de propiedad intelectual.

Un tercer factor está relacionado con las exportaciones. China desea evitar que los mercados mundiales adopten posiciones proteccionistas frente a sus exportaciones de bienes y servicios, en parte por reciprocidad a las malas prácticas de comercio que se imputan al país. Ingresar al marco de la OMC reduciría los riesgos de que China sea visto como un actor que no juega bajo las reglas del libre comercio.

Un cuarto factor es de índole política. China no desea ser más rehén del proceso de revisión anual que realizaba el Congreso de Estados Unidos respecto a la concesión o no del estatus de nación más favorecida.

Por último un quinto elemento dice relación con Taiwán. Las autoridades chinas deseaban asegurarse de que Taiwán no ingresara antes que China a la OMC.

Bibliografía

- Campusano, Raul F., y Eduardo Silva. "El Ascenso Económico de China y sus Actuales Desafíos". *Revista Actualidad Jurídica*. Universidad del Desarrollo, Santiago. Enero 2004.
- Campusano, Raul F. "Chile y el Foro Económico Asia Pacífico, APEC". *Revista de Derecho*. Universidad Católica del Norte. Coquimbo, 2001.
- Prime B, Penélope. "China Joins the Wto: How, Why, and What Now?" *Business Economics*. Abril 2002.
- Shaogunag, Wang. "The Social and Political Implications of China's WTO Membership". *Journal of Contemporary China*. Abril 2000.
- Liang, Wie. "China's WTO Negotiation Process and its Implications". *Journal of Contemporary China*. Noviembre 2002.
- Groombridge, Mark. "China's Accesion to the WTO: Cost and Benefits". *China's Future*.
- Icksoo, Kim. "Accesion into WTO: external pressure for internal reforms in China". *Journal of Contemporary China*. Agosto 2000.
- Analistas Financieros Internacionales, S.A. "China y la OMC". Nota Especial N° 232. Diciembre de 2001.
- Comisión Chilena del Cobre. Dirección de Estudios. "China y el Mercado del Cobre", 2001.
- The Stanley Foundation. "The Storm After the Storm: China's WTO Accession and the US-China Trade Relationship". *Policy Bulletin*. October 26-28, 2000.
- Alan Matthews. "The Possible Impact of China's WTO Membership on the WTO Agricultural Negotiations". Trinity College Dublin Ireland. 2001.
- Mark A. Groombridge. "China's Long March to a Market Economy. The Case for Permanent Normal Trade Relations with the People's Republic of China". Cato Institute, 2001.