

# ¿Qué significará el ingreso en la OMC para China y sus socios comerciales?

*Ramesh Adhikari y Yongzheng Yang*

El 11 de diciembre de 2001, tras 15 años de arduas negociaciones, China ingresó como miembro número 143 en la Organización Mundial de Comercio (OMC). La apertura de una economía tan grande como la de China puede crear distorsiones en algunos países en desarrollo en el corto plazo, pero desde una perspectiva más amplia, debería beneficiar no sólo a China sino también a sus socios comerciales.

**C**HINA comenzó a abrir su economía a finales de los años setenta. A comienzos de los ochenta, tomó algunas medidas para poner fin a su aislamiento, asumiendo la incorporación de la Provincia China de Taiwan al FMI y al Banco Mundial, de los cuales había sido uno de los miembros fundadores. En 1986 lanzó una campaña para reincorporarse al Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT), del cual se había retirado en 1950.

Cuando China transformó su economía de planificación centralizada en una economía de mercado, abolió los planes y descentralizó el comercio exterior, redujo los aranceles, unificó el tipo de cambio doble en 1994 y suprimió el control de cambios sobre las transacciones de la balanza en cuenta corriente en 1996. Estas medidas, junto con otras reformas, motivaron la rápida expansión del comercio y la afluencia de inversiones. Las exportaciones crecieron de US\$10.000 millones en 1978 a US\$278.000 millones en el año 2000, constituyéndose así en la sexta nación del mundo más importante por su comercio (a finales de los años setenta ocupaba, aproximadamente, el trigésimo lugar). La razón entre el comercio exterior y el PIB aumentó desde el 10% al inicio de las reformas a cerca del 40% a finales de los años noventa. Los flujos de inversión extranjera directa ascendieron a US\$47.000 millones en el año 2000, segunda cifra en magnitud, superada solamente por Estados Unidos.

La motivación de China para ingresar en la OMC tiene su origen en el convencimiento de que se necesita un impulso externo para superar los obstáculos internos, promover las reformas y proteger los intereses comerciales si desea mantener el rápido ritmo de crecimiento económico de los años ochenta y noventa. Pero muchos de sus socios comerciales están preocu-

pados. Algunos países en desarrollo temen que se hunda la demanda mundial de sus exportaciones y que se reduzca la inversión extranjera directa. A su vez, a algunos países industriales les preocupa el que las exportaciones de China, puedan inundar sus mercados nacionales.

¿Son racionales estos temores? Ciertamente han sido explotados por ciertos grupos de interés y, como resultado de estas presiones, se han incluido algunas medidas en el Protocolo de Acceso de China que derogan el principio general de no discriminación que impera en la OMC. Es inevitable que la aparición de China en escena como uno de los principales actores de la economía mundial dé lugar a cambios en la producción mundial, el comercio, la inversión y el empleo. Pero la forma en que su acceso a la OMC y su creciente apertura pueda afectar a los demás países es una cuestión compleja que hay que considerar desde una perspectiva tanto de corto como de largo plazo, y no solo desde la óptica del acceso al mercado sino también en el contexto del sistema de intercambios multilaterales.

## Lo que China ofrece

China se ha comprometido a adoptar medidas importantes que superan todas las expectativas. En el sector agrícola, se consolidarán todos los aranceles y se reducirán las tasas desde un promedio del 31,5% al 17,4%, se eliminarán los subsidios a las exportaciones y se incrementarán los volúmenes de los contingentes arancelarios de la mayoría de las importaciones. Los aranceles serán mínimos (1%–3%) y los correspondientes a productos sensibles fuera de contingente (principalmente cereales) se reducirán del 80% al 65%, un nivel que pese a parecer alto, resulta moderado en comparación con los vigentes en la Unión Europea y en algunas economías de Asia nororiental.



China es un exportador competitivo de textiles y vestido. En la foto, fábrica de seda en Hotan.

En cuanto a los productos industriales, China eliminará las restricciones cuantitativas, recortará el arancel medio del 24,6% al 9,4% para el año 2005 y suscribirá el Acuerdo sobre Tecnología de la Información, lo que se traducirá en la eliminación de todos los aranceles sobre los equipos de telecomunicaciones, semiconductores, computadoras y equipo informático y otros productos relacionados con la tecnología de la información.

Sin embargo, se prevé que la mayor apertura se producirá en el sector de los servicios, que ha estado, en gran medida, cerrado a la competencia. China ha prometido abrir a los proveedores extranjeros de servicios los sectores de telecomunicaciones, servicios financieros, distribución y muchas otras actividades.

Además del acceso al mercado, China ha asumido otros compromisos que se traducirán en una mayor transparencia de los regímenes de comercio e inversiones. También se eliminarán todas las subvenciones no autorizadas (incluidas las que se aplican a las empresas estatales), se liberalizarán los derechos comerciales y se exigirán a las empresas del Estado que realicen sus operaciones con criterios comerciales.

### Lo que recibe

Como resultado del ingreso de China en la OMC, Estados Unidos le ha otorgado la cláusula de nación más favorecida (NMF), eliminando así un importante factor de incertidumbre (antes, la aprobación de dicha cláusula 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 sus restricciones cuantitativas sobre ciertos grupos de productos. Las cuotas que se aplican a los textiles y las prendas de vestir se eliminarán de conformidad con el Acuerdo correspondiente; otras se eliminarán en función de los calendarios nego-

ciados. Además, China puede ahora 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.

Los beneficios del acceso de China a los mercados podrían, no obstante, verse contrarrestados por tres medidas discriminatorias.

En primer lugar, al amparo del llamado mecanismo transitorio de salvaguardia para productos específicos, que estará en vigor durante los próximos 12 años, los socios comerciales de China pueden imponer restricciones a las importaciones chinas sobre la base de “distorsión o peligro de distorsión de los mercados”, mientras que, con arreglo a la normativa estándar de la OMC, solo pueden imponerse restricciones a las importaciones si existe “daño grave” o “amenaza de daño grave”. Además, si un país invoca el mecanismo de salvaguardia en contra de China, otros países pueden

también iniciar acciones para evitar el desvío de las exportaciones chinas a su territorio sin necesidad de demostrar que existan distorsiones en el mercado.

En segundo lugar, aunque todas las cuotas aplicables a las exportaciones chinas de textiles y vestido deberán haberse eliminado el 1 de enero de 2005, hasta finales del año 2008 estará en vigor un mecanismo especial de salvaguardia que permite a los países importadores limitar las importaciones de China cuando den lugar a distorsiones del mercado.

En tercer lugar, a los exportadores chinos se les puede acusar de dumping como a las economías que no tienen un sistema de mercado. Los importadores pueden usar los precios o los costos de productos similares en terceros países —en lugar de los precios de los productos chinos— para determinar si las empresas chinas están realizando prácticas de dumping con sus productos. Metodologías similares pueden utilizarse para determinar si los exportadores chinos están recibiendo subvenciones.

### El impacto económico sobre China

Nadie discute que el acceso de China a la OMC beneficiará a los consumidores chinos y se traducirá en una mayor eficiencia en el funcionamiento de la economía, aunque algunos sectores muy protegidos sufrirán las consecuencias de la desaparición de las barreras comerciales. Según algunos estudios empíricos realizados, el aumento de bienestar como consecuencia de la liberalización del comercio de mercancías se estima en torno a los US\$4.000 millones a US\$30.000 millones por año en el caso de China y entre US\$20.000 millones y US\$56.000 millones para la economía mundial, y que el PIB de China crecerá entre el 1,5% y el 10% (véase cuadro). Los beneficios de la liberalización de los servicios son difíciles de cuantificar, pero, en el

medio plazo, una reducción de las barreras aduaneras en un tercio de los niveles vigentes podría significar un aumento de bienestar de US\$7.000 millones a US\$12.000 millones al año (véanse más detalles en Yang, 2002).

Para cosechar estos frutos de la adhesión, las industrias chinas deberán emprender nuevos ajustes estructurales. Las industrias con uso intensivo de mano de obra (especialmente los textiles y las prendas de vestir) registrarán una expansión, mientras que las industrias muy protegidas (como el automóvil y las petroquímicas) sufrirán una contracción. (China todavía parece tener ventajas comparativas en los sectores agrícolas que requieren un gran número de trabajadores, como los de frutas y verduras). El ineficiente sector de servicios, en el que el Estado es dominante, se verá, probablemente, sometido a intensas presiones debido a la entrada de empresas extranjeras.

A medida que los efectos de una mayor competencia se dejen sentir en la economía, la productividad debería aumentar. Sin embargo, a corto plazo, aumentarán las presiones del mercado de trabajo —se prevé la desaparición de unos 500.000 empleos en la industria del automóvil y 11 millones de empleos en el sector agrícola— y la desigualdad en el ingreso. No obstante, el crecimiento del empleo debería repuntar a medida que los efectos positivos de la liberalización del comercio sobre el crecimiento del producto comiencen a sentirse a mediano plazo.

## Reverberaciones

Numerosos estudios indican que los países industriales, probablemente, se beneficiarán con el ingreso de China en la OMC (véanse referencias en el cuadro). El hecho de que esos países se comprometan a eliminar las barreras comerciales a las exportaciones chinas será también una fuente de beneficios, aunque para ello haya que realizar ajustes estructurales en las industrias

con uso intensivo de mano de obra, especialmente los textiles y las prendas de vestir.

A algunos países en desarrollo les preocupan las desventajas que podría acarrearles el ingreso de China en la OMC, por el posible desvío de inversión extranjera directa hacia este país y por la creciente competencia de los productos chinos en los mercados de exportación. También les inquieta la posibilidad de que dicho ingreso dé lugar a una devaluación del renminbi.

Efectivamente, se ha producido ya algún desvío de inversión extranjera directa hacia China a expensas de otros países en desarrollo, especialmente de los países de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN). A comienzos de los años noventa, la ASEAN recibía alrededor del 30% de la inversión extranjera directa que se dirigía hacia los países en desarrollo de Asia, mientras que China totalizaba el 18%; en el año 2000, la ASEAN recibió solo el 10%, mientras que la inversión extranjera directa en China ascendió al 30%. Las deficiencias estructurales de las economías de la ASEAN, que se pusieron de manifiesto con la crisis de 1997–98, pueden ser, en parte, responsables de esta situación.

Aunque se prevé que el ingreso de China en la OMC hará que el país resulte más atractivo para los inversionistas extranjeros, porque ello supone no solo la apertura de los mercados, sino también una mayor transparencia en sus políticas, una mejor gestión de gobierno y una mayor previsibilidad institucional. La inversión extranjera en el sector manufacturero se consolidará a medida que desaparezcan las barreras comerciales, la inversión extranjera directa se orientará al sector de los servicios, pero el proceso será lento, no solo por la flexibilización de las restricciones, sino también porque los inversionistas extranjeros necesitarán tiempo para familiarizarse con este sector.

En el corto plazo, a medida que se reduzcan las barreras comerciales, las importaciones probablemente crecerán a un ritmo más rápido que las exportaciones. No obstante, el incremento previsto de la inversión extranjera directa debería contrarrestar cualquier presión sobre la balanza en cuenta corriente, de modo que la balanza de pagos y el tipo de cambio se mantendrían, básicamente estables. Aunque no puede descartarse una depreciación, nominal o real, del renminbi, la probabilidad es mínima, a menos que China no consiga atraer inversión extranjera o que su balanza comercial se deteriore drásticamente, sea por problemas en la adopción de las reformas internas o como consecuencia de una perturbación externa de carácter extraordinario (como una considerable depreciación del yen o del dólar).

Independientemente de las perspectivas de la inversión extranjera directa y de la evolución a corto plazo del tipo de cambio del renminbi, es seguro que los países en desarrollo de Asia enfrentarán una creciente competencia de las exportaciones chinas de textiles y vestido cuando, a comienzos del

### Efectos sobre el bienestar como consecuencia del ingreso de China en la OMC

Los estudios han proporcionado un amplio rango de estimaciones<sup>1</sup>

Estudio	Efecto en China	Efecto a escala mundial
Walmsley y Hertel (2000) <sup>2</sup>	Bienestar: US\$23.700 millones–US\$25.600 millones <sup>3</sup> Aumento del PIB: 8,7%–10,8%	Bienestar: US\$35.700 millones–US\$38.200 millones
Wang (1997) <sup>2</sup>	Bienestar: US\$12.400 millones–US\$30.300 millones	Bienestar: US\$25.300 millones–US\$56.700 millones
Zhai y Li (2000)	Bienestar: 1,2% del PIB Aumento del PIB: 1,5%	
Walmsley y otros (2001) <sup>2, 4</sup>	Bienestar: US\$3.900 millones–US\$10.500 millones	Bienestar: US\$20.500 millones–US\$25.700 millones
Ianchochivina y Martin (2001) <sup>4</sup>	Bienestar: US\$28.600 millones Aumento del PIB: 2,2%	Bienestar: US\$56.100 millones Aumento del PIB: 0,2%

Fuente: Compilado por Yang (2002).

<sup>1</sup>Resultados correspondientes a los efectos de medio y largo plazo de la liberalización del comercio de mercancías.

<sup>2</sup>Incluye el efecto del ingreso de la provincia china de Taiwan en la OMC.

<sup>3</sup>Medido en variaciones equivalentes (valor actual de los beneficios futuros del ingreso en la OMC).

<sup>4</sup>En la cifra más baja se toman en consideración las exenciones de derechos y los reintegros tributarios.

2005, se eliminan las cuotas al amparo del Acuerdo de Multifibras (MFA). Otras exportaciones con uso intensivo de mano de obra probablemente registrarán una expansión. Pero, a medida que crezcan estas exportaciones, también lo harán las importaciones.

Entre los países en desarrollo, probablemente las economías asiáticas recientemente industrializadas serán las que más se beneficien del ingreso de China en la OMC. A los países asiáticos de bajo ingreso también puede favorecerles el hecho de que sus exportaciones sean complementarias de las de China. India, por ejemplo, tiene potencial para exportar a China programas informáticos y otros servicios conexos con la tecnología de la información mientras que Pakistán y Bangladesh podrían incrementar sus exportaciones de textiles.

Los estudios que ofrecen estimaciones de los efectos sobre el bienestar indican que, mientras los países en desarrollo más avanzados de Asia ganan, los menos avanzados tienden a perder en el corto y en el mediano plazo, aunque, en la mayoría de los casos, solo ligeramente. Sin embargo, en el largo plazo, China que está creciendo rápidamente como resultado de su ingreso en la OMC, debería beneficiar a todos sus socios comerciales, especialmente si se consideran otras ventajas al margen del acceso a los mercados.

### Más allá del acceso a los mercados

China ha recorrido un largo camino en la apertura de su economía, pero algunos de los ajustes más difíciles aún están pendientes, especialmente en los sectores muy protegidos, en los que tienden a concentrarse las empresas estatales, y en el sector de los servicios. Debe ahora avanzar en materia de fortalecimiento institucional, incluidos el desmantelamiento de las instituciones de planificación centralizada que aún subsisten, la formulación de políticas coherentes con los acuerdos de la OMC, modificando la legislación incompatible con las normas de la OMC y aplicando normas uniformes para todo el país. Asimismo, es necesario reforzar las redes de protección social y reducir las disparidades económicas y sociales, lo que requerirá un volumen considerable de recursos presupuestarios. Y habrá que someterse, cada vez más, al imperio de la ley.

En los próximos años, la creciente apertura de la economía china encierra muchas promesas no solo para los países industriales sino también para el mundo en desarrollo. En primer lugar, el fortalecimiento de los lazos comerciales y la inversión brindará a los países de la región un entorno externo más estable, en la medida en que sus ciclos económicos no deberán estar sincronizados con los de Japón, Estados Unidos y Canadá o Europa. En segundo lugar, China podrá ejercer una mayor influencia sobre el sistema comercial multilateral. En tercer lugar, su acceso a la OMC dará un impulso a la reforma económica y estructural en la región. Supachai Panitchpakdi, Director General Designado de la OMC, ha descrito la incorporación de China a la OMC como “una llamada de atención” que debería impulsar a otros países a acelerar sus reformas. Y, si otros países asiáticos perseveran en el proceso, no tardando mucho tiempo, China se sentirá presionada para hacer lo propio. Esta competencia en el ámbito de las re-



*Ramesh Adhikari (izq.), especialista ejecutivo en Fortalecimiento de Capacidad y economista principal del Instituto del Banco Asiático de Desarrollo (Japón), y Yongzheng Yang, economista principal del Departamento de Elaboración y Examen de Políticas del FMI.*

formas solo puede mejorar el desempeño económico en el futuro, tanto de China como del resto de los países en desarrollo de Asia. **F&D**

*Este artículo está basado en “China’s Increasing Openness: Threat or Opportunity?”, estudio presentado por los autores en el Taller sobre Cuestiones de Política Comercial organizado por el Instituto del Banco Asiático de Desarrollo en Singapur, del 25 de febrero al 1 de marzo de 2002, y en Yongzheng Yang, 2002, “Entering the WTO: China Is Coming Out” (inédito; Washington: Fondo Monetario Internacional).*

#### Bibliografía:

Ianchovichina, Elena y Will Martín, 2001, “Trade Liberalization in China’s Accession to the World Trade Organization”, Policy Research Working Paper N° 2623 (Washington: Banco Mundial); <http://econ.worldbank.org/resource.php?type=5>.

Lardy, Nicholas R., 2002, Integrating China into the Global Economy, (Washington: Brookings Institution Press).

Panitchpakdi, Supachai y Mark L. Clifford, 2002, China and the WTO: Changing China, Changing World Trade, (Singapur: J. Wiley & Sons (Asia)).

Walmsley, Terrie L. y Thomas W. Hertel, 2000, “China’s Accession to the WTO: Timing is Everything”. Global Trade Analysis Project Working Paper N° 13 (West Lafayette, Indiana: Purdue University); [http://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/res\\_display.asp?RecordID=403](http://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/res_display.asp?RecordID=403).

———, y Elena Ianchovichina, 2001, “Assessing the Impact of China’s WTO Accession on Foreign Ownership”, documento presentado en la Cuarta conferencia anual sobre análisis económico global, Purdue University, del 27 al 29 de junio, WestLafayette, Indiana/[http://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/res\\_display.asp?RecordID=649](http://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/res_display.asp?RecordID=649).

Wang, Zhi, 1997, “China and Taiwan’s Accession to the World Trade Organization: Implications for US Agriculture and Trade”, Agricultural Economics, vol. 17 (diciembre), págs. 239–64.

Zhai, Fan y Shantong Li, 2000, “The Implications of Accession to WTO on China’s Economy”, documento presentado en la Tercera Conferencia anual sobre análisis económico general, Melbourne, Australia, 27 al 30 de junio; <http://www.Monash.edu.au/policy/conf/cnprog1.htm>.