

China y la reforma pendiente de la Organización Mundial del Comercio (OMC)

Alicia García Herrero | Economista jefe para Asia Pacífico, Natixis | @Aligarciaherrer
X

Tema

La propuesta de China para la reforma de la Organización Mundial del Comercio (OMC) no aborda el problema determinante para el empeoramiento del funcionamiento de la organización: la presencia de una economía muy grande no sujeta a las reglas del mercado entre sus miembros.

Resumen

Es difícil pensar en un hecho más trascendental para el devenir de la OMC que la adhesión de China en diciembre de 2001. Del mismo modo, su entrada fue, sin duda, uno de los cambios más impactantes para el modelo económico chino en el que se apoyó la política de “Reforma y Apertura” del entonces líder Deng Xiaoping.

China representa el paradigma de una economía emergente –al tiempo que planificada– que se abre al mundo. Cabe destacar que algunos países que formaron parte de la Unión Soviética o de su órbita accedieron a la OMC con anterioridad a China. Más concretamente, cinco exmiembros de la URSS, Kirguistán, Letonia, Estonia, Georgia y Lituania, junto con otros países de la órbita del bloque soviético, como Albania y Bulgaria, se convirtieron en miembros de la OMC entre 1997 y 2001. La adhesión de China, sin embargo, fue muy diferente a la de estos países, pues arrancó mucho antes, con un proceso más largo y tumultuoso. Pese a ello, curiosamente China experimentó una transformación mucho más rápida que ninguno de los países mencionados, al menos en términos de crecimiento económico. El presente artículo explora los motivos que subyacen a la transformación china, lo que implica para la OMC y el debate abierto en torno al enfoque de China hacia la reforma de la organización.

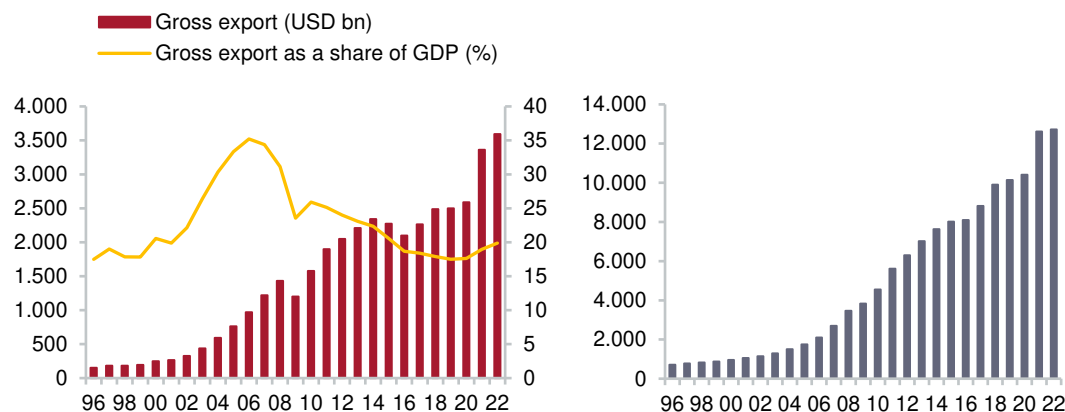
Análisis

La adhesión de China a la OMC y su éxito económico

El éxito económico chino durante las últimas décadas está claramente vinculado a su adhesión a la OMC y no sólo en términos de acceso a los mercados. De hecho, la incorporación de China a la organización trajo consigo reformas, pues estas formaban parte de los compromisos adquiridos por el país con la organización. El éxito resultó innegable: en cinco años, la contribución de las exportaciones al PIB aumentó en 10 puntos porcentuales, desde el 18% en 2001 hasta casi el 29% en 2005 (Figura 1). Este modelo de crecimiento de las exportaciones ha estado acompañado de un rápido crecimiento en la renta del país. El PIB per cápita de China es ahora más del doble que en 2001 y ha pasado de 1.053 a 2.099 dólares entre 2001 y 2006, multiplicándose casi

por 10 hasta alcanzar 10.261 dólares en 2019, antes de que la pandemia del COVID-19 golpeará la economía china y el mundo entero (Figura 2).

Figura 1. Exportaciones chinas, 1996-2022 **Figura 2. PIB per cápita, 1996-2022 (US\$)**



Fuente: UNCTAD.

Fuente: Banco Mundial.

La adhesión de China a la OMC estuvo precedida por un largo proceso de negociaciones que impuso reformas de gran calado para transformar la economía del país y adecuarla a las reglas del mercado. Los resultados de las negociaciones bilaterales sobre el acceso a los mercados se ampliaron al resto de los miembros bajo el principio de la “nación más favorecida”. En lo que respecta al acceso a los mercados de bienes, China acordó reducir los aranceles a la importación y eliminar las restricciones cuantitativas a la importación para 2005. Asimismo, el país asiático se comprometió a unificar todas sus leyes, reglamentos y normas y a eliminar reglas discriminatorias a las importaciones antes de incorporarse a la OMC, además de garantizar la transparencia del sistema y un trato equitativo entre las importaciones y los productos nacionales.

Las concesiones chinas en lo referente al acceso al mercado de servicios fueron más limitadas, si bien se comprometió a eliminar de forma paulatina las restricciones a la entrada de inversión extranjera, que varían mucho de un sector a otro. Es importante tener presentes las medidas de salvaguardia o de urgencia que permite la OMC (Shaffer y Gao, 2018)¹. Por lo general, estas medidas adoptan la forma de subidas de la tasa arancelaria o de restricciones cuantitativas. Las subvenciones son una excepción al principio del trato nacional y el acuerdo de la OMC sólo permite que se concedan a las industrias nacionales. La contratación pública constituye también una excepción al principio del trato nacional, de manera que los gobiernos pueden comprar de forma preferente bienes nacionales a la hora de abastecerse como consumidor final. El acuerdo de la OMC establece normas para dichas medidas con el fin de evitar un uso abusivo de las mismas que pueda generar barreras al comercio. Como norma general, se exigió a China respetar estas reglas al adherirse a la organización, pero las condiciones varían en función del acuerdo del que estamos hablando.

¹ Shaffer, G. y H. Gao (2018), “China’s Rise: How It Took on the U.S. at the WTO”, *University of Illinois Law Review* 2018(1), pp. 115-184.

El cumplimiento de los compromisos relativos a las subvenciones –una cuestión de gran relevancia– ha quedado diluido por el momento al mantener China [su condición de economía en desarrollo](#). En lo que respecta a la contratación, China decidió no sumarse al acuerdo multilateral que vincula a los miembros a unas reglas de contratación internacional y, hasta la fecha, esta situación no ha cambiado. En cualquier caso, como parte del proceso de adhesión, China sí accedió a garantizar la no discriminación a las empresas extranjeras y de capital foráneo al aplicar condiciones a la contratación de insumos, bienes y servicios. Asimismo, se comprometió a eliminar la práctica discriminatoria que fijaba precios duales a las empresas extranjeras que contrataban servicios de transporte, energía y telecomunicaciones.

En lo que respecta a la protección de la propiedad intelectual, China enmendó su legislación para alinearla con las obligaciones del acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). Entre otras medidas, China reformó el derecho penal, añadiendo sanciones a la vulneración de los derechos de propiedad intelectual, creó un marco jurídico para que las autoridades aduaneras protegieran dichos derechos, brindó a la Administración Pública para la Industria y el Comercio (SAIC, por sus siglas en inglés) la competencia para iniciar acciones en caso de infracción y creó una sección específica en el Tribunal Supremo Popular para gestionar estos casos. Con todo, el grado de infracción sigue siendo galopante. En el caso de la transferencia tecnológica, China ha mantenido su legislación, que no está alineada con las disposiciones del acuerdo ADPIC, como la Ordenanza de Control de Contratos de Importación Tecnológica y las normas de aplicación afines, que imponen restricciones a los contratos de importación de tecnología internacional (a saber, los contratos de licencia).

En cuanto a las normas y la certificación, la OMC, bajo los principios de no discriminación del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), establece reglas sobre las normas técnicas y la certificación para evitar que posibles requisitos técnicos y normas arbitrarias a nivel nacional constituyan barreras técnicas al comercio. En el momento de la adhesión, China se encontraba muy alejada de estos compromisos con la OMC. Prueba de ello es que las inspecciones de productos eran realizadas por distintas autoridades o instituciones en función de si se trataba de un producto nacional o importado. Además, las normas en las que se basaban dichas inspecciones carecían de transparencia. Desde entonces, se han adoptado varias medidas, incluida la creación de una certificación obligatoria en China, pero persisten los problemas de discriminación hacia los productos extranjeros.

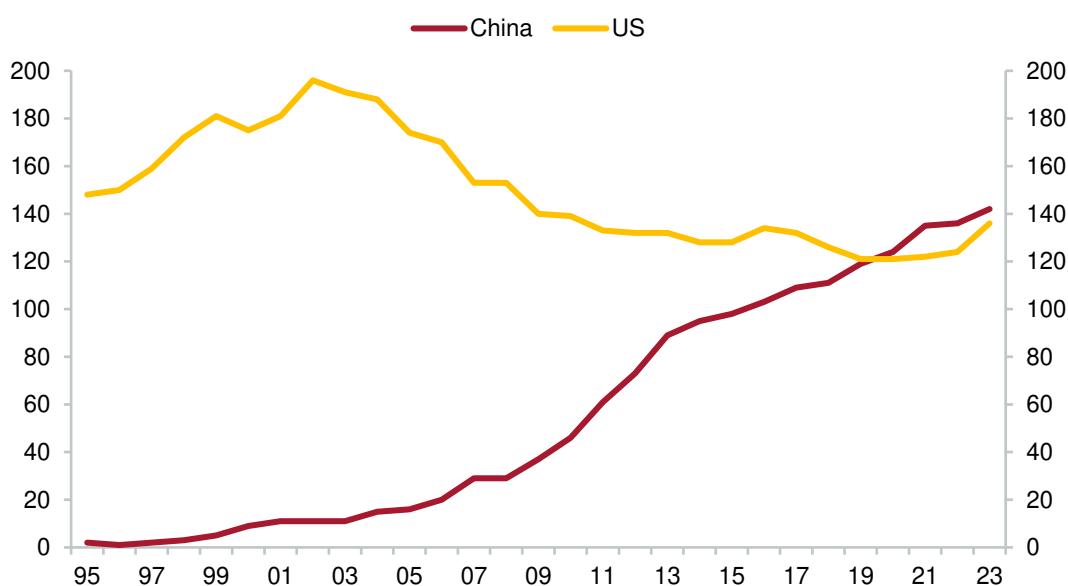
Por último, en lo que concierne a los derechos compensatorios y *antidumping*, China promulgó su propia ley en 1997 y a finales de ese año inició investigaciones de la celulosa procedente de Canadá, Japón, la República de Corea y Estados Unidos (EEUU), pero su ley no estaba alineada con la de la OMC. En lo que respecta a la imposición de derechos *antidumping* y compensatorios contra China por parte de miembros de la OMC, es importante destacar que el alcance y el enfoque cambian sustancialmente en función de [si China es o no considerada una economía de mercado](#). El acuerdo bilateral EEUU-China para la adhesión de noviembre de 1999 concebía a China como una “economía no sujeta a las leyes del mercado” durante los 15 primeros

años tras la adhesión y permitía el uso de precios y costes de producción nacionales de países terceros para el cálculo del valor normal.

China como factor determinante para justificar una reforma de la OMC

Aunque China no ha sido la primera ni tampoco será la última economía no sujeta a las leyes del mercado en acceder a la OMC (Vietnam es un caso similar, por ejemplo), una serie de motivos explican por qué China resulta mucho más importante para el futuro de la OMC y se hace por tanto necesaria una reforma. El más obvio no es otro que el tamaño del país. En la actualidad, **China es la segunda economía más grande del mundo** –o la primera si se mide en Paridad del Poder Adquisitivo (PPA)–. Además, sus empresas han seguido creciendo y figuran en la actualidad en lo alto de los *rankings* de las compañías más grandes del mundo. De hecho, China atesora más empresas que EEUU en la lista Fortune 500 (Figura 3), lo que significa que cualquier distorsión en una economía del tamaño de China, que cuenta también con un gran número de megacorporaciones, tiene implicaciones a nivel mundial. Vietnam no es un caso realmente comparable al chino, al menos en lo que respecta a su tamaño e influencia. El otro motivo de peso por el que el caso chino justifica una reforma de la OMC está relacionado con el papel relevante que desempeña el Estado chino en la economía del país.

Figura 3. Número de empresas en la lista Fortune 500

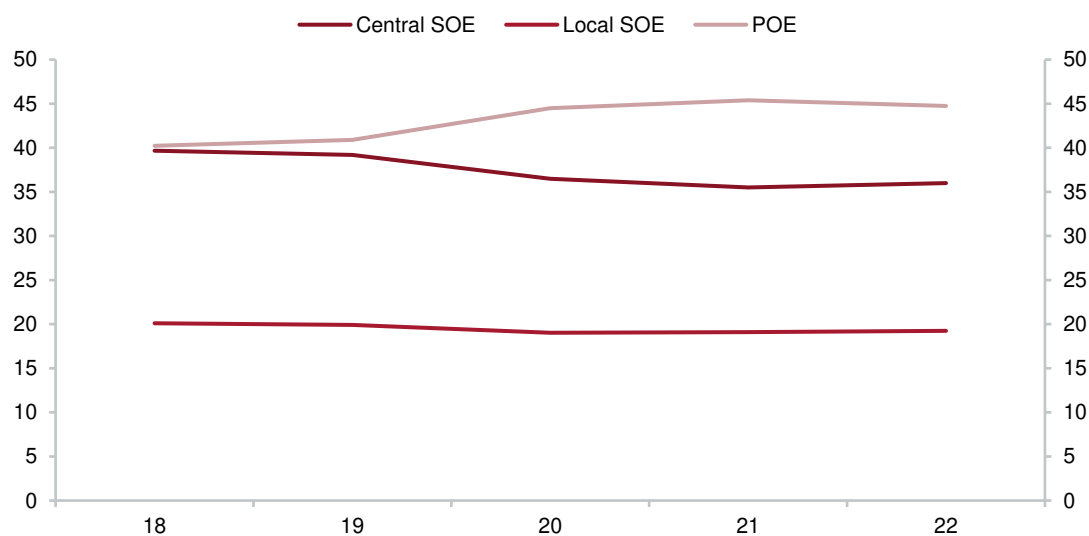


Fuente: Fortune, Natixis.

El papel del Estado en la economía china ha sido debatido desde hace mucho tiempo, tanto en círculos políticos como en la literatura económica, y la disputa sigue muy lejos de resolverse. A título ilustrativo, mostramos el porcentaje de activos corporativos que sigue estando en poder del Estado, concretamente en empresas cotizadas. En el primer semestre de 2022, el 55% de los activos estaban en manos de empresas públicas, tanto centrales como locales. Este porcentaje es incluso mayor en los sectores de las telecomunicaciones, infraestructuras, aviación, energía y servicios públicos (Figuras 4 y 5). Si bien la omnipresencia del control estatal en la producción de bienes y servicios

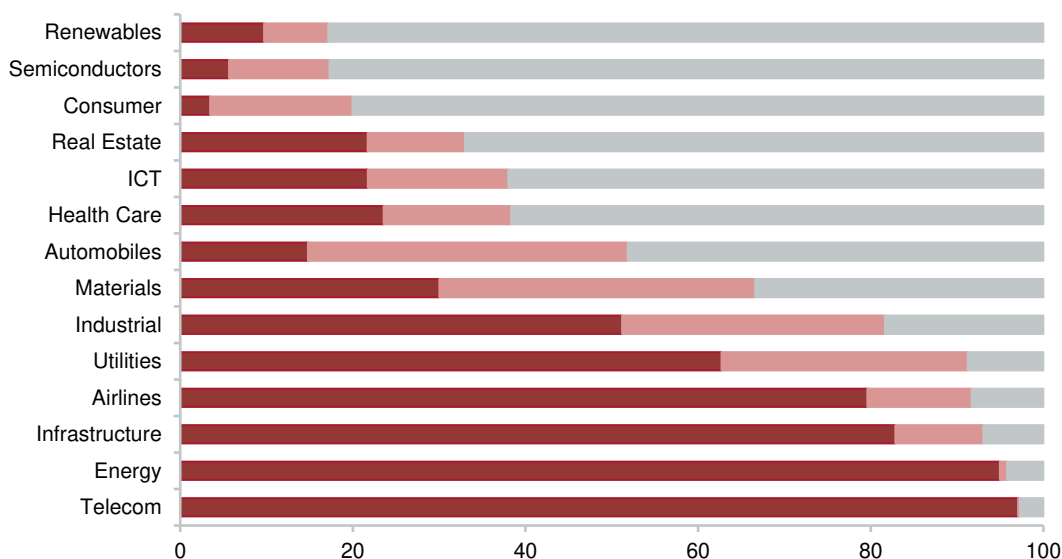
apunta ya a potenciales distorsiones en la economía china, alejándola del funcionamiento de mercado, se podría esgrimir que la propiedad no necesariamente determina cómo opera una empresa. De hecho, el concepto de “neutralidad competitiva” ha sido concebido para medir la proximidad del comportamiento de una entidad dominada por el Estado al de una empresa privada en la producción de bienes y servicios. En un artículo de García Herrero y Ng (2021)², los autores miden, sector a sector, cuán lejos están las empresas de titularidad pública chinas de la neutralidad competitiva en el mercado interno. La conclusión es que las empresas públicas, por lo general, se encuentran en una posición aventajada si se las compara con sus homólogas privadas, con la salvedad del sector inmobiliario.

Figura 4. Empresas chinas: activos totales por titularidad (%)



Nota: se incluye el Top 3.000 de empresas cotizadas por activos. Fuente: Natixis, Estados Financieros, Bloomberg, Wind.

² García Herrero, Alicia y Ng, Gary (2021), “China's State-Owned Enterprises and Competitive Neutrality”, Policy Contribution, Bruegel, 23/II/2021.

Figura 5. Empresas chinas: activos totales por titularidad e industria (%), 2022

Nota: se incluye el Top 3.000 de empresas cotizadas por activos. Fuente: Natixis, Estados Financieros, Bloomberg, Wind.

Otro papel importante del Estado en la economía es que el Partido Comunista Chino (PCCh) está intrínsecamente implicado en el funcionamiento de las empresas en China. En concreto, el PCCh designa y controla a los altos ejecutivos de las empresas a través del Departamento de Organización del PCCh. Además, tanto las empresas públicas como las empresas privadas chinas tienen comités de partido a nivel interno con capacidad para realizar funciones de gobierno y de partido. En los últimos años, el PCCh ha dado pasos para aumentar la fortaleza y presencia de los comités de partido en todas las empresas. A modo de ejemplo, las empresas públicas y las empresas privadas chinas están siendo presionadas para modificar sus estatutos sociales con el objetivo de garantizar la representación del partido en sus consejos de administración, por lo general en la presidencia del consejo y con el fin de velar porque las decisiones de mayor calado sean tomadas previa consulta a las células del partido. También refuerza la influencia del partido en las empresas el llamado Sistema de Crédito Social, que monitoriza y califica a los ciudadanos y empresas en China, incluidos los extranjeros.

En términos más generales, la planificación estratégica que emana de los últimos planes quinquenales de China y demás iniciativas deja muy claro que China desea seguir siendo una economía socialista con sus singularidades y que el papel vertebrador del Estado no va a menguar. Tanto el nivel de crecimiento de China como su modelo económico tienen un efecto inmenso en el funcionamiento de la OMC, lo cual hace que una reforma se antoje si cabe más necesaria, además de otras razones ya mencionadas.

Como es obvio, China no es el único país con un modelo económico dirigido por el Estado, de manera que una hipotética reforma estaría destinada a afectar a muchas otras economías. La cuestión más preocupante alude a las empresas públicas que dominan muchas economías, especialmente en los países del golfo Pérsico y Vietnam. El acuerdo de la OMC no contempla, en realidad, obligaciones específicas con respecto

a las empresas públicas. De hecho, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SCM, por sus siglas en inglés) ni siquiera las menciona.

Una segunda cuestión crítica es la transferencia tecnológica. EEUU y otros países también han expresado su preocupación en torno al uso de canales informales no estatales por parte de China, así como normas no abiertamente articuladas por funcionarios del Estado. Este asunto sólo se aborda parcialmente en las normas de la OMC, que no especifican qué se entiende por transferencia “forzosa” de tecnología. El GATT y otros acuerdos multilaterales no cubren la inversión en bienes, como tampoco abordan la transferencia de tecnología. Por otro lado, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS) es el único acuerdo multilateral que cubre la inversión. El acuerdo ADPIC también tiene algo que decir al respecto.

La otra cuestión importante es la condición de país en desarrollo. Los tratados de la OMC contemplan algunas excepciones y reglas más permisivas para los países en desarrollo, que, bajo un trato especial y diferenciado (S&D), tienen derecho a periodos más largos de ejecución de los compromisos acordados, medidas para aumentar las oportunidades comerciales y el doble de subvenciones agrícolas que los países desarrollados. Sin embargo, no existen reglas en torno a lo que constituye un “país en desarrollo”, lo cual significa que se trata de una condición auto declarada. La mayoría de los miembros de la OMC dicen estar en desarrollo, incluida China. Por tanto, el sistema permite al país asiático disfrutar de reglas preferentes en algunos ámbitos, pese a ser una potencia comercial más importante que muchas economías avanzadas y concentrar el mayor número de empresas en el índice Fortune 500, además de ser la segunda economía más grande del mundo. Parece claro, por tanto, que las reglas de la OMC no se diseñaron con la estructura única de la economía política china en mente y que existe una necesidad clara de reformar la institución.

La propuesta china para la reforma de la OMC y su relación con la propuesta de la Unión Europea

China ha presentado dos documentos formales sobre la reforma de la OMC: el documento de posición de noviembre de 2018 y la propuesta de mayo de 2019 (OMC, 2019). Para China, los ámbitos prioritarios son cómo conseguir que vuelva a funcionar el Órgano de Apelación y las subvenciones a la pesca, el comercio electrónico y la facilitación de la inversión. En cuanto a los temas más polémicos como las distorsiones del comercio y las subvenciones, el país sigue defendiendo su interés e insiste en la naturaleza única y singular de su estructura económica. Las grandes denuncias, como la transferencia forzosa de tecnología, no se mencionan en dichas propuestas, aunque China sí respondió al aprobar una nueva ley de inversiones en 2019 que establece la prohibición de la transferencia forzosa de tecnología. En lo que respecta a la forma de operar de las empresas públicas, China mantuvo una posición firme, alegando que las empresas públicas son actores que operan en igualdad de condiciones en el mercado y cuya única diferencia radica en su titularidad. En este sentido, lo que busca China es evitar la discriminación contra sus empresas públicas en las revisiones de seguridad de las inversiones extranjeras por parte de miembros de la OMC. En otras palabras, la posición china es que estaría dispuesta a aceptar disciplinas discriminatorias sobre las

empresas de propiedad estatal a cambio de una reforma de la OMC y que las revisiones de seguridad de las inversiones extranjeras deberían realizarse de manera imparcial.

En lo que respecta a las subvenciones, China sí reconoce el posible uso indebido y aplicación abusiva de las medidas comerciales correctivas, en concreto las prácticas discriminatorias basadas en el país de origen y la tipología de empresas. Sin embargo, atribuye este problema a las ambigüedades en las normas multilaterales existentes respecto de las medidas comerciales correctivas. Propone aclarar en mayor medida y mejorar las reglas de la OMC en materia de subvenciones, medidas compensatorias y medidas *antidumping*. Dicho esto, sigue haciendo hincapié en la necesidad de considerar la situación particular de los miembros en desarrollo y no da indicación alguna de que vaya a cambiar de estatus.

Los aspectos de la propuesta de la Unión Europea (UE) que se refieren directamente a China muestran cuán lejos están las dos posiciones en temas clave para la competencia mundial. En primer lugar, de acuerdo con la UE, las distorsiones de mercado de economías no sujetas a leyes de mercado deberían ser uno de los principales ejes a abordar en la reforma de la OMC. Con respecto a las subvenciones, la UE espera mejorar la transparencia más allá del acuerdo existente SCM, dado que la falta de información hace que sea casi imposible llevar casos ante la OMC. Con respecto a las empresas de propiedad estatal, existe el problema añadido de que actualmente están clasificadas como “ente público” y, por tanto, escapan a las responsabilidades impuestas por el acuerdo SCM. Para la UE, la reforma de la OMC debería aclarar la naturaleza comercial de las empresas públicas para que estén plenamente cubiertas por los compromisos vigentes en la OMC sobre subvenciones y otras prácticas no de mercado.

Por último, la propuesta de la UE reconoce que, incluso con una mayor transparencia sobre las subvenciones y una mejor cobertura de las empresas públicas en los mecanismos existentes, como el acuerdo SCM, otras medidas distorsionadoras del mercado de economías no sujetas a las leyes del mercado deberían ser abordadas en la reforma de la OMC. Para empezar, algunos tipos de subvenciones siguen estando permitidos en el acuerdo SCM, lo cual significa que la lista de subvenciones prohibidas debería sin duda ser ampliada. Estas incluyen las garantías y subvenciones ilimitadas concedidas a las empresas insolventes o en apuros que carecen de un plan de reestructuración robusto o la práctica de fijar precios duales. Más allá de las subvenciones y las empresas públicas, la propuesta de la UE también incluye nuevas normas para abordar las barreras a los servicios y la inversión, incluida la transferencia forzosa de tecnología, las barreras al acceso a los mercados y el trato discriminatorio a los inversores extranjeros. Si partimos de la transferencia forzosa de tecnología, el alcance de la aplicación de las disposiciones existentes de la regla de la OMC es limitado y, por tanto, insuficiente para abordar algunas de las fuentes más importantes de problemas, como los requisitos que prohíben o limitan la titularidad extranjera (a saber, requisitos de *joint venture* o empresa conjunta o limitaciones a la participación extranjera). El último punto en el que se centra la posición de la UE respecto de la reforma de la OMC es la condición de país en desarrollo *versus* desarrollado en el marco de las políticas de la organización (Comisión Europea, 2021). La UE es de la opinión de que la falta de matiz y sus consecuencias respecto del trato especial y diferenciado ha sido una fuente fundamental de tensiones en la OMC y un obstáculo para el avance de

las negociaciones. El hecho de que dos terceras partes de los miembros de la organización pidan una flexibilidad generalizada diluye las demandas de un grupo mucho más acotado de países que sí necesita ayuda al desarrollo. La propuesta de la UE no ofrece una solución concreta a este problema, pero sí marca un rumbo claro: reducir el número de países considerados en desarrollo e, implícitamente, alejarse de todo miembro de la OMC que decida su propia condición de forma independiente.

Conclusiones

La adhesión de China a la OMC ha sido un hito tanto para el país como para el resto del mundo. De hecho, ha sido fundamental para animar a una economía del tamaño y la población de China a competir en la economía mundial y el resultado puede considerarse un éxito rotundo. Para alcanzar este objetivo, no cabe duda de que China ha reformado y abierto su economía, pero no al nivel de convertirse en una economía de pleno mercado. Dicha dualidad –afanarse por operar como una economía de mercado en algunos ámbitos al tiempo que mantiene los principales rasgos de una economía planificada dirigida por el gobierno– hace que para China sea muy difícil cumplir con los principios por los que se creó la OMC como institución. Por tanto, no sólo se impone una reforma, sino que ésta debería haberse producido hace tiempo. El principal escollo es que China –y probablemente otros países emergentes con una gran economía dirigida por el Estado o con planes de política industrial de gran calado– se puede sentir más cómoda con las normas actuales de la OMC que con las propuestas de reforma, como la ya descrita.

El enfoque de China a la reforma de la OMC no aborda el problema fundamental que ha sido determinante para el empeoramiento del funcionamiento de la organización; véase, la presencia de una economía muy grande no sujeta a las reglas del mercado entre sus miembros. La principal prioridad de China es conseguir que vuelva a funcionar el Órgano de Apelación, pero recordemos que éste no dirime los temas más controvertidos, como las distorsiones del comercio y las subvenciones. De hecho, en su propuesta de reforma, China sigue defendiendo su interés e insiste en la singularidad de su estructura económica. Las cuestiones más espinosas que han dado pie a quejas, como la transferencia forzosa de tecnología, ni siquiera figuran en las propuestas. En lo que respecta al comportamiento de las empresas públicas y las subvenciones, China ha mantenido una posición firme y parece querer retener su trato favorable como economía en desarrollo.

Con todo, en las condiciones actuales, la reforma de la OMC, tal y como la concibe la UE, se antoja altamente improbable. En vista de la necesidad apremiante de abordar las distorsiones del mercado que emanan del modelo económico chino y el creciente tamaño e influencia del país en el resto del mundo, quizá deberían plantearse otras soluciones. Los acuerdos multinacionales podrían ser una opción más indicada mientras se sigue debatiendo una reforma lenta, pero esperemos viable, de la OMC.