

A 15 Años de la incorporación de China a la OMC, su transición hacia una economía de mercado no se ha completado

“Lo que ha operado es la mano visible del gobierno, no la mano invisible del mercado”

Alacero – Santiago de Chile, 8 de diciembre de 2016. El próximo 11 de diciembre se cumplen 15 años del ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC), que facilitó su participación en el comercio internacional al grado de superar a exportadores tradicionales, como Japón y Alemania.

El compromiso que asumió China en 2001 fue transitar, durante esos 15 años, de una economía centralmente planificada a una donde el mercado asigna recursos y fija precios y costos.

En este tiempo China se convirtió en una potencia comercial. De representar el 5,9% de la exportación mundial en 2003, fue el 13% en 2015 y en las importaciones pasó del 5,4% en 2003 al 11% en 2015.

Lo mismo se repitió en el acero, donde China se convierte en el principal productor ($\approx 50\%$ del total mundial) y exportador de acero (≈ 100 millones de toneladas anuales).

De acuerdo con Rafael Rubio, Director General de Alacero, *“Este es un momento oportuno para reflexionar sobre China y su compromiso de realizar, en esos 15 años, la transformación de su economía de un modelo planificado a uno de economía de mercado, ya que un gran número de países cuestionan sus avances hacia un status de economía de mercado”*.

Perfil Siderúrgico de China

De producir 223 millones de toneladas en 2003 pasó a 803 millones en 2015. Su capacidad instalada, se multiplicó 4,2 veces, de 278 millones de 2003, a 1.154 millones en 2015. Generando una sobrecapacidad de ≈ 450 millones de toneladas.

Este desarrollo siderúrgico fue dirigido y financiado por el gobierno, no por el mercado, vía la aplicación de subsidios de todo tipo, políticas específicas de apoyo, Empresas Propiedad del Estado, financiamiento preferencial, etc.

La presencia de China en América Latina ha sido creciente. De exportar menos de 500 mil toneladas en 2003 pasó a 9,4 millones de toneladas en 2015. Con lo que su participación en el consumo de la región de menos del 1% en 2003, se ubicó en 12% en 2015.

Este perfil siderúrgico de China ha propiciado severos efectos negativos: desplazamiento de la producción nacional, desempleo, precios deprimidos, rentabilidad a la baja, cancelación y postergación de inversiones, cierre de plantas y afectación en las comunidades donde operan las empresas.

“En cierta forma”, señala Rubio, “lo que ha operado es la mano visible del gobierno, no la mano invisible del mercado. El problema, para que se comprenda bien, es que todo este tiempo las ventajas de operar en forma centralizada en condiciones de competencia desleal han hecho que millones de empleos migren a China”.

¿Es China una economía de mercado a partir de que se cumplen los 15 años de transición?

La respuesta es a nivel de cada país miembro de la OMC. Algunos ya la han reconocido como una economía de mercado como Australia, Islandia y Suiza. Otros, como Estados Unidos, Europa, Canadá, Japón y México no lo han hecho; o incluso han afirmado, como Estados Unidos, que no van a reconocer a China como una economía de mercado.

Una manera sencilla de ejemplificar que China no es una economía de mercado es revisando los cinco criterios que aplica México.

- **Primero**, que la moneda del país sea convertible de manera generalizada en los mercados internacionales.
- **Segundo**, que los salarios se establezcan mediante libre negociación entre trabajadores y patrones;
- **Tercero**, que las decisiones sobre precios, insumos, producción etc., se adopten por las señales de mercado y sin interferencias significativas del Estado;
- **Cuarto**, que la industria bajo investigación posea exclusivamente un juego de libros contable y que sean auditados conforme a criterios de contabilidad generalmente aceptados; y
- **Quinto**, que los costos de producción y situación financiera no sufran distorsiones por la depreciación de activos, deudas incobrables u otros factores que se consideren pertinentes.

Los análisis realizados señalan que la situación económica y comercial en China no cumple con estos criterios.

¿Por qué es relevante la discusión del status de economía de mercado de China?

Hay dos perspectivas: una, vinculada con las investigaciones de dumping y subsidios. La otra, más amplia, es como enfrentar a las empresas chinas en el mercado cuanto tienen ventajas artificiales.

Al ser China una economía de no mercado, la información de precios y costos de los exportadores chinos no es confiable, disponible y de fácil verificación. Ante esto, la OMC permite el uso de la información de un tercer país sustituto para llevar a cabo las investigaciones.

El texto del Artículo 15 del Protocolo de Adhesión de China ha propiciado una discusión legal y se tienen diferentes interpretaciones que se deberán de resolver por los mismos países o en el Mecanismo de Solución de Disputas de la OMC.

Analistas jurídicos han demostrado que hay argumentos legales para no conceder de forma automática el *status* de economía de mercado a China el 11 de diciembre, esto significa que se podrá seguir utilizando una metodología alternativa a la comparación estricta de precios y costos. No obstante, es factible que China pudiera impugnar a los países o en la OMC, lo que podrá tomar de 3 a 5 años más.

Para América Latina esto es relevante ya que la exportación creciente de China a la región ha estado impulsada por sus prácticas desleales. Los países han reaccionado aplicando cuotas antidumping de forma progresiva. Hasta antes del 2012, se tenían solo 5 investigaciones contra el acero de China, pero a partir de ese año, los casos han llegado a 31; con lo que a la fecha, se tienen 36 cuotas antidumping vigentes y hay 11 más en proceso.

Esto refleja un patrón mundial, ya que China es el país más acusado de prácticas desales de comercio a nivel mundial. Contra el acero chino, existen 107 resoluciones vigentes y 29 investigaciones en proceso.

¿Qué sigue?

El Director General de Alacero comenta *“los 15 años de transición de China que terminan el próximo 11 de diciembre tienen diferente significado para cada país y para cada sector”; “pero es claro que China no es todavía una economía de mercado”*.

Recientemente se dio a conocer el Plan de Ajuste y Modernización de la Industria Siderúrgica de China 2016-2020 y se refuerza que el gobierno controla y dirige a la industria vía los subsidios y sus Empresas Propiedad del Estado.

Esta realidad debe de llevar a los gobiernos de la región a reflexionar sobre una política integral frente a la siderúrgica china, ya que hay un riesgo creciente de sufrir un daño irreversible en la industria del acero y su cadena de valor.

El punto central de esa estrategia, debe de ser el tener un campo de juego parejo frente a las empresas de ese país. Las empresas privadas de América Latina no pueden competir contra el gobierno chino.

Por último, Rubio comentó: *“es claro que China ha desafiado al mundo buscando imponer un modelo económico que no es el del mercado y el efecto de ello es que la generación de riqueza y empleo se ha ido a China”*.

Acerca de Alacero

Alacero –Asociación Latinoamericana del Acero– es la entidad civil sin fines de lucro que reúne a la cadena de valor del acero de América Latina para fomentar los valores de integración regional, innovación tecnológica, excelencia en recursos humanos, seguridad en el trabajo, responsabilidad empresarial y sustentabilidad socio-ambiental. Fundada en 1959, está integrada por 49 empresas de 12 países de América Latina, cuya producción es cercana a las 70 millones de toneladas anuales. Alacero está reconocida como Organismo Consultor Especial por las Naciones Unidas, y como Organismo Internacional No Gubernamental por parte del Gobierno de la República de Chile, país sede de Alacero.