

CUADERNOS

POLITICA EXTERIOR ARGENTINA

China: reforma económica y estrategia de
Incorporación a la Organización Mundial
del Comercio. La combinación de factores
Internos y externos

Carla OLIVA

Rosario, julio-septiembre 2006 N° 85

CERIR



ARGENTINA

ISSN 0326-7806 (edición impresa)
ISSN 1852-7213 (edición en línea)

“CUADERNOS DE POLITICA EXTERIOR ARGENTINA”

DIRECTOR: Dr. Alfredo Bruno BOLOGNA

CONSEJO DE REDACCION: Master Anabella Busso (CONICET)

Dra. Miryam Colacrai (CONICET)

Dra. Gladys Lechini de Álvarez (CONICET)

Lic. Gustavo Marini (U.N.R.)

CONSEJO ASESOR: Prof. Celestino del Arenal (España)

Prof. Juan Gabriel Tokatlían (Argentina)

Prof. Jack Child (EE.UU.)

Prof. Eduardo Ferrero Costa (Perú)

Prof. Héctor Gros Espiell (Uruguay)

Prof. Helio Jaguaribe (Brasil)

Prof. Carlos Juan Moneta (Argentina)

Prof. Luciano Tomassini (Chile)

Dirección Nacional de Derecho de Autor: Exp. N° 481421/06

Esta publicación cuenta con el sistema de referato de acuerdo a normas internacionales.

Publicación propiedad de PROMOPEA

Correo electrónico – E mail: abologna@unr.edu.ar

Página web: www.cerir.com.ar

ADDRESS OF CHANGE - CORRESPONDENCIA Y CANJE:

CENTRO DE ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES DE ROSARIO
C.E.R.I.R.

San Juan 4290

2000 ROSARIO

REPUBLICA ARGENTINA

TEL/FAX.: 54-341-4201231

EDITORIAL

Iniciado como grupo de trabajo e investigación en el ámbito docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario en 1985, el **CERIR** concreta su labor en un proyecto conjunto presentado al CONICET, que fue creciendo desde entonces hasta la actualidad, con la incorporación de investigadores y becarios. Los trabajos elaborados se conocen a través de la publicación periódica "Cuadernos de Política Exterior Argentina".

En 1992 por primera vez el **CERIR** diseña un Programa de Investigación cuyo objetivo es el seguimiento de la Política Exterior Argentina. Es entonces que se decide, dentro del Programa, la publicación conjunta de la obra *"La Política Exterior del Gobierno de Menem. Seguimiento y Reflexiones al promediar su mandato"*, en 1994. En 1998 se publica *"La Política Exterior Argentina 1994/1997"* y en el 2001 el tomo III sobre *"La Política Exterior Argentina 1998-2001. El cambio de gobierno ¿Impacto o irrelevancia?"*. En 2006 salió el Tomo IV que comprende dos volúmenes. El título de la obra es: *"La Política Exterior del gobierno de Krichner"* editada conjuntamente con UNR Editora de la Universidad Nacional de Rosario.

Desde su origen, el grupo de investigación transfería sus conocimientos en carreras de grado y post grado. En 1996 organiza en el ámbito del Centro de Estudios Interdisciplinarios (CEI) la *Maestría en Integración y Cooperación Internacional* de la UNR, con la presencia de graduados y becarios de los países miembros del MERCOSUR. En 1998 la Maestría se incorporó al programa ALFA-DEIMPIR (Desarrollo Económico e Institucional mediante Procesos de Integración Regional) de la Unión Europea.

Los "Cuadernos de Política Exterior Argentina" se encuentran abiertos a la participación de docentes e investigadores ajenos al **CERIR** que deseen presentar temas referidos a los proyectos de investigación mencionados.

Dr. Alfredo Bruno Bologna
Director del CERIR

PRÓLOGO

Con este trabajo el Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR) continúa la nueva línea dentro de su publicación periódica “Cuadernos de Política Exterior Argentina”, que tiene como objetivo hacer conocer las tesis de los graduados del curso de Maestría en Integración y Cooperación Internacional.

En esta ocasión se presenta el trabajo de la Magíster en Integración y Cooperación Internacional Carla V. Oliva, cuyo título es “China: reforma económica y estrategia de incorporación a la Organización Mundial del Comercio. La combinación de factores internos y externos”. El director fue el Dr. Alfredo Bruno Bologna y el tribunal estuvo integrado por la Dra. Gladys Lechini, el Lic. Sergio Cesarín y el Lic. Gustavo Marini. La defensa oral de la tesis se realizó el 19 de diciembre de 2003.

RESUMEN

Este trabajo analiza la relación entre el proceso de reforma económica iniciado en China en el año 1978 y la incorporación de ese país a la OMC en noviembre de 2001. En función de ese objetivo, el trabajo se estructura en tres capítulos.

En el primer capítulo se evalúan las características y los alcances de la reforma económica, en tanto sus resultados positivos fueron determinantes en la creación de las condiciones a partir de las cuales China se insertó en la economía mundial. En razón de los éxitos logrados por la estrategia de reforma económica, Beijing se convirtió en un actor central en los flujos comerciales internacionales.

En el segundo capítulo se estudia el rol de China en el comercio mundial y su participación en el FMI y los bloques comerciales regionales. Dichos vínculos fortalecieron su rol *de facto* en la economía internacional y permitieron la vinculación de temas y regímenes internacionales entre sí, creando condiciones favorables a su incorporación a la OMC.

Finalmente, en el tercer capítulo se analiza el proceso de negociación mediante el cual China se incorporó a la OMC y las consecuencias de la inclusión del gigante asiático desde la perspectiva de los principios, reglas y procedimientos de dicho régimen comercial.

Palabras Claves: CHINA – ECONOMÍA – ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC) – REFORMA ECONÓMICA

ABSTRACT

This work analyzes the relation between the process of the economic reform that began in China in 1978 and the incorporation of this country to the WTO in November 2001. The work is composed by three chapters.

In the first chapter, characteristics and achievements of the economic reform are evaluated. Its positive outcomes determined the conditions through which China embedded into the world economy. Successes in economic reform turned Beijing into a central actor in the international commercial flows.

In the second chapter, it is studied the role of China in the world trade and its participations in the IMF and different regional commercial blocks. These links reinforced its *de facto* role in the international economy, allowing the creation of favorable conditions for its incorporation to the WTO.

Finally, in the third chapter it is analyzed the negotiation process through which China was incorporated to the WOT. Consequences of the inclusion of the “Asian Giant” from the perspective of the principles, rules and proceedings of that commercial regime are also studied.

Key Words: CHINA – ECONOMY – WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO) – ECONOMIC REFORM

“China: reforma económica y estrategia de incorporación a la OMC. La combinación de factores internos y externos”

Carla V. Oliva

INDICE

CONSIDERACIONES INICIALES	3
Enfoque metodológico	5
Consideraciones teóricas	6
 I. EL DESAFÍO DE LA REFORMA ECONÓMICA	 10
A. Metas y matices de la reforma	10
B. El balance positivo	17
C. Los temas pendientes	22
D. Pluralismo económico con centralismo político	31
 II. LA INSERCIÓN EN LA ECONOMÍA INTERNACIONAL	 36
A. El papel de China en el comercio mundial	36
1. El comercio exterior chino	37
2. Las barreras comerciales	44
B. La participación en otros regímenes económicos internacionales	45
1. La relación con el FMI	46
2. China ante la regionalización económica	48
 III. CHINA Y LA OMC	 56
A. Los pasos hacia la OMC	56
1. Antecedentes	56
2. Las negociaciones bilaterales	59
3. Los compromisos asumidos	62
4. Algunos ejemplos de adecuación previa a las normas de la OMC	65
B. Principios y Mecanismos de la OMC	68
1. Los principios	69
2. Los mecanismos	71
C. Los efectos del ingreso	73
1. Articulación de la incorporación a la OMC con la reforma económica	73
2. Las consecuencias económicas del ingreso a la OMC	75
 CONSIDERACIONES FINALES	 78
 ANEXOS	 82
 BIBLIOGRAFIA	 88

CONSIDERACIONES INICIALES

En unas pocas décadas China, uno de los Estados más grandes del mundo, heredero de una cultura ancestral cuyos inventos contribuyeron enormemente al progreso de la humanidad, pasó de ser un país en el que la gente moría de hambre a una pujante economía con un potencial destacable. Esta mutación fue posible debido a los cambios introducidos por el proceso de reforma económica iniciado en 1978. A partir del mismo, la economía planificada está dando paso a una economía de mercado mientras se mantienen los postulados comunistas en el nivel del sistema político. Los efectos del cambio son llamativos y su impacto es visible en la sociedad, que debió adecuarse rápidamente a los nuevos tiempos, gozando de los beneficios y afrontando los riesgos que van apareciendo. A pesar de sus fuertes contradicciones internas y de los cuestionamientos al régimen político, desde el comienzo de la reforma en 1978 el Producto Bruto Interno (PBI) ha crecido en el orden del 8 – 9% anual en promedio y su participación en el comercio mundial se ha incrementado del 2,7% en 1995 al 3,5% en 2000. El gigante chino se ha puesto de pie y ocupa, cada vez más, un espacio vital en la economía internacional.

Dada la magnitud de los cambios acaecidos en las últimas décadas, ningún ámbito político, académico o empresarial del mundo permanece ajeno al fenómeno de China y sus implicancias internacionales. En ese contexto, el ingreso a la Organización Mundial de Comercio (OMC) representa un paso clave para de la inserción de Beijing en la economía internacional.

El **objetivo general** de este trabajo es explicar la relación entre el proceso de reforma económica iniciado en 1978 y la incorporación de China a la OMC de noviembre de 2001 evaluando cómo se influyen y condicionan recíprocamente.

Como **objetivos específicos** se pueden mencionar los siguientes:

- Determinar cómo se vincula la reforma de la economía china con el ingreso al régimen comercial de la OMC.
- Establecer qué papel desempeñan las relaciones de China con otros regímenes económicos internacionales en el marco de la vinculación entre la reforma económica y el ingreso a la OMC.
- Explorar las consecuencias internas e internacionales de la inclusión de China en la OMC a partir de las normas, reglas, principios y procedimientos y de las modificaciones o adecuaciones que comporta la participación en dicho régimen internacional.

Se plantea la siguiente **hipótesis general**:

La plena inserción de China en la economía internacional, formalizada en su ingreso al régimen comercial de la OMC, es, por un lado, la consecuencia de las reformas económicas aplicadas desde 1978 y, por el otro, el origen de nuevos cambios en el sistema nacional, pudiendo incidir, además, en el régimen comercial mismo, dado el peso creciente de China en el comercio internacional.

La investigación hace referencia a dos dimensiones de estudio: una dimensión interna –el sistema nacional- y una internacional –el sistema internacional-.

En el primer capítulo se estudian las características y los alcances de la reforma económica iniciada en 1978 teniendo en cuenta los sectores en la que se fue llevando a cabo, los éxitos alcanzados y las cuestiones que aún no han sido resueltas, consideradas como potenciales factores de inestabilidad sobre los que el gobierno debe trabajar. Se deja planteado si es posible que el desfasaje entre el nivel político y el económico influya en la estabilidad del sistema nacional y en la continuidad de la estrategia orientada a la plena inserción de China en la economía internacional.

La incorporación de modelos de producción y gestión propios del capitalismo en el marco de una economía planificada sentó las bases de la creciente inserción de China en la economía internacional. En ese sentido, el aumento del PBI y de su cuota en el comercio mundial son dos de los resultados positivos logrados a partir de los cambios introducidos desde fines de la década del '70. Estos pueden ser considerados como una etapa preparatoria para lograr el ingreso a la OMC, porque el objetivo de incorporarse al sistema económico mundial inherente a la reforma fue acompañado por la intención de acceder al GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio) desde 1985 y posteriormente a la OMC como régimen comercial desde 1995.

En el segundo capítulo se estudia el rol de China en el comercio mundial, su participación en otros regímenes internacionales como el FMI (Fondo Monetario Internacional) y algunos bloques regionales. Se pretende dejar en evidencia que mientras que China no forma parte de regímenes internacionales pertenecientes a determinadas áreas temáticas –como la Corte Penal Internacional, por ejemplo-, su participación en regímenes directamente vinculados al sistema económico internacional fue notablemente impulsada. De esta manera, China profundizó sus vínculos con el régimen monetario del FMI e integra o se relaciona de diferentes formas con bloques comerciales como otro medio para reafirmar su inserción en la economía internacional mediante la vía regional vinculando temas y regímenes internacionales entre sí. La creciente presencia de China en

estos regímenes fortaleció su rol de facto en el sistema económico internacional y constituyó otro punto de partida beneficioso para su incorporación de *iure* en el mismo mediante el acceso a la OMC.

En el tercer capítulo se analiza el proceso mediante el cual China se incorporó a la OMC y las implicancias desde la perspectiva de los niveles arancelarios y de los principios, normas, reglas y procedimientos del régimen comercial que pasó a integrar en noviembre de 2001. Para establecer el impacto del ingreso a la OMC se toman en consideración los ajustes que se deben realizar en la economía china en función de los requisitos del régimen de comercio internacional.

El trabajo se remite al proceso de reforma económica iniciado en 1978 sin intentar realizar un análisis histórico, sino sólo a los fines de brindar un marco contextual que facilite el estudio de los objetivos planteados.

Enfoque metodológico

Se realiza un estudio descriptivo y correlacional. Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades importantes del fenómeno sometido a análisis mediante la selección y medición de una serie de cuestiones. Los estudios correlacionales tienen como propósito medir el grado de relación que exista entre dos o más conceptos o variables. Una investigación puede iniciarse como descriptiva y terminar siendo correlativa si primero busca describir conceptos y luego relacionarlos¹.

La información para el desarrollo del trabajo se obtuvo tanto de fuentes primarias como secundarias. Entre las primeras, las más significativas fueron el análisis documental, la realización de entrevistas, la recolección de datos y su sistematización a través de cuadros. Entre las segundas, se recurrió a la lectura de periódicos y revistas especializadas nacionales, chinas y de organizaciones internacionales como la Organización Mundial de Comercio, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional y a la lectura de material bibliográfico específico sobre la materia.

Se comparte el análisis de Attina² en el sentido de que los estudiosos del sistema internacional han optado por tres procedimientos predominantes de enfoque metodológico de análisis científico: el enfoque estatocéntrico o del actor, el enfoque estructuralista o del

¹ HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto; FERNÁNDEZ COLLADO, Carlos; BAPTISTA LUCIO, Pilar, "Metodología de la investigación", Centro Editor Argentino, Buenos Aires, 1991, págs. 56-71.

² ATTINA, Fulvio, (2001) El sistema político global. Introducción a las relaciones internacionales, Paidós, Buenos Aires, págs. 35-37.

sistema y el enfoque estructuracionista. El enfoque del actor se basa en la voluntad, características, objetivos y capacidad de acción de los Estados y otros sujetos de la política internacional. El enfoque del sistema se basa en el carácter estructural que tienen las relaciones entre los sujetos de un sistema: tienen posiciones recíprocas estables que determinan sus relaciones y sus comportamientos. El enfoque estructuracionista plantea la superación de los anteriores al reconocer que los Estados y la estructura sistémica son entidades recíprocamente determinadas y proponiendo su complementariedad.

De acuerdo con el enfoque estructuracionista, los Estados no se pueden concebir fuera de la estructura global de la que forman parte y esta, a su vez, no existe independientemente de la voluntad de las actividades de los sujetos. Si los Estados y el sistema internacional son entidades recíprocamente determinadas, la política internacional está determinada tanto por la estructura sistémica como por las actividades desarrolladas por los gobiernos independientemente de la estructura. Por lo tanto, el funcionamiento del sistema político internacional depende tanto de las reglas y las instituciones que organizan estructuralmente las relaciones de los sujetos como de las acciones de los sujetos que intencionadamente no se tienen en cuenta o que intencionadamente pretenden modificar las reglas y las instituciones.

Consideraciones teóricas

Este trabajo se fundamenta en los aportes teóricos del “estado comercialista” de Rosencrance, el concepto de vinculación de Rosenau y los estudios de los regímenes internacionales ampliamente desarrollados en el ámbito de la teoría de las relaciones internacionales a partir de 1970, que se consideran complementarios entre sí.

China puede ser definida como un “**estado comercialista**” en los términos de Rosencrance³, quien diferencia a éstos de los estados territorialistas. Aquellos estados que optan por la estrategia política – militar son clasificados en función de la magnitud de su poder y la extensión del territorio que dominan y recurren a la guerra como medio para alcanzar el liderazgo del sistema. Los estados que se deciden por la estrategia comercial reconocen que cada nación suministra diferentes bienes y servicios, lo que conduce a un sistema interdependiente donde las economías son complementarias entre sí. Además, asumen que el desarrollo de sus economías internas se logra más fácilmente a través de la

³ ROSENCRANCE, Richard, “*La expansión del estado comercial*”, Ed. Alianza, Madrid, 1986, cap. 2, “Las diferentes visiones de las relaciones internacionales: la concepción político-militar y la concepción basada en el comercio”.

expansión de los mercados internacionales en los que pueda dar mayor y mejor salida a sus producciones. La diferencia entre una y otra estrategia está en el hecho de que mientras unos confían sobre todo en la fuerza militar y ocasionalmente se valen del comercio, otros fundamentan su viabilidad en el comercio y establecen su aparato defensivo sólo para que actúe ante contingencias extremas.

Según Rosencrance, de alguna manera el comercio funciona mejor cuando existen “estados intervencionistas”, que actúan como intermediarios, amortiguando las presiones internas y externas causadas por la apertura de los mercados y centros financieros del país a los competidores extranjeros. Sin embargo, cuando más depende un estado del comercio exterior, más instituciones deben dotarse de mayor flexibilidad.

Se emplea el concepto de **vinculación** de Rosenau⁴ como unidad básica de análisis para identificar los puntos de superposición entre los sistemas nacional e internacional. La vinculación es definida como una secuencia recurrente de conducta que se origina en un sistema (input) y a la que se reacciona en otro (output). Las secuencias de acción y reacción de y hacia cada sistema provienen tanto de conductas intencionales (inputs y outputs directos) como de conductas no intencionales (inputs y outputs indirectos). Las acciones, reacciones y sus vinculaciones no se conciben como sucesos individuales, sino que se repiten con suficiente frecuencia como para crear una pauta, por lo que la recurrencia es un elemento fundamental.

El autor mencionado sostiene que existen tres tipos básicos de vinculación: penetración, cuando los miembros de un sistema político nacional actúan como participantes en los procesos políticos del otro; reacción, cuando los actores que inician el output no participan en las actividades de asignación de los que experimentan el input, pero la conducta de los segundos es una respuesta a la conducta de los primeros; emulación, cuando el input no solo es una respuesta al output, sino que toma en esencia la misma forma que él. Este es un tipo especial de proceso reactivo. Además, Rosenau hace mención a la vinculación fusionada, en la que un output fomenta un input que a su vez fomenta un output, por lo que no se los puede analizar separadamente.

Los aportes de los **regímenes internacionales** proporcionan el marco teórico para estudiar a la OMC porque se considera un régimen tomando en cuenta el denominador común que distintos autores rescatan cuando los definen como principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión en torno de los cuales convergen las expectativas de los actores. Los principios son un conjunto coherente de afirmaciones teóricas acerca de

⁴ ROSENAU, James, “*Hacia el estudio de las vinculaciones nacionales-internacionales*”, Ed. Nueva Visión,

cómo funciona del mundo, las normas especifican estándares generales de conducta y las reglas y los procedimientos de toma de decisiones establecen prescripciones específicas de conducta en áreas claramente definidas⁵.

Las teorías de los regímenes internacionales han sido interpretadas desde tres escuelas de pensamiento: el realismo, el neoliberalismo y el cognitivismo. Las dos primeras tienen raíces comunes en el racionalismo en tanto postura metateórica, aunque se pueden identificar algunas diferencias: la variable central del realismo es el poder y la del neoliberalismo son los intereses; para el realismo los Estados buscan ganancias relativas y para el neoliberalismo buscan maximizar las ganancias absolutas; de acuerdo con el realismo los regímenes internacionales tienen poca eficacia y solidez, para el neoliberalismo tienen una regular importancia. Por su parte, el cognitivismo puede, a su vez, subdividirse en débil o duro. Los cognitivistas débiles centran su atención en las ideas, expresadas como procesos causales, en la formación y cambio de regímenes y han estudiado el papel que desempeñan las “comunidades epistémicas” en la coordinación de las políticas internacionales. Los cognitivistas duros (también denominados maximalistas, reflectivistas y constructivistas) también se centran en el papel de las ideas y los conocimientos, pero se preocupan más por el conocimiento social que por los conocimientos de causa-efecto. Para estos últimos los Estados y las instituciones internacionales se configuran mutuamente. El cognitivismo duro le atribuye un mayor grado de efectividad y solidez a las instituciones internacionales de lo que les reconocen los realistas o neoliberales⁶.

Se encuentran regímenes en todos los ámbitos de la política mundial contemporánea: existen regímenes de seguridad, como el de no proliferación nuclear; regímenes económicos, como el de comercio internacional; regímenes ambientales, como el régimen internacional para la protección de la capa de ozono; y regímenes de derechos humanos como el de la Convención Europea de Derechos Humanos⁷.

Según su naturaleza los regímenes son formales, cuando resultan de legislación o acuerdos escritos y pueden poseer una estructura burocrática, o arreglos informales, basados en un consenso de objetivos y de intereses mutuos de los participantes que da

Buenos Aires, 1973, Colección Fichas 18, págs. 66, 72-73.

⁵ KRASNER, Stephen, “*El conflicto estructural. El tercer mundo contra el liberalismo global*”, Trad. Mirta Rosenberg, GEL, Buenos Aires, 1989, pág. 14.

⁶ HASENCLEVER, A., MAYER, P., RITTBERGER, V., “*Las teorías de los regímenes internacionales: situación actual y propuestas para una síntesis*”, en Foro Internacional, N° 158, octubre-diciembre 1999, págs.

⁷ Idem, pág. 500.

como consecuencia acuerdos *ad hoc*⁸. Además, se ha diferenciado entre regímenes de control, que buscan controlar el comportamiento mutuo disminuyendo las externalidades perjudiciales que surgen de la acción independiente, y regímenes de seguro, diseñados para compartir riesgos⁹. Otra tipología distingue entre regímenes autoritativos, en los que los recursos se distribuyen directamente por las autoridades políticas o indirectamente por medio de la limitación de los derechos de propiedad de los actores no estatales, y regímenes con orientación de mercado, en los que la atribución de recursos está determinada por las dotes y preferencias de los actores individuales¹⁰.

Los académicos tienen diferentes visiones acerca de las funciones de los regímenes internacionales. De acuerdo con Krasner, permiten establecer esquemas de conducta aceptables, derechos de propiedad básicos, coordinar la toma de decisión y pueden estimular el bienestar global. Para Keohane y Nye, en cambio, suministran información, reducen la incertidumbre y el riesgo vinculando temas entre sí, reducen los costos de transacción de los acuerdos legítimos y aumentan los de los ilegítimos¹¹, facilitan las negociaciones que conducen a acuerdos mutuamente beneficiosos entre los gobiernos y afectan a los incentivos para el cumplimiento relacionando temas y relacionándose entre sí¹². En el análisis de Hasenclever, Mayer y Rittberger, los regímenes internacionales crean expectativas comunes sobre las conductas que resultan apropiadas y elevan el grado de transparencia en un ámbito determinado de la política, propiciando que los Estados (y otros actores) cooperen con el fin de obtener ganancias comunes expresadas, por ejemplo, en un mayor bienestar social o en mayor seguridad¹³.

Las perspectivas teóricas señaladas permiten explicar el proceso de reforma económica iniciado en China en 1978, la inserción en la economía internacional inherente al mismo y la relación entre la reforma y la inclusión en la OMC.

⁸ DOUGHERTY, PFALTZGRAFF, “*Teorías en pugna en las relaciones internacionales*”, G.E.L., Buenos Aires, 1993.

⁹ KEOHANE, Robert, “*Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*”, G.E.L., Buenos Aires, 1989, págs. 178-182.

¹⁰ A partir de su clasificación, Krasner establece que los Países en Desarrollo han respaldado a los regímenes internacionales autoritativos como medio para aliviar su debilidad, en KRASNER, S., Op. Cit., págs. 14-15.

¹¹ KEOHANE, Robert; NYE, Joseph, “*Poder e Interdependencia*”, G.E.L., Buenos Aires, pág. 141.

¹² KEOHANE, Robert, “*Después de la hegemonía*”, G.E.L., Buenos Aires, 1988, pág. 141.

I. EL DESAFIO DE LA REFORMA ECONOMICA

Hacia fines de la década de 1970 China poseía una economía planificada que enfrentaba graves problemas asociados con la pobreza, la escasez de alimentos y el atraso económico general. Evidentemente, la persistencia de estas condiciones hubiera tornado imposible el inicio de las negociaciones encaminadas a integrar el régimen de comercio internacional. Los cambios introducidos a partir de la reforma económica iniciada en 1978, que continúa hasta la actualidad, mejoraron el nivel de vida de la población, la situación económica y la cuota china en el comercio mundial, constituyéndose en el contexto en el que se enmarca la estrategia de incorporación al GATT en un principio y a su sucesora, la OMC, posteriormente.

La reforma económica pone en evidencia la elección de una estrategia comercialista de parte de la dirigencia china. En este sentido, la política de Puertas Abiertas tuvo un rol central en tanto buscó la vinculación con los vecinos asiáticos más desarrollados. El objetivo de dicha vinculación era captar inversiones, tecnología e innovaciones técnicas del exterior para utilizarlas en la producción china.

Para establecer en qué medida la reforma económica se articula con el ingreso a la OMC, en este capítulo se estudian las características y alcances de la reforma teniendo en cuenta los sectores en los que se fue llevando a cabo, los resultados positivos logrados y los temas pendientes, que podrían traducirse en potenciales factores de inestabilidad.

A. Metas y matices de la reforma

La reforma de la economía china fue iniciada en 1978 por Deng Xiao Ping, quien después de dos años de la muerte de Mao, sucedió al “Gran Timonel”. La personalidad de Deng fue marcada por diversos hechos, especialmente porque fue uno de los perseguidos durante la Revolución Cultural (1966 – 1976), una purga dirigida hacia el interior del propio Partido Comunista en busca de elementos reaccionarios y burocráticos que dejó un saldo de miles de víctimas¹⁴. La Revolución Cultural impuso con toda claridad una sacralización de la figura de Mao y su finalización se produjo con la crisis del “socialismo mesiánico”¹⁵ que caracterizó al período sin implicar la crisis del régimen socialista. Deng,

¹³ HASENCLEVER, A., MAYER, P., RITTBERGER, V., Op. Cit., pág. 500.

¹⁴ La cifra estimada de muertos por la represión alcanzó a 400.000 personas. La Revolución Cultural finalizó formalmente con el encarcelamiento y el enjuiciamiento de sus dirigentes Qiang Qing (esposa de Mao), Zhang Chunquiao, Yao Wenyan y Wang Hongwen, los miembros de la “Banda de los Cuatro”.

¹⁵ AGUIRRE, Mark, “China capitalismo rojo. Los desafíos del viaje a la riqueza”, Flor del Viento

el líder que surgió de esos oscuros años de persecución y violencia, era un pragmático que explicaba su política metafóricamente tal como acostumbran los políticos chinos, con célebres frases como “No importa que el gato sea blanco o negro, lo realmente importante es que cace ratones”. De esa manera buscaba diferenciar al régimen político de la política económica o construir un **socialismo de mercado**, como se lo denominó más tarde.

La modernización, el desarrollo económico y la recuperación del orgullo no eran ideas novedosas en China. En los primeros años del régimen comunista uno de los principales objetivos políticos fue evitar las constantes hambrunas que azotaban a la población. La mayor parte de las iniciativas como los planes quinquenales o el Gran Salto Adelante buscaban reducir la pobreza, incrementar el consumo y alcanzar el autoabastecimiento de alimentos¹⁶. Por lo tanto, la finalidad de la política anunciada en 1978 no se mostró sustancialmente diferente a las iniciativas precedentes ya que pretendía, en suma, mejorar el nivel de vida de la población y desarrollar la economía. La originalidad de esta nueva etapa radicaba en la metodología: los objetivos se alcanzarían mediante la apertura al exterior, hecho destinado a alterar de forma visceral años de aislamiento y singularidad de China.

La reforma iniciada en 1978 se fundamentó en un balance de casi 30 años de socialismo realizado por Deng. Según el líder chino, se habían cometido serios errores, descuidándose el desarrollo de las fuerzas productivas en lo económico y llegándose al “colmo del izquierdismo” con la revolución cultural en lo ideológico¹⁷.

Al evaluarse la situación de atraso en que estaba el país se detectaban tres problemas cruciales: alimentación, empleo y reunificación. Se entendía que el atraso se debía al autoaislamiento de China, es decir que a puertas cerradas no era posible “llevar adelante la construcción ni lograr el desarrollo”¹⁸. Deng sostenía que “...para enderezar lo torcido perseguimos desarrollar las fuerzas productivas sobre la base de persistir en los cuatro principios fundamentales”¹⁹, lo que implicaba persistir en el camino socialista, en la dictadura democrática popular, en la dirección del Partido Comunista y en el marxismo leninismo y pensamiento de Mao.

Ediciones, Barcelona, 2000, pág. 114.

¹⁶ El Gran Salto Adelante de 1958-1960 fracasó rotundamente, ocasionando la muerte por hambre de entre 20 y 30 millones de personas.

¹⁷ XIAOPING, Deng, “*Problemas fundamentales de China hoy*”, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Beijing, 1987, pág. 144.

¹⁸ XIAOPING, Deng, “*Construir un socialismo con peculiaridades chinas*”, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Beijing, 1985, pág. 53.

¹⁹ XIAOPING, Deng, “*Problemas fundamentales de China hoy*”, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Beijing, 1987, pág. 147.

Hacia fines de 1978 la III Sesión Plenaria del XI Comité Central del Partido Comunista Chino formuló una serie de nuevas políticas. En materia de política interior, se planteaba desarrollar la democracia en lo político y realizar la reforma en lo económico y ampliarla a otros dominios de la sociedad. En materia de política exterior, se buscaba combatir el hegemonismo y salvaguardar la paz mundial²⁰.

La reforma económica puede ser percibida como una **etapa preparatoria** que permitió alcanzar las condiciones mínimas necesarias que posibilitaron las negociaciones para acceder a la OMC. Si bien las modificaciones implementadas a partir de 1978 no tenían como finalidad la incorporación al régimen de comercio internacional conformado, en ese momento, por el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), predecesor de la OMC, sus resultados positivos se constituyeron en un punto de partida que impulsó a China a buscar el ingreso al régimen comercial. Por lo tanto, mientras que los cambios introducidos desde 1978 hasta principios de la década de 1990 no estuvieron directamente relacionados al objetivo de ingresar a la OMC, a partir de 1990 se hace notoria la aplicación de medidas directamente asociadas a un incipiente proceso de adecuación a las normas, reglas, principios y procedimientos de la OMC.

Puede remarcarse que la reforma se caracteriza por el **gradualismo** basado en la concepción de un proceso por etapas en el que se evitan las medidas con efecto de shock. Además, es **experimental**, rechazándose la copia de modelos ajenos, limitándose a evaluar lo bueno y lo malo de los mismos para posteriormente diseñar la propia estrategia de acuerdo a las condiciones peculiares del país. El proceso evoluciona o se detiene (como ocurrió en 1989 después de las manifestaciones de Tien An Men) según las apreciaciones del gobierno, que lo elabora a medida que lo ejecuta en un verdadero ejercicio de *making by doing*. Las dos características anteriores se complementan con un modelo aplicado en un **ámbito territorial delimitado**, focalizándose en las zonas costeras más cercanas a los centros comerciales más poblados de Asia.

Los diversos autores distinguen distintas etapas en la evolución de la reforma, aunque las discrepancias giran en torno a criterios de periodización, no sobre los aspectos sustanciales de cada momento.

En este trabajo se analiza el desarrollo del proceso en función el sector de la economía en el que se concentran los esfuerzos, en primer lugar, y de los años que abarcan, en segundo término.

En una primera etapa se priorizó la reforma del **sector rural** cuya importancia era

²⁰ Ibídem, pág. 129.

fundamental dado que hacia 1978 el 80% de la población vivía en el campo en condiciones de semi - abastecimiento. A pesar de su impresionante extensión territorial (es el tercer estado más grande del mundo después de Rusia y Canadá), en aquel momento sólo el 10% de la superficie China era cultivable²¹. En esta etapa se sustituyeron las comunas populares por el sistema de responsabilidad familiar, por el cual la propiedad de la tierra permanecía formalmente en manos del Estado que cedía en usufructo una superficie para el cultivo a una familia mediante un contrato en el que también se otorgaban algunos útiles de producción. Inicialmente el Estado en su calidad de nudo propietario compraba toda la producción y luego solo adquiría cuotas de la misma, las que progresivamente redujo para favorecer la orientación productiva hacia el mercado. Los únicos productos que permanecen sometidos a cuotas son los cereales, el algodón, el tabaco y la soja en su condición de bienes estratégicos.

Esta reforma agraria transitó, según García Menéndez²², por tres fases: de 1978 a 1984 se desmantelaron las comunas, se diversificó la producción y surgieron los mercados libres; de 1984 a 1992 se buscó brindar protección social a las familias con poca mano de obra masculina y se intentó resolver el desempleo a través de las empresas del pueblo; a partir de 1993 se crearon infraestructura e instituciones financieras, se modificó el sistema impositivo y se impulsó la inversión campesina mediante la prolongación de los contratos de usufructo.

Hacia 1984 el centro de gravedad de las reformas pasó del campo a la ciudad, básicamente al **sector industrial**. Hasta ese momento, dicha área estaba dominada por el desarrollo de la industria pesada sobre la ligera, representando la primera más del 50% de la producción industrial bruta. En este ámbito la nueva política se orientó a modificar la propiedad de las empresas incorporando al capital privado y extranjero y a descentralizar la toma de decisiones otorgando mayor autonomía a las empresas. La metodología fue similar a la que se aplicó en el sector rural: se firmaban convenios entre el Estado y las empresas en los que se pautaban objetivos de producción y beneficios. La producción excedente podía ser comercializada directamente por la empresa, de manera que se eliminó el monopolio estatal sobre el comercio exterior.

En la etapa previa a la reforma el comercio chino estaba concentrado en 16

²¹ Como se explicará más adelante, el problema de la reducción de la tierra cultivable persiste hasta la actualidad e incluso ha sido profundizado a causa de los cambios introducidos por la reforma económica y el descuido hacia ciertas cuestiones medioambientales.

²² GARCÍA MENÉNDEZ, José Ramón, “Área económica china: apertura e inserción en la economía mundial”, en Revista “Estudios Internacionales”, Santiago de Chile, Año XXXIII, N.131, Julio-Diciembre 2000, págs. 11-13.

Corporaciones de Comercio Exterior que monopolizaban las exportaciones e importaciones en sus respectivas ramas de productos. Se establecían volúmenes de importación determinados como resultado de la diferencia entre la proyección de la demanda doméstica y las necesidades de abastecimiento para bienes definidos. Los volúmenes de exportación se fijaban en la medida necesaria para financiar las importaciones. Luego de la reforma se incrementó el número de firmas con posibilidades de comerciar, se comenzaron a utilizar instrumentos de política comercial indirectos (como licencias, cuotas y tarifas) y se reformaron los precios, aunque manteniéndose dos grupos de *commodities* sujetas estrictamente al Comercio de Estado o de firmas designadas por las autoridades. Todavía en manos del comercio estatal se hallan los granos, aceites vegetales, azúcar, tabaco, petróleo, fertilizantes químicos y algodón para las importaciones, te, maíz, soja, tungsteno, petróleo, pieles, carbón, algodón y sus derivados y antimonio para las exportaciones. Mientras que recaen sobre las firmas designadas el caucho, madera (terciada y para la construcción), lana, acrílicos, acero y sus derivados, tanto para la exportación como para la importación.

Adicionalmente, se introdujeron reformas en el **sistema laboral**. Se autorizó a las entidades para elegir a sus trabajadores (antes se adjudicaban administrativamente), se liberalizó la política de incentivos y se establecieron mecanismos de promoción interna.

Otro grupo de reformas comenzó a ser aplicado desde 1990 en los ámbitos **financiero, monetario y fiscal**, formando parte de los cambios vinculados a profundizar la política iniciada en 1978. De esta manera, el país siguió algunos de los lineamientos del Fondo Monetario Internacional (FMI) creando un sector financiero viable, unificando el tipo de cambio y redefiniendo el papel del estado en la economía, con lo que se generó un contexto más favorable para alcanzar el ingreso a la OMC. En este caso se percibe una vinculación concreta entre ambos regímenes internacionales específicos.

En el aspecto financiero, en 1990 se introdujo el sistema de cotización en bolsa mediante la apertura de mercados de valores en Shanghai y Shenzhen, admitiéndose cuatro especies de acciones: personales, estatales, corporativas y de capital extranjero. El objetivo es crear un mercado financiero unificado y competitivo que permita desarrollar operaciones de mercado abierto. En cuanto al sistema bancario, se impulsa la reforma de los bancos especializados para que se transformen en bancos exclusivamente comerciales y dejen de cumplir con su función tradicional como meros otorgadores de créditos vinculados al mantenimiento de los objetivos gubernamentales.

En el nivel monetario se reformó el Banco Central con la finalidad de que se

responsabilizara de la instrumentación y aplicación de la política monetaria manteniendo la estabilidad cambiaria y el sistema financiero. A partir de 1994 se unificó el tipo de cambio, por lo cual dejó de tener vigencia el sistema de precios duales mediante el cual existía un precio oficial y un segundo precio de mercado, que distorsionaba el comercio.

En el ámbito fiscal se introdujeron reformas impositivas con el objetivo de regular la relación entre el gobierno y las empresas estatales. A partir de 1985 se sustituyeron las transferencias directas la totalidad de los beneficios de estas empresas bajo la forma de aportes directos al presupuesto estatal, por impuestos sobre el beneficio, lo que luego dio paso a un sistema de responsabilidad por contratos que permitió a las empresas disponer libremente de sus beneficios²³.

Como se señaló con anterioridad, hacia 1978 se percibía al autoaislamiento como una de las principales causas del atraso de China, por lo que la **apertura externa** constituye, desde el comienzo, uno de los pilares de la reforma económica china. La kaifang o Política de Puertas Abiertas, que apunta a la modernización del país a través de las inversiones extranjeras, la cooperación técnica y la innovación tecnológica, adoptó diversas modalidades manteniendo como constante la vigencia de sistemas tributarios que incluyen desde rebajas hasta exenciones impositivas. Esta política se materializó en la creación de las Zonas Económicas Especiales (ZEE)²⁴ como núcleos de capitalismo dentro del sistema planificado en 1978. En este caso los inversores tienen un acceso restringido al mercado interno chino, ya que se condiciona dicho acceso a que la vinculación con el mercado interno favorezca las exportaciones por la ZEE. Estas son “ventanas abiertas” en términos de tecnología, administración, know how y política exterior. Como bases de la apertura al exterior se consideran provechosas no sólo en lo económico y en la formación de recursos humanos, sino también como medio para ampliar la influencia externa china. Además, la absorción de inversiones externas es percibida como un importante complemento de la construcción socialista²⁵.

A las ZEE las siguieron las Zonas de Desarrollo Tecnológico y Económico (ZDTE) y las Zonas de Desarrollo de Alta Tecnología (ZDAT) que se diferencian de las

²³ Ibídem.

²⁴ Las ZEE se encuentran en Shenzhen, Xiamen, Shantou, Zhubai y Hainan. Ohmae reconoce el papel que desempeñan estas ZEE en el marco de las “Regiones Estado”. El autor sostiene que en la economía globalizada las líneas que ahora importan son las llamadas “Regiones Estado”, que son zonas económicas naturales establecidas por la mano invisible del mercado global y no políticamente. Estas zonas tienden a vincularse prioritariamente con la economía global antes que con sus naciones huéspedes, en OHMAE, Kenichi, “*Del Estado-nación al Estado-región*”, en Revista “Ciencia Política”, N° 32, Bogotá, 1993, págs. 78-80.

²⁵ XIAOPING, Deng, “*Construir un socialismo con peculiaridades chinas*”, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Beijing, 1985, pág. 37-38, 54.

primeras por el hecho de que permiten a los inversionistas extranjeros la comercialización de parte de sus productos en el mercado interno chino²⁶. A los modelos anteriores se suman las Ciudades Abiertas ubicadas en la costa, diferentes de las ZEE por el hecho de que ya eran centros comerciales e industriales, partiendo con una ventaja adicional. Las ciudades abiertas pueden diseñar sus propias estrategias para atraer inversión extranjera, tecnología y know how y pueden “extenderse a zonas aledañas”²⁷. Finalmente, se crearon Zonas de Libre Comercio (ZLC) en las que se realizan actividades de bodegaje y procesamiento industrial directo para la exportación donde las empresas no pagan impuestos ni aranceles sobre los bienes importados siempre que los productos finales no sean comercializados en la zona²⁸.

Para una visión más amplia de la *kaifang*, resulta interesante hacer mención a los aportes metodológicos que consideran a la geografía como una variable clave en la apertura. En el caso de China, los cambios en la apertura económica de los últimos 20 años se deben, en buena medida, a variaciones regionales en la distancia desde los puertos más importantes. Estas variaciones en los obstáculos naturales para el comercio permiten estudiar el impacto de la apertura en la desigualdad, manteniendo constantes otras variables, como el sistema jurídico y las políticas macroeconómicas²⁹.

Otra reforma, estrechamente asociada al comercio exterior, es la **reducción de las barreras tarifarias y no tarifarias** al comercio, que iniciada a principios de la década de 1990 y profundizada desde 1996. A partir de ese año se produjo una fuerte caída de la protección arancelaria y una reducción del número de cuotas y licencias otorgadas por el gobierno. Estas medidas están directamente vinculadas al objetivo de enmarcarse en los requisitos de la OMC.

Si bien la mayor parte de las reformas no estuvieron directamente encaminadas a alcanzar el ingreso a la OMC, los más de veinte años de cambios económicos que precedieron a dicha incorporación prepararon el terreno para la participación de China en el régimen de comercio internacional. Resulta pertinente afirmar que los cambios impulsados en la década de los '90 estuvieron directa e indirectamente relacionados con la finalidad de acceder a la OMC. De esta manera se hace visible la vinculación entre el

²⁶ Las ZDTE y las ZDAT superan en número ampliamente a las ZEE. El problema es que muchas son estimuladas por los gobiernos locales a pesar de no contar con la aprobación del gobierno central.

²⁷ Las ciudades costeras sujetas a este régimen son: Beihai, Fuzhou, Lianyungang, Ningbo, Dalian, Guangzhou, Nantong, Qingdao, Tianjin, Yantai, Qinhaungdao, Wenzhou, Zhanjiang y Shanghai.

²⁸ TORO MENDOZA, Sergio, “Redes Globales Internacionales entre China y la UE: viejas lecciones para una nueva relación económica entre China y Chile”, en “Revista Diplomacia”, N. 87, Abril-Junio 2001, Santiago de Chile, págs. 106-107.

²⁹ SHANG-JIN Wei, “¿La globalización es buena para China?”, en Finanzas & Desarrollo, Fondo

sistema nacional y el sistema internacional, por cuanto se perciben secuencias de acción y reacción entre ambos originadas en conductas tanto intencionales como no intencionales. En el caso de la vinculación entre las reformas económicas internas implementadas en China –sistema nacional- y su acceso a la OMC –contexto exterior- se presencia lo que Rosenau define como vinculación fusionada, esto es, una secuencia en la que un output fomenta un input que a su vez fomenta a un output, reforzándose continuamente entre sí de modo que se los ve mejor integrando una relación recíproca³⁰.

B. El balance positivo

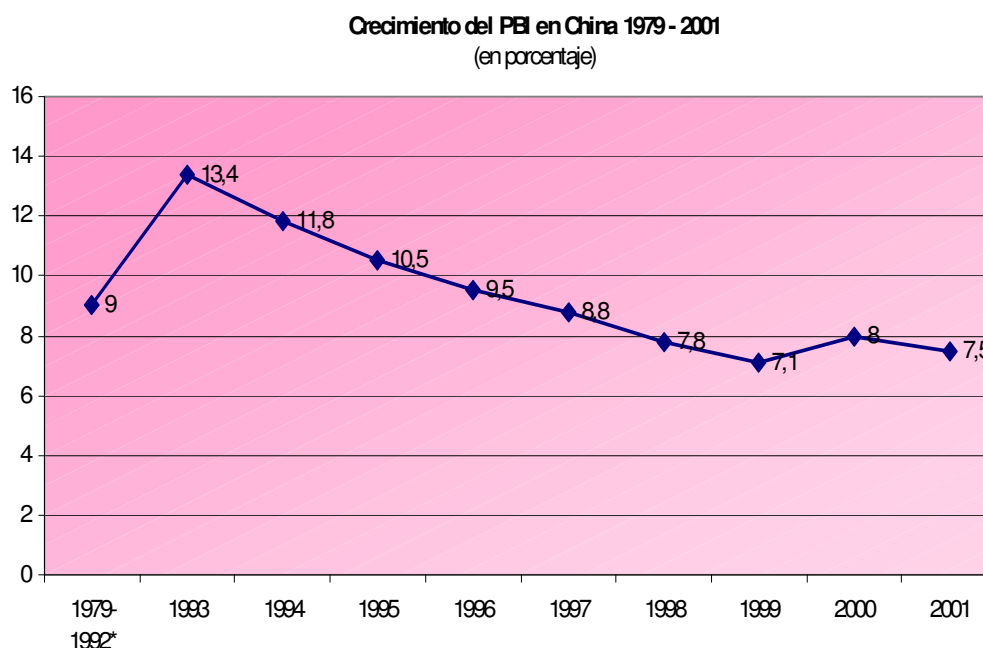
Como resultado de más de 20 años de reformas se alcanzó un sostenido crecimiento económico, una transformación de la estructura económica, un incremento notable de la Inversión Extranjera Directa (IED), un aumento de la cuota china en el comercio mundial y una mejora sustancial en algunos indicadores referidos a la calidad de vida de la población.

Desde el momento conocido como “punto de partida” (1978) **la economía china ha crecido a un 8-9% anual**, cifras muy superiores a las de otros países tanto desarrollados como en desarrollo. Este hecho evidencia un incremento sin parangón de la capacidad de expansión de dicha economía, concentrándose la mirada de los restantes Estados en virtud del mercado potencial que representa China.

El cuadro siguiente ilustra la situación descripta abarcando un período de variación del PBI comprendido entre un valor promedio de los años 1979-1992 y las variaciones anuales hasta el año 2001 inclusive. Nótese que sin importar la dirección ascendente o descendente de la curva, los valores son siempre positivos, lo que indica una tendencia al crecimiento del valor medido.

Monetario Internacional, Washington, Septiembre de 2002.

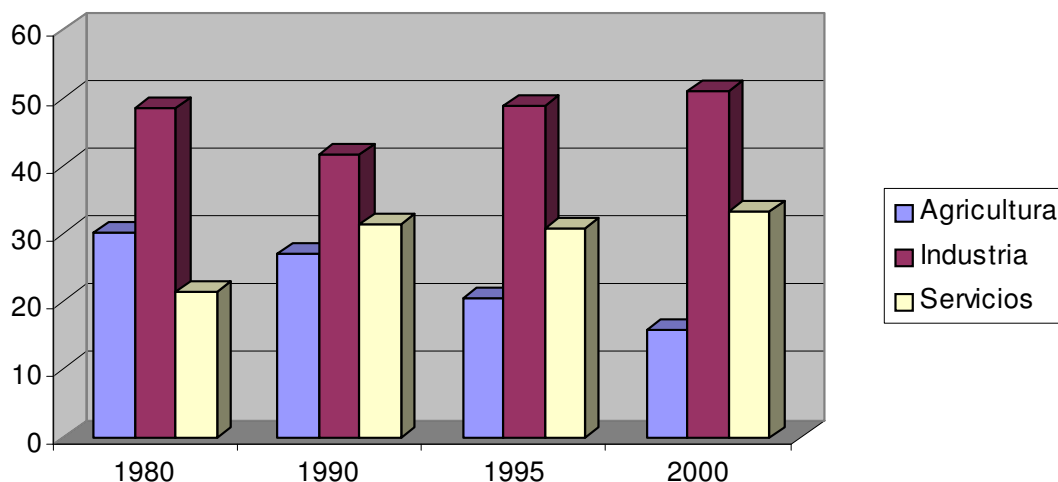
³⁰ ROSENAU, James, Op. Cit., pág. 76.



Fuente: Elaboración propia con datos de RIOS, Xulio, China ¿Superpotencia del siglo XXI?, Icaria, Barcelona, 1997, pág. 34, y Centro de Economía Internacional (CEI).

Mientras el PBI creció a una tasa media anual promedio del 10%, la evolución de su composición también impactó en términos cualitativos. Así, la proporción del sector primario en el PBI cayó del 30,1% en 1980 al 15,9 % en 2000, mientras que participación del sector secundario se incrementó del 48,5 al 50,9% y la del sector terciario pasó del 21,4 al 33,2 % en el mismo lapso de tiempo. Lo anterior evidencia síntomas de una tercerización constante del sistema económico con un abandono progresivo de los sectores primarios. El gráfico que se presenta a continuación permite comprender la participación del PBI según los sectores de la economía.

**PBI según los sectores de la economía
(en porcentaje)**



Fuente: UE en base a Eurostat, FMI y WEFA.

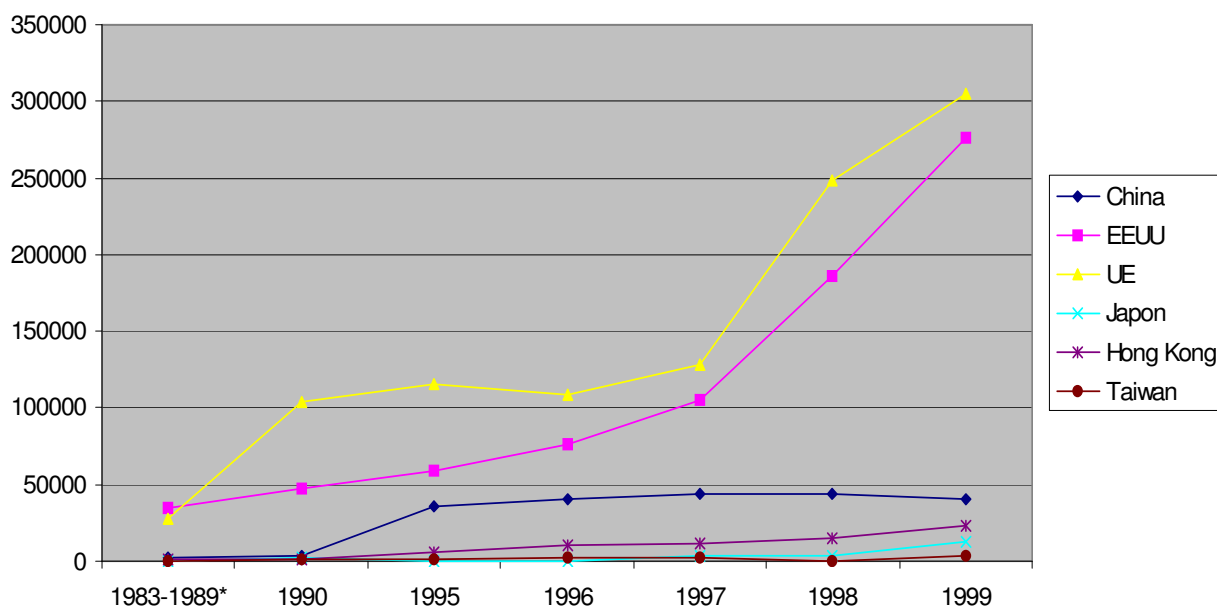
Al crecimiento rápido y duradero se suma una transformación estructural de la economía basada en un proceso de industrialización sostenido. En el mismo, el peso relativo de los agricultores en la fuerza de trabajo se redujo de 70,5 % en 1978 a 52,9 % en 1995³¹.

La estructura del sector industrial se modificó durante la reforma, potenciándose el peso de la industria ligera. Su importancia relativa aumentó del 43 % en 1978 a 50 % en 1992, operándose un cambio trascendental al reducirse el papel de la industria pesada, tradicionalmente incentivada por las economías planificadas.

Por otra parte, cambió la propiedad del sector industrial. Las empresas estatales, que representaban el 78 % de la producción del sector en 1978, constituían en 1995 el 42,8 %. Este cambio favoreció a las empresas colectivas, mixtas y privadas.

Los datos anteriores se encuentran íntimamente ligados con el constante **incremento de la IED** en China, que es percibida por el gobierno como una de las fuentes del “socialismo con particularidades chinas”. A continuación se pueden observar comparativamente los montos de capitales en concepto de IED en el período 1983-1999 en China y los principales receptores mundiales.

³¹ GARCÍA MENÉNDEZ, José Ramón, Op. Cit., pág. 15.

IED en China y el Mundo (1983-1999)

Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial y Centro de Economía Internacional.

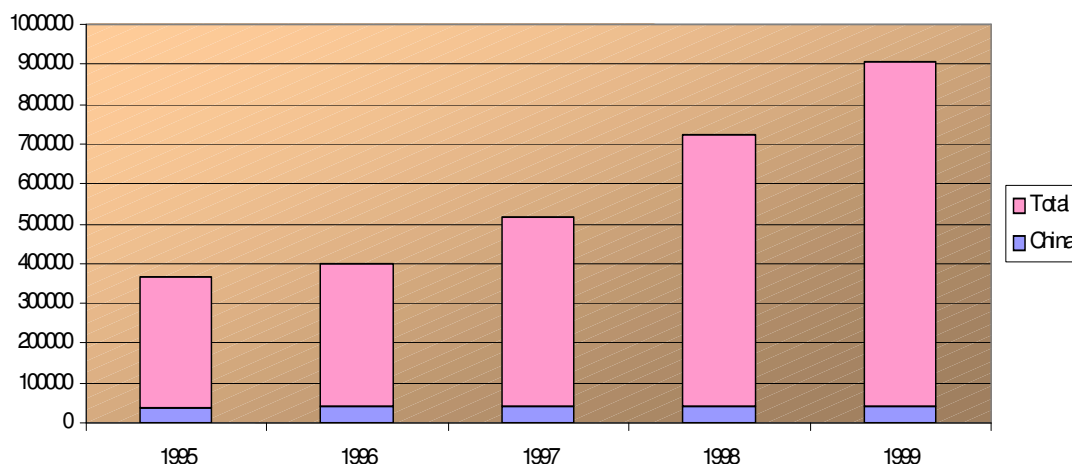
La mayor parte de la IED extranjera proviene de la diáspora china (chinos étnicos que habitan en todo el mundo), que en el año 2000 fue responsable del 80 % de la IED que recibió el país asiático y se concentra en las áreas costeras. En el 2000 los principales inversores extranjeros en China fueron Hong Kong (Región Administrativa Especial) y la Unión Europea.

El incremento de la inversión en China se vinculó directamente al comercio exterior, puesto que la IED se orientó especialmente a la actividad industrial y exportadora. De esta manera, más de la mitad de las ventas chinas al exterior se originaron en empresas pertenecientes total o parcialmente a inversionistas extranjeros³².

El siguiente cuadro permite analizar comparativamente la evolución de la IED en China y el mundo en el período 1995-1999.

³² TORO MENDOZA, Sergio, Op. Cit., pág. 109.

IED en China y el mundo 1995-1999
(en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia en base a Centro de Economía Internacional.

La cuota de China en el comercio mundial evidencia en qué medida la reforma ha sido exitosa en ese sector. China se ha posicionado como líder en la exportación de juguetes, calzados, textiles, equipos electrónicos, semiconductores y hardware para computadoras. Los altos niveles de IED y su rol en el comercio mundial son dos de los resultados de la reforma económica iniciada en 1978 estrechamente vinculadas al comercio exterior que crearon las condiciones positivas sobre las cuales China negoció su acceso a la OMC y que permitieron que China se encuentre cada vez más integrada a la economía mundial, cuestión que se tratará más detalladamente en el capítulo III.

La relación entre el aumento de la inversión y el sustancial incremento de la participación de China en el comercio mundial fue promovida mediante las ZEE y los demás modelos de apertura focalizada antes mencionados. En realidad, la ubicación de las primeras ZEE en lugares cercanos a Hong Kong, Macao y Taiwán fue pensada con varios objetivos. Desde el punto de vista estrictamente económico, se pretendía aprovechar la proximidad con áreas más desarrolladas para integrarse con sus economías y captar inversiones. Desde la perspectiva política, se sostenía que a partir de la integración económica con territorios que el gobierno consideraba parte de China, se pondría freno a los conflictos políticos que ocasionaría su eventual inclusión. De hecho, Hong Kong y Macao mantienen su sistema político a pesar de haber retornado a soberanía China, conformando un caso singular. Estos dos territorios junto a Taiwán configuran el Área Económica China, lo que pone de manifiesto el grado de imbricación que alcanzaron sus economías.

Asimismo, desde los inicios de la reforma han mejorado ostensiblemente algunos indicadores sociales. Entre ellos, se destaca el **Índice de Desarrollo Humano**, que se elevó de 0,518 en 1975 a 0,706 en 1998. Es importante remarcar que de acuerdo con el informe elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), China es, entre los estados de desarrollo humano medio, el que ha tenido el segundo progreso más rápido después de Túnez en el período 1975-1998. Actualmente China ocupa el puesto número 99 de los 174 estados clasificados por el organismo de Naciones Unidas³³.

El constante crecimiento del PBI, la transformación de la economía mediante un proceso de industrialización en el que se priorizó la industria liviana y se redujo el papel de las empresas estatales, el notable incremento de la IED ligada al comercio exterior y el papel de China en el comercio internacional son consecuencias positivas del proceso de reformas que contribuyen al mejoramiento del nivel de vida de la población. La cobertura de las necesidades básicas vinculadas al cumplimiento de algunos de los objetivos inicialmente planteados como la reducción de la pobreza, la provisión de alimentos y el incremento del consumo³⁴ ha dado paso a una mejor calidad de vida, que se puede observar en el aumento de la esperanza de vida, la disminución de la mortalidad infantil y la reducción del analfabetismo³⁵.

C. Los temas pendientes

Actualmente Beijing enfrenta serios problemas en función de cuestiones

³³ PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe sobre Desarrollo Humano 2000*, Ed. Mundi-Prensa, 2000, págs. 149-150.

³⁴ La información provista por el Banco Mundial permite afirmar que ha aumentado el **consumo**. Se incrementó el abastecimiento de bienes de consumo durable como aparatos de televisión, que pasaron de 1 de cada cien hogares en 1981 a 59 cada 100 hogares en 1999. En lo que hace a redes de telefonía, las líneas telefónicas se incrementaron de 33 cada mil hogares en 1995 a 85,8 en 1999. Además, respecto al acceso a la informática, a mediados de la década del noventa 2,3 personas cada mil tenían ordenadores personales, cifra que alcanzo los 12,2 a fin de siglo. *China at a glance*. (www.worldbank.org) Consultado el 3 de julio de 2002.

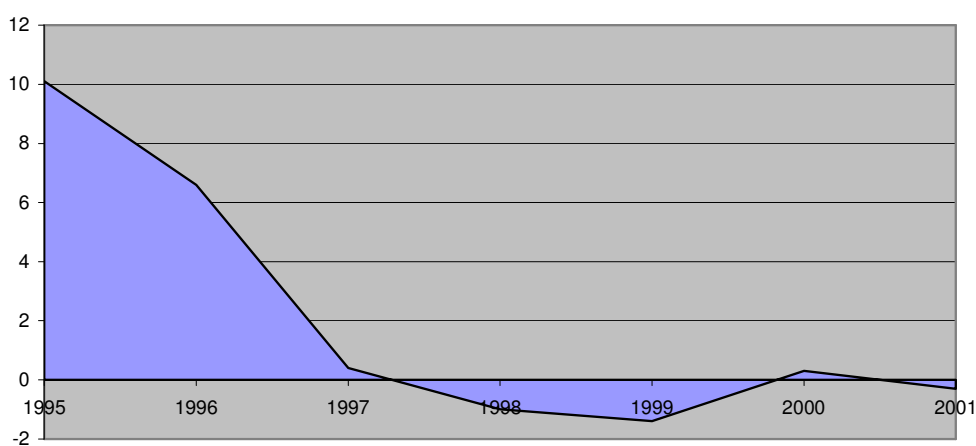
³⁵ La **esperanza de vida al nacer** pasó de 67 años en 1981 a 70,9 en el año 2000. Al igual que en el resto del mundo, las mujeres chinas son más longevas que los hombres, ya que mientras el promedio de vida de las primeras es de 73 años, el de los segundos es de 68,9 años. *Informe sobre la salud en el mundo 2001*. (www.who.org) Consultado el 22 de mayo de 2002. La **tasa de mortalidad infantil** es de 30 cada 1.000 nacidos vivos, mientras que en promedio en la región del Asia-Pacífico dicho indicador alcanza los 35 cada 1.000 nacidos vivos. *China at a glance*. (www.worldbank.org) Consultado el 3 de julio de 2002. En lo que concierne al nivel de instrucción, de acuerdo con datos de la UNESCO, la **tasa de analfabetismo** se ha venido reduciendo de manera constante. El porcentaje de población analfabeta era de 34,5% en 1980, 23,1% en 1990, 15,5% en 2000 y 15,3% en 2001. Se estima que hacia el año 2005 el analfabetismo será del 12,7%. UNESCO, INSTITUTE FOR STATISTICS, *“Literacy and non formal education sector. Estimates and projection of adult illiteracy for population aged 15 years and above, by country and by gender” 1970-2010*, January 2002.

económicas, sociales y medioambientales que constituyen cuestiones pendientes traducibles en potenciales factores de inestabilidad. Sin embargo, cabe aclarar que si bien algunos de estos problemas son consecuencias negativas de la reforma, otros forman parte de la herencia de la época anterior a 1978.

Una de las preocupaciones del gobierno está asociada al **control de la inflación**. Los riesgos de aumentos inflacionarios están básicamente vinculados a condicionantes estructurales –como los problemas en el sector agrícola y la infraestructura y los subsidios a empresas estatales- y a condicionantes coyunturales -como el incremento de los precios y la reforma fiscal-. Los primeros son los más difíciles de manejar de parte del gobierno. Oppers³⁶ alerta sobre los episodios cíclicos de recalentamiento y escalada inflacionaria acompañados por cortos períodos de retracción y una rápida declinación de la inflación en la economía china. El autor destaca que desde 1978 se han producido cuatro episodios inflacionarios principalmente relacionados con incrementos repentinos en la demanda agregada.

Además del riesgo de un pico inflacionario, se contempla el peligro de la deflación. Esta podría surgir debido al exceso de capacidad instalada y a la alta tasa de ahorro en el plano interno y a los precios mundiales deprimidos de varias commodities, en el plano externo. La variación de la tasa anual de inflación en el período 1995-2001 confirma lo expresado precedentemente.

Variación de la tasa anual de inflación en China 1995-2001
(precios al consumidor, en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a Fondo Monetario Internacional

³⁶ OPPERS, Eric, “*Macroeconomic Cycles in China*”, World Bank, Washington DC, 1997, pág. 2.

Las vulnerabilidades estructurales de la economía china se registran con más énfasis en el **sector financiero** y en las **empresas estatales**, que se encuentran íntimamente ligados entre sí. La mayor parte de los problemas del sector bancario tienen que ver con los préstamos otorgados a empresas estatales, cuya tasa de cobrabilidad es muy baja. La situación se agrava porque el Estado busca apuntalar el crecimiento en base al gasto público dirigido a proyectos de infraestructura, lo que hace más difícil encontrar recursos para recapitalizar los bancos. Las empresas estatales también deberían reestructurarse y tener altos niveles de crecimiento para reprogramar los préstamos, de modo de no empeorar la posición financiera bancaria, pero su cierre se traduciría en un aumento del desempleo, lo que representaría una profundización de los problemas para la política gubernamental³⁷. El dilema que enfrentan las autoridades es que si congelan las reformas, las ineficiencias de las empresas estatales continuarán, manteniéndose el nivel de desempleo. Si se profundizan las reformas, habrá mayor desempleo y menores subsidios estatales.

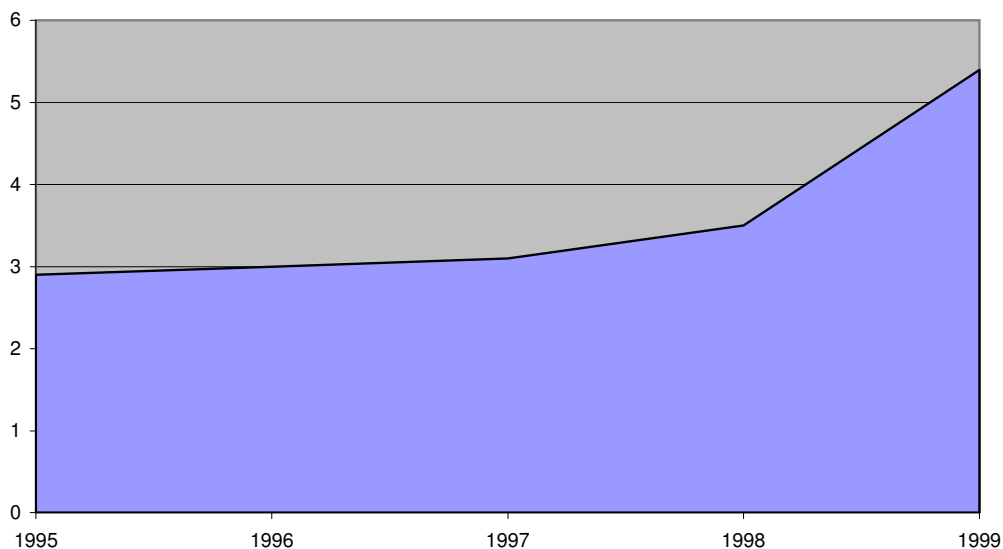
Según las cifras oficiales, el **desempleo** urbano alcanza a unos 18 millones de personas, varios millones de los cuales reciben mensualmente un salario mínimo de u\$s 24 (lo que para occidente constituiría un subsidio por desempleo), hay también registradas como empleadas gran cantidad de personas que no tienen pago mensual y hay millones de pensionados que no cobran porque las empresas estatales cerraron³⁸. Por otra parte, miles de campesinos rondan por las ciudades chinas en busca de empleo sin cobertura social, agravando la situación.

Con relación al tema del empleo, los trabajadores chinos mantienen la idea del trabajo de por vida en la misma fábrica o empresa. Sin embargo, cada vez es más difícil mantener este tipo de labor, haciéndose necesario un cambio en la mentalidad de los trabajadores, que deberán adecuarse a la movilidad de sus empleos.

³⁷ CEI, “*La economía china: el ‘Reino Medio’ y el sinuoso camino hacia un nuevo milenio*”, en “Panorama de Economía Internacional”, N. 4, Buenos Aires, septiembre de 1999, págs. 74-75.

³⁸ Idem, pág. 65.

Tasa de desempleo 1995-1999
(promedio anual, en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a Centro de Economía Internacional.

En cuanto a la cuestión de la **transparencia**, en el sector público se presencian el clientelismo político, la tergiversación de datos para incrementar los ingresos percibidos como impuestos y la presión sobre las mujeres para evitar nacimientos fuera de las estimaciones realizadas previamente. Además, la falta de transparencia en la propiedad es uno de los mayores cuestionamientos realizados a China.

Entre los problemas que enfrentan las autoridades se encuentran los conflictos derivados de las marcadas **asimetrías regionales**, que tienen que ver tanto con diferencias económicas como socio – culturales, y el tema de la **unificación nacional**, ambos relacionados con la impresionante extensión territorial del Estado (9.200.000 kilómetros cuadrados).

China está dividida en 22 provincias, 5 regiones autónomas (Tíbet, Mongolia Interior, Xinjiang, Guangxi y Ningxia), 2 Regiones Administrativas Especiales (Hong Kong y Macao) y 2 municipios directamente vinculados al poder central (Beijing y Shanghai). Esta compleja división administrativa responde al hecho de que a pesar de que el 94% de la población pertenece a la etnia han, “chinos propiamente dichos”, el resto está integrado por importantes minorías nacionales: tibetanos en el Tíbet, mongoles en Mongolia Interior, uygures en Xinjiang, zhuangs en Guangxi y hui en Ningxia. La Constitución china les reconoce a estas minorías derechos de autonomía que incluyen la facultad de hablar su propia lengua, emplear su propia escritura y practicar sus costumbres.

Además, están exentos de la política de control de la natalidad implementada por las autoridades centrales. Más allá de estas prerrogativas, en estas áreas existen tendencias separatistas que se materializan de diferentes maneras. Las más notables son la vía pacífica elegida por los tibetanos³⁹ y la opción violenta de los uygures⁴⁰.

Económicamente, las bondades de la reforma han sido más notorias en las zonas costeras donde el crecimiento se manifestó más aceleradamente. Las zonas del sur y el este de China han crecido a un ritmo impresionante, dejando rezagado a una buena parte del interior. Si bien es cierto que en las regiones más alejadas las condiciones de vida mejoraron luego de 1978, también es verdad que tienen una población mucho menor y adolecen de la infraestructura y los medios de transporte necesarios para desarrollarse. En este sentido, el gobierno está intentando llevar el desarrollo a esas zonas como un medio para limitar o evitar potenciales conflictos políticos.

Desde la **perspectiva de la población**, se observa una desigual distribución territorial, por cuanto existen áreas superpobladas como las grandes ciudades de Shangai y Beijing y otras prácticamente inhabitadas, como Manchuria o Mongolia Interior, debido a que el 36% de los 1262 millones de habitantes vive en ciudades. A modo de ejemplo de estas disparidades baste mencionar que la Provincia de Henan es la más poblada, con 92.26 millones de habitantes y la Región Administrativa del Tíbet la menos habitada, con 2.62 millones de personas.

Otra dimensión de la cuestión territorial está dada por el tema de la “unidad nacional”, es decir, la unificación con lo que se considera parte del territorio chino: Hong

³⁹ Los tibetanos ocupan un extenso territorio montañoso escasamente poblado por 2,3 mill. de habitantes, con su capital ubicada en Lhasa. Aunque la región posee una amplia variedad de productos minerales como oro, cobre y sustancias radioactivas, carece de infraestructura y de un desarrollo industrial mínimo para la extracción de los mismos. Históricamente sus relaciones con el poder central fueron conflictivas debido a cuestiones religiosas, políticas y sociales. Desde 1720 a 1911 fue controlado por el Imperio chino y ocupado por las tropas de Mao a partir de 1951. En 1959 el Dalai Lama, la figura más representativa del Tibet, debió exiliarse en India luego del fracaso de una insurrección contra las autoridades comunistas. Más allá de que este líder no habita en el Tibet su figura está siempre presente en el ideario de la sociedad tibetana. Políticamente, el Dalai Lama mantiene una posición de no confrontación con Beijing, pretendiendo evitar un conflicto armado. A pesar de esta política pacífica, desde principios de los '90 tuvieron lugar hechos violentos en sectores contrarios a la misma.

⁴⁰ Los uygures constituyen una población musulmana de 7,3 mill. de habitantes situados en una región que concentra el 80% de los recursos mineros de toda China. Su punto de conflicto con el gobierno comunista se centra en la política migratoria que favorece el establecimiento de familias chinas en Xinjiang incrementando la disparidad étnica del ingreso y la discriminación contra la población nativa. En este caso, como en el tibetano, el componente religioso es esencial para comprender el conflicto. En Xinjiang las mezquitas aglutinan a aquellos disconformes con la política estatal pero la política del poder central de otorgar privilegios a favor de los clérigos musulmanes junto al ejercicio de una tolerancia religiosa ha dividido a los oponentes a Beijing. A pesar de ataques terroristas, las perspectivas económicas unen a la región con China. Por tanto, en la medida en que la reforma económica deje de concentrarse en las regiones costeras y el bienestar se distribuya equitativamente, es probable que el movimiento separatista quede progresivamente fragmentado y aislado.

Kong⁴¹, Macao⁴² y Taiwán. Los dos primeros retornaron a soberanía china en 1997 y 1999 respectivamente, como Regiones Administrativas Especiales (RAE)⁴³, restando la recuperación de Taiwán⁴⁴ para hacer realidad el proyecto de la “Gran China”.

Las relaciones con Taiwán son verdaderamente cruciales para Beijing. Su política hacia la isla oscila entre las acciones militares⁴⁵ y las negociaciones políticas⁴⁶. Además, las relaciones entre China y Taiwán condicionan los vínculos con Estados Unidos, país que ha mantenido una postura pendular con respecto a este tema.

Como se señaló con anterioridad, una de las consecuencias más evidentes de la reforma China es la marcada desigualdad o inequidad en su disfrute entre las regiones que

⁴¹ Hong Kong está formado por la isla de Hong Kong propiamente dicha, la península de Kowloon y los “Nuevos Territorios”, que es un área adyacente a Kowloon compuesta por más de 235 islas e islotes. Hong Kong, Kowloon y los Nuevos Territorios tienen una superficie aproximada de 1.000 kilómetros cuadrados y se encuentran en la provincia de Cantón, en el sudeste del territorio chino. Hong Kong se convirtió en colonia británica en tres etapas: tras perder la primera guerra del opio (1840-1842) China cedió la isla de Hong Kong a Gran Bretaña mediante el Tratado de Nanking (1842); en 1860 China cedió Kowloon a Gran Bretaña; en 1898 China arrendó a Gran Bretaña los Nuevos Territorios por un período de 99 años. Este plazo de 99 años es el que se cumplió en 1997. Para ampliar este tema ver PALOU, Jordi, “Hong Kong 1997, una transición de doble vía”, en *“Revista Política Exterior”*, N. 52, vol. X, julio/agosto de 1996, pág. 146. La mayoría de sus habitantes son chinos (han). La población ha alcanzado un elevado nivel de vida: tienen un buen sistema educativo y de salud y perciben altos salarios. Es un centro financiero, comercial, inmobiliario y de seguros y fletes. Allí operan la diáspora china y los principales bancos del mundo. Cerca del 50% de la economía de Hong Kong está hoy en manos privadas, colectivas y estatales de China continental, en PIÑEIRO IÑIGUEZ, Carlos, Op. Cit., págs. 19, 24-25. Hong Kong y China continental mantenían importantes lazos económicos aún antes de 1997: a través de Hong Kong se triangulaba el comercio exterior chino mediante las reexportaciones y desde allí se invertía en los sectores inmobiliarios, de servicios y financiero chino; por su parte, China le proveía mano de obra barata, materias primas y tierras a Hong Kong.

⁴² Macao fue una colonia portuguesa por 442 años, se encuentra ubicada al sur de China, en el río de las Perlas, al oeste de Hong Kong. Tiene 16 kilómetros cuadrados y 355.693 habitantes. Es un centro comercial y turístico. En 1987 China Popular y Portugal acordaron su devolución en el año 1999.

⁴³ Para las dos ex-colonias se aplicó la política de “un país, dos sistemas”, que sería el modelo a implementar en caso de que Taiwán accediera a unirse con China continental. Los principios del modelo que se aplica a las Regiones Administrativas Especiales son: el goce de cierta independencia inherente a una zona administrativa especial, la aplicación de sistema social diferente al del continente, el mantenimiento de su propio ejército (siempre que no sea una amenaza para la parte continental) y el ejercicio de su autoridad sobre todas las instituciones de partido, ejército y gobierno de la zona. El modelo que se propone no prevé la consulta a la población de Taiwán, lo que tampoco ocurrió en los casos de Hong Kong y Macao, ya que en estos dos casos existían acuerdos firmados entre China y los países coloniales.

⁴⁴ China fue un imperio hasta 1911, cuando se estableció una República bajo la autoridad de Sun Yat Sen. En 1949, luego de una guerra civil en la que se enfrentaron comunistas y nacionalistas, China continental quedó bajo el control de los primeros que fundaron la República Popular China y la isla de Taiwán quedó bajo el control de los segundos, que mantuvieron la denominación de República de China. China sostiene que Taiwán forma parte integrante de su territorio y propone la unificación mediante la aplicación del sistema de Región Administrativa Especial, actualmente vigente en Hong Kong y Macao. Taiwán está constituido principalmente por la isla de Formosa, separada por 125 millas del territorio continental, y otras pequeñas islas, abarcando una superficie de 36.000 kilómetros cuadrados y albergando a una población de 21 millones de habitantes.

⁴⁵ Desde 1949 China amenazó con atacar a Taiwán y bombardeó las islas de Quemoy y Matsú en 1958 y 1960 respectivamente. A principios de 1996, cuando Taiwán se preparaba para realizar sus primeras elecciones presidenciales directas, China lanzó tres misiles (que no produjeron daño alguno puesto cayeron en el agua) e intentó bloquear los puertos del Norte y Sur de Taiwán.

⁴⁶ Los primeros encuentros políticos entre representantes de ambas partes recién se efectuaron en 1993, a través de dos organizaciones privadas. Sin embargo, aún no se han logrado avances sustanciales en cuanto a las relaciones bilaterales.

integran el país. Las zonas costeras del Sur y el Este y los centros urbanos más importantes son los principales beneficiarios del crecimiento económico. Mientras tanto, las zonas rurales y las regiones más alejadas permanecen al margen del proceso, por lo que sus habitantes sufren el deterioro de su situación laboral y no se han mejorado sus condiciones de vida.

La desigualdad entre las diferentes regiones se traslada a las cuestiones sociales. Según los datos de 1995, el coeficiente Gini (indicador empleado para cuantificar la **desigualdad del ingreso**, con un valor que va de 0 a 1, indicando 0 una perfecta igualdad de ingreso) llegaba en China a 0,45. Por otra parte, en la medida en que en el plano macroeconómico la económica china mejora sus cifras, desde la perspectiva social se incrementa la brecha entre ricos y pobres, profundizándose la desigualdad en la distribución de la riqueza.

Los campesinos son los más afectados por esta situación puesto que sus ingresos se han visto reducidos principalmente por la caída en los precios de los granos. En algunos casos, los funcionarios locales falsifican las estadísticas de los ingresos de sus habitantes para incrementar los impuestos. Las altas tasas pagadas por los campesinos originan protestas en muchos pueblos, pero no han sido modificadas⁴⁷. Ante el deterioro del nivel de vida en el medio rural, los campesinos emigran a las grandes ciudades en busca de mayores oportunidades. Allí se encuentran con nuevos problemas, puesto que legalmente sólo están en condiciones de acceder a un trabajo, a una vivienda a precio subsidiado, a las escuelas y a las prestaciones sociales aquellas personas que cuentan con el permiso de residencia llamado *hukou* o registro. A falta de este permiso, los campesinos se transforman en ciudadanos de segunda en las ciudades de su propio país. Los emigrantes chinos del interior quedan a la deriva y en muchos casos terminan trabajando sin protección o derecho alguno. De acuerdo con las informaciones periodísticas, estos trabajadores tienen deudas, reales o ficticias, con sus empleadores. Cuando los emigrantes ilegales caen en esta situación, las autoridades locales no se responsabilizan por su destino y, en ocasiones, la red implica a la policía⁴⁸.

Algunos de los logros de la reforma se han mostrado contraproducentes en el plano social. Entre ellos se destaca la notable reducción de la tasa de crecimiento de la población,

⁴⁷ Los campesinos pagan impuestos, entre otras cosas, por el uso del suelo, la radicación de la vivienda, la circulación de la bicicleta, por matar un cerdo, vacunar a sus animales domésticos, casarse y tener un hijo. Además, las autoridades locales pueden establecer tasas extraordinarias (en dinero o en trabajo) para finalizar redes eléctricas, escuelas u otros edificios públicos. AGUIRRE, Mark, Op. Cit., págs. 96-97.

⁴⁸ ROTH, Daniel, “Hay cada vez más esclavos en China. Se explota al emigrante rural” (www.lanacion.com) Consultado el 22 de agosto de 2001.

que en el año 2000 era sólo del 1%. Esta caída, positiva desde la perspectiva demográfica, se debe a una política activa implementada a partir del gobierno de Deng Xiao Ping, ya que anteriormente el presidente Mao se había opuesto a controlar la natalidad en la creencia de que cada persona era capaz de proveerse sus medios de subsistencia. Las medidas encaminadas a reducir el crecimiento poblacional según Aguirre están enmarcadas en *“...La política de ‘un hijo por pareja’, promueve el matrimonio y la procreación después de los 25 años, y limita la natalidad a un hijo por pareja en las áreas urbanas y a dos en las rurales, especialmente si el primer hijo es una niña. Antes del embarazo, las parejas deben solicitar un permiso de nacimiento y esperar la autorización del gobierno. Si las parejas no siguen los procedimientos establecidos, tienen un hijo sin permiso o tienen más de los autorizados, son castigadas económicamente. El matrimonio puede ser multado o desprovisto de subvenciones al hogar y de los derechos laborales materno – infantiles...Después de tener el número de niños permitidos, las mujeres son requeridas a usar anticonceptivos”*⁴⁹. La Constitución establece la Planificación Familiar promovida por el Estado con el fin de que el crecimiento poblacional se corresponda con el desarrollo económico y social. Además, le otorga rango constitucional y establece el deber de practicar la planificación familiar por parte de ambos esposos.

El último tema pendiente está asociado a la **degradación del medio ambiente**⁵⁰. La situación medioambiental es realmente grave y se traduce en una serie de problemas entre los cuales se encuentran la reducción de la tierra cultivable y la carencia de agua potable. Una muestra de las dificultades a enfrentar en la materia está dada por las consecuencias de la construcción de la Gran Presa de las Tres Gargantas, una gigantesca represa iniciada en 1997 cuya finalización está planeada para el año 2009⁵¹. La Gran Presa, intentará contener al río Yangtsé y subirá el nivel del agua en las gargantas a más de 135 metros, almacenará 20.000 millones de metros cúbicos de agua, anegará a 100 pueblos y 13 ciudades, inutilizará 5000 hectáreas de tierra fértil y hará desaparecer a 1.600 fábricas y

⁴⁹ AGUIRRE, Mark, Op. Cit., págs. 209-210.

⁵⁰ Para este punto se emplean las estadísticas brindadas por AGUIRRE y RÍOS debido a que no se disponen de datos precisos de organizaciones internacionales. El Banco Mundial en su “Data Profile” toma en consideración como variable al “medio ambiente” y como indicadores a la “deforestación anual”, “recursos de agua”, “utilización de la energía”, entre otros, pero lamentablemente no brinda cifras actualizadas en el caso chino. Por otra parte, se considera que el Medio Ambiente está constituido por “...un conjunto de condiciones físicas, químicas, biológicas, sociales, culturales y económicas que difieren según la geografía local, la infraestructura, la estación, la hora y la actividad desarrollada. Los riesgos ambientales para la salud humana se pueden dividir en ‘riesgos tradicionales’, asociados a la falta de desarrollo y los ‘riesgos modernos’ asociados al desarrollo insostenible”. (www.who.int/m/topicgroups/envroment/es.index.htm)

⁵¹ La Gran Presa es la tercera gran obra arquitectónica china que se suma a la Muralla de más de 5.000 kilómetros de extensión, construida a partir del siglo III A.C. con la finalidad de controlar las invasiones bárbaras, y al Gran Canal Khubilai, de 1.500 kilómetros de largo que llevó agua desde el Bajo Yangtze hasta Beijing, construido por el Emperador Mongol Khubilai Khan.

más de 100 monumentos histórico – artísticos. El proyecto ha generado posiciones encontradas y fue postergado en varias ocasiones. Sus defensores se apoyan en su función como contenedora de inundaciones y como proveedora de energía eléctrica. En este sentido, brindará el 9% de la energía eléctrica consumida por China a través de medios no contaminantes, al evitar la utilización de carbón. Sus detractores se basan en el daño ocasionado por el impacto sobre el suelo, el paisaje y la fauna vinculada al Yangtsé. Además, a la eliminación de las especies animales del río y al hundimiento de tumbas y templos, se suma el desplazamiento forzoso de los habitantes de los lugares que serán inundados. Se trata de medio millón de personas a los cuales el gobierno nacional relocizará e indemnizará. A pesar de ello, muchos se rehúsan a abandonar sus hogares. Asimismo, la deforestación, la erosión y la presión demográfica por más tierra cultivable reducen constantemente la masa forestal del suelo. A causa de la desaparición de los densos bosques que retenían la tierra y el agua en años anteriores, el río Yangtsé se desborda cada vez más fácilmente durante la temporada de lluvias estivales.

La **disminución de la superficie cultivable** conlleva un riesgo grave desde la perspectiva china: el peligro de enfrentar escasez de alimentos si no se liberan las hectáreas ocupadas por plantaciones de algodón para dedicarlas al cultivo de cereales. Por cierto, la tierra apta para cultivo se redujo de 10% del total de la superficie en 1978 al 7% en 2000.

Por otra parte, China enfrenta dificultades para abastecerse de agua potable. Se estima que la urbanización y la industrialización incrementarán la demanda de agua en más de 300.000 millones para el año 2025. A su vez, este recurso es ineficientemente utilizado por la industria siderúrgica y, si los beneficios de la reforma se expanden, aumentará notablemente la necesidad de agua en los hogares. Este es un problema estructural, en tanto un 25% de la población no tiene acceso al agua⁵².

Todas las cuestiones pendientes mencionadas podrían generar demandas o tendencias a la inestabilidad, como ocurrió en 1989 con las manifestaciones de Tien An Men⁵³. En este sentido, las autoridades reconocen la existencia de riesgos potenciales para

⁵² Esta consideración se basa en los datos del Banco Mundial, según los cuales sólo el 75% de la población tiene acceso al agua potable. *China at a glance* (www.worldbank.org) Consultado el 3 de julio de 2002. Al respecto resulta oportuno aclarar que el porcentaje de este indicador en China corresponde exactamente al de la media de la región del Este Asiático.

⁵³ Las Manifestaciones de Tian An Men se produjeron entre abril y junio de 1989, como consecuencia de algunos efectos indeseados de la reforma económica entre los que se pueden destacar el aumento de precios, el incremento de la inflación, la corrupción, la creciente desigualdad en los ingresos y el retraso de los salarios de los intelectuales y académicos. Estas fueron las razones principales por las que los estudiantes comenzaron a movilizarse en la plaza cuyo nombre significa “Entrada en la Paz Celestial”, tomando como excusa el fallecimiento de Hu Yaobang, un antiguo político comunista cercano a sus reclamos, y valiéndose de la tradición china por la cual “se honra a los muertos para criticar a los vivos”. Los estudiantes lograron el apoyo de la población por lo que el movimiento se expandió y cobró notoriedad cuando continuó sus

la gobernabilidad del país e implementan medidas destinadas a reducirlos⁵⁴. De hecho, para el gobierno chino el ingreso a la OMC es ampliamente funcional a la reforma económica en tanto permitirá continuar con el proceso paliando algunas de sus deficiencias.

D. Pluralismo económico con centralismo político

Como trasfondo del proceso de reforma económica se encuentra la estabilidad política. Esta funciona como respaldo o garantía de la continuidad del modelo diseñado en 1978. Más allá de las innovaciones introducidas en la economía, en el nivel político se ha mantenido el sistema vigente a través de los cuatro principios fundamentales enunciados por Deng, mencionados con anterioridad. En esa misma época, el presidente afirmaba “Ser rico es la gloria”, rompiendo con los tradicionales postulados comunistas e introduciendo un elemento de indudable pragmatismo en su visión de las futuras acciones del gobierno.

Partiendo del supuesto de que un sistema nacional incluye tanto aspectos económicos como políticos y del reconocimiento de que actualmente en China conviven el pluralismo económico con el centralismo político, se observa un desajuste entre ambos niveles. Este ha sido objeto de análisis de parte de los especialistas en la materia.

Algunos analistas sostienen que la inexistencia de un sistema democrático al estilo occidental en un contexto de globalización -económica y socio-política- determinará la crisis final del régimen comunista. Esta perspectiva considera que las presiones tendientes a lograr un cambio de régimen tendrán origen o serán impulsadas por factores externos asociados a la reforma económica. Por ejemplo, Ozden argumenta que con el aumento de las relaciones comerciales y con los efectos de las comunicaciones y la globalización, fundamentalmente en los estratos más educados, la confianza hacia el Estado va desapareciendo. Resulta cada vez más difícil armonizar un sistema socioeconómico pluralista con un partido único opuesto al pluralismo político. Las amenazas al régimen provienen de las expectativas de las élites y de los trabajadores⁵⁵.

reclamos en momentos en que se producía la visita del líder soviético Mijail Gorbachov a China, en FANJUL, Enrique, “*Memorias de Tienanmen*”, en “Política Exterior”, N° 69, Madrid, Mayo/Junio de 1999, págs. 113–114. Las imágenes de los tanques del Ejército avanzando en la plaza se vieron en directo por las cadenas de televisión de todo el mundo, generando el descrédito de las autoridades comunistas que habían dado la orden de reprimir. Sin embargo, la dirigencia china no ha realizado ningún tipo de revisión pública de los acontecimientos del 4 de junio de 1989 y ha impedido que se investiguen con certeza el número de muertos y heridos durante los hechos.

⁵⁴ Esta cuestión se retoma en el estudio de la relación entre el nivel político y el económico realizado en el apartado siguiente.

⁵⁵ OZDEN, Kemal, “*The rise of China: its geostrategic importance, its political and military power and its relations with Turkey*”, en “Eurasian Studies”, N. 19, Ankara, Turkish International Cooperation Agency, Spring–Summer 2001, pág. 97.

Por su parte, Story y Bueno consideran que “la dinastía comunista es una más en la milenaria historia china”⁵⁶ y reconocen como señales del colapso del régimen al fracaso de la ideología comunista evidenciado luego del desmembramiento del bloque soviético, a las fuerzas centrífugas plasmadas en demandas por mayor autonomía o independencia política en provincias con importantes minorías étnicas, a la crisis de legitimidad interna del régimen comunista y al problema potencial originado por el desequilibrio en la relación entre población y tierra agrícola disponible, sumado a una masiva emigración rural.

Según Story y Bueno, China se propone la modernización, esto es, la transformación de las estructuras económicas, sin occidentalización. Sin embargo, la modernización no repercute sólo en la economía, impactando también en la sociedad y el Estado. Para llenar el vacío dejado por la ideología comunista a partir del desmembramiento del bloque del Este, el Partido comunista chino ha recurrido al nacionalismo. El nacionalismo chino se sustenta en las ideas de jerarquía, orden, trabajo y ahorro del legado confuciano. En este contexto, en la percepción de los autores mencionados, se ha producido un tránsito de un Estado totalitario a uno autoritario⁵⁷.

En el análisis de Escudé, a la duda acerca de la convivencia entre pluralismo económico y centralismo político, debe incorporarse un estudio sobre la relación entre autoritarismo y capacidad militar. Según el autor, si China no se democratiza de alguna manera será el estado autoritario más poderoso del mundo en el siglo XXI y, dadas sus vulnerabilidades internas, podría tener una tendencia a sobre reaccionar ante hechos externos negativos⁵⁸.

Desde la perspectiva china, Gao Xian⁵⁹ analiza los rasgos distintivos de las ideas democráticas en China. En primer lugar, éstas comenzaron a difundirse tardíamente. En segundo término, su desarrollo tuvo como finalidad salvar a la nación, por lo cual el pueblo asimila a la lucha democrática con la lucha por la salvación nacional. En tercer lugar, la lógica de las ideas democráticas en China es diferente a la de Occidente. En Occidente, estas ideas empezaron con libertad e igualdad para todos los individuos, con la emancipación personal y los derechos humanos y continuaron con la política democrática y

⁵⁶ STORY, Jonathan, BUENO, Rafael, “*La maldición china: vivir en tiempos agitados*”, en “Política Exterior”, N° 81, Madrid, Mayo/Junio 2001, pág. 110.

⁵⁷ Ídem, pág. 117.

⁵⁸ ESCUDÉ, Carlos, “*El estado del mundo. Las nuevas reglas de la política internacional vistas desde el Cono Sur*”, Ed. Ariel, Buenos Aires, 1999, pág. 108.

⁵⁹ GAO Xian es Secretario General del Centro Chino de Estudios del Tercer Mundo dependiente de la Academia de Ciencias Sociales de la República Popular China. GAO Xian “*Reformas y controversias, algunos comentarios sobre la China actual*”, en la obra de CESARÍN, Sergio, MONETA, Carlos (Comp.) “*China. Perspectivas del presente, desafíos del futuro*”, Eduntref, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires, 2002, págs. 29-31.

el gobierno democrático. En cambio, en China el primer paso fue el cambio del Estado, asumido como una condición previa para los derechos democráticos de todos los individuos. En virtud de la evolución histórica del país, el mandato del Partido Comunista Chino (PCCh) es resultado de una situación en la cual, luego de sufrir la opresión interna y la agresión externa, la población comenzó a satisfacer sus necesidades básicas mediante dicho partido. Por último, para Gao Xian en la etapa actual la reforma política china parece producirse básicamente en el área de las reformas administrativas.

De acuerdo con Cesarín, en la actualidad China se muestra económicamente más libre y políticamente más abierta, fundamentalmente gracias a que desde 1978 la dirigencia ha mostrado una gran capacidad de adaptación, implementando reformas políticas graduales. Estas incluyen desde la desmaoización hasta la apertura institucionalizada de canales de diálogo. Entre las reformas se destacan las modificaciones en el sistema de gobierno partidario, la inclusión de nuevos actores en el proceso de decisiones sobre políticas públicas y la paulatina imposición de la ley como instrumento regulador del conflicto social. Para el mencionado especialista existe una situación de estabilidad no consolidada susceptible de poner en riesgo la gobernabilidad del sistema, en virtud de lo cual la adaptabilidad del sistema político al contexto social resulta un factor clave a tomar en consideración a la hora de analizar el futuro del país⁶⁰.

A partir del análisis de la Constitución de 1982 y los Congresos Nacionales del Partido Comunista Chino se detectan manifestaciones de **adaptabilidad política** a los cambios económicos, en tanto ambos han traducido políticamente las modificaciones del nivel económico.

En esa dirección, la Constitución⁶¹ aprobada en el año 1982 le brinda un marco legal a la reforma económica iniciada con anterioridad. Su preámbulo enuncia como tarea primordial de la nación la **modernización socialista** y en sus artículos reconoce al sector privado como complementario de la economía socialista; permite que las empresas, organizaciones económicas e individuos inviertan y desarrollen formas de cooperación económica en China e impulsa el establecimiento de Regiones Administrativas Especiales. A la vez, la Norma reafirma la propiedad pública de los medios de producción; la propiedad estatal de la tierra en las ciudades y colectiva en las áreas rurales y suburbanas

⁶⁰ CESARÍN, Sergio, “China: enfoques sobre los cambios políticos, desde la desmaoización hasta la ‘cuarta generación’ de líderes”, en la obra de CESARÍN, Sergio, MONETA, Carlos (Comp.) “China. Perspectivas del presente, desafíos del futuro”, Eduntref, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires, 2002, págs. 33-66.

⁶¹ China-Constitution. (www.uni-wuerzburg.de/law/ch00000_.html#1000_) Consultado el 19 de febrero de 2002.

estableciendo la figura del “derecho al uso” de la tierra y el planeamiento económico como la base de la propiedad pública socialista. En virtud de lo anterior, se puede concluir que el conjunto de estos preceptos reafirma el espíritu de la reforma, tal como se argumentó previamente. Asimismo, se destaca la adecuación de la Carta Magna a la reforma iniciada en 1978.

Por su parte, los Congresos Nacionales del PCCh son reuniones convocadas por el órgano dirigente supremo del Partido Comunista Chino cada cinco años en las que se establecen las principales pautas directrices del partido y su dirección y los lineamientos políticos y económicos fundamentales del país. En relación a este punto, se puede mencionar la trascendencia de algunas de esas reuniones, como el XII Congreso llevado a cabo en 1982, en el cual Deng hizo hincapié en la idea de integrar la verdad universal del marxismo con la realidad concreta de China, formular el camino que China debe seguir como suyo propio y construir un **socialismo con peculiaridades chinas**⁶². El siguiente congreso, reunido en 1987, impuso el rejuvenecimiento de la dirección del partido y la necesidad de profundizar el plan de reforma en las estructuras económica y política. El plan se basaba en la experiencia de los últimos 9 años y en la teoría sobre la etapa primaria del socialismo en China⁶³. El XIV Congreso, de 1993, se centró en el establecimiento de una “economía socialista de mercado” y en la reforma del sistema fiscal, la banca, las empresas públicas y el establecimiento de un nuevo sistema de seguridad social. En 1997, el XV Congreso impuso el desarrollo conjunto de diferentes formas de propiedad empresarial (estatal, mixta y privada) complementando la reforma anterior. Finalmente, el XVI Congreso, realizado en el año 2001, impulsó una renovación dirigencial, nombrando a Hu Jintao como reemplazante de Jiang Zemin en el cargo de secretario general del partido⁶⁴; efectuando la retirada de Li Peng, presidente del Parlamento, y Zhu Rongji, primer ministro; y sustituyendo a la mitad de los miembros del Comité Central. En este último encuentro los dirigentes reconocieron como desafío central para los próximos años la gobernabilidad de un país de 1300 millones de habitantes. En resumen, se concluyó que el PCCh debe incluir en su seno a representantes de los sectores productivos más competitivos e innovadores y a las corrientes intelectuales más críticas tanto en el plano interno como internacional. Además, el partido debe ser la expresión de los sectores

⁶² XIAOPING, Deng, “*Construir un socialismo con peculiaridades chinas*”, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Beijing, 1984, pág. 3.

⁶³ SU Wenmin, Op. Cit., pág. 12.

⁶⁴ En cuanto a los cuadros dirigentes, se considera que Mao perteneció a la primera generación, Deng a la segunda, Jiang a la tercera y Hu pertenece a la cuarta. Además, se resalta el hecho de que mientras los tres primeros superaban ampliamente los 70 años cuando estaban en el poder, Hu es mucho más joven, ya que

populares, incluyendo trabajadores urbanos y campesinos. Por lo tanto, la principal vía para asegurar la gobernabilidad de China consiste en intensificar el proceso de reformas⁶⁵.

Evidentemente, los Congresos Nacionales del Partido Comunista Chino han ido manifestando o incorporando los ajustes realizados en función de los cambios introducidos por la reforma económica bajo la fórmula del *making by doing*. Además, se encuentran intrínsecamente vinculados con la política estatal tanto desde el punto de vista de su dirección del Estado como de la definición y atribución de las funciones políticas más importantes, lo que conforma una de las aristas del centralismo político en China.

Actualmente los logros de la reforma económica son la base de legitimación del régimen, sustentado en razón del progreso y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población desde 1978. Por ello, la reforma política aparece en un segundo plano. Además, los dirigentes chinos tienen muy presente la experiencia soviética, de modo que prefieren reformar la economía sin sacrificar el liderazgo del Partido Comunista. El recuerdo de los resultados del gobierno de Gorbachov, cuya Glasnost (transparencia política) y Perestroika (reforma económica) desencadenaron o aceleraron el desmembramiento de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), impulsa el rechazo de los chinos a una “terapia de choque” y los lleva a optar por una “política gradual”. De todos modos, se debe remarcar la importancia de la necesidad de una mayor adaptación política al nuevo contexto social con la finalidad de evitar riesgos para la gobernabilidad del gigante asiático sostenida por Cesarín.

tiene 59 años.

⁶⁵ CASTRO, Jorge, “*Los desafíos de la gobernabilidad china*”, en diario “La Nación”, Buenos Aires, 11 de octubre de 2002, pág. 17.

II. LA INSERCIÓN EN LA ECONOMÍA INTERNACIONAL

El rol de China en el comercio internacional puede ser analizado tanto desde una perspectiva cuantitativa como desde un punto de vista cualitativo. Cuantitativamente, el incremento de su cuota en el comercio mundial pone de manifiesto su creciente relevancia en los intercambios internacionales. Cualitativamente, los rubros que componen las exportaciones e importaciones de China facilitan el estudio de las características más destacadas de su comercio exterior. Además, a partir del establecimiento de lazos con otros regímenes, China profundiza su inserción en la economía internacional y vincula regímenes entre sí, cuestión desarrollada desde la perspectiva teórica por Keohane, quien sostiene que los regímenes internacionales afectan a los incentivos para el cumplimiento relacionando temas y relacionándose entre sí⁶⁶.

Más allá de la existencia de regímenes internacionales diferenciados por áreas de temas, éstos no deben ser entendidos como compartimentos estancos. Los regímenes se insertan dentro de otros conjuntos de acuerdos, configurando un “sistema de múltiples capas”⁶⁷. En función de lo expresado, para tener una visión amplia de la inserción de China en el sistema económico internacional, resulta relevante establecer cómo se inserta en el régimen monetario –mediante su participación en el FMI- y en los regímenes comerciales regionales – por medio de su vinculación con los bloques de integración y cooperación regionales- como paso previo a su incorporación al régimen comercial –la OMC.

En este capítulo se aborda la inserción de China en la economía internacional analizando su papel en el comercio mundial, su participación en el Fondo Monetario Internacional (FMI) y sus vinculaciones con esquemas regionales para establecer de qué modo China vinculó temas y regímenes entre sí con la finalidad de obtener una base de apoyo que le permitiera negociar su ingreso a la OMC. De esta manera, su posicionamiento ante el FMI y sus relaciones con algunos procesos de integración regional se constituyeron en recursos de poder con influencia en el proceso negociación política cuyo resultado fue la incorporación al régimen de comercio internacional.

A. La participación en el comercio mundial

La creciente importancia de China en el comercio mundial, uno de los resultados

⁶⁶ KEOHANE, Robert, “*Después de la hegemonía*”, G.E.L., Buenos Aires, 1988, pág. 141.

⁶⁷ KEOHANE, Robert, “*Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones*”, G.E.L., Buenos Aires, 1989, pág. 157.

positivos de la reforma económica, pone de relieve el éxito de la opción comercialista escogida por las autoridades desde 1978. En base a ese éxito China se insertó en la economía internacional aún antes de incorporarse al régimen comercial específico representado por la OMC.

Para analizar más detenidamente esta cuestión, en este apartado se evalúa el rol de China en el comercio internacional a partir del análisis de su balanza comercial, detectando sus principales socios comerciales y analizando la composición por rubros de sus intercambios. Además, se hace referencia a la protección arancelaria previa al ingreso al ingreso a la OMC.

1. El comercio exterior chino

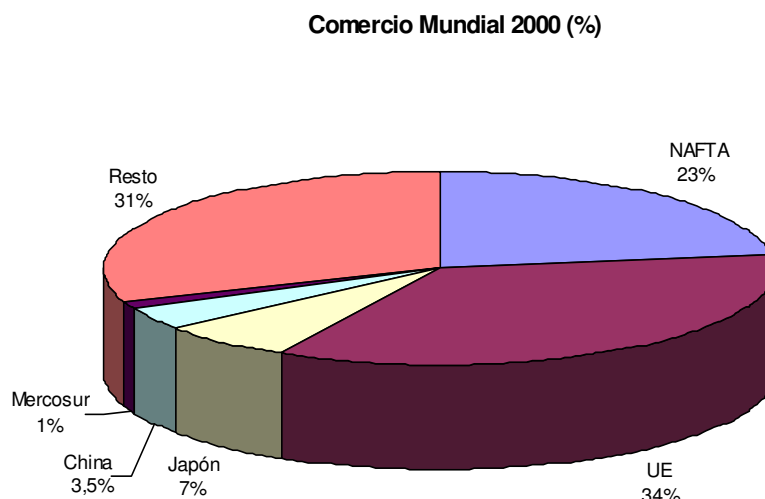
El comercio mundial de China se ha incrementado notablemente desde los inicios de la reforma en 1978 hasta la actualidad. En efecto, mientras que en 1980 las compras y ventas chinas del exterior sumaban 38.287 millones de dólares, en 2001 superaban los 462.000 millones de dólares. A este excelente desempeño comercial se agrega el hecho de que la balanza comercial mundial, que era deficitaria en el año 1980, pasó a ser superavitaria durante toda la década de los '90. La evolución de esta situación se puede observar en el siguiente cuadro.

COMERCIO MUNDIAL DE CHINA 1980-2001 (en millones de dólares)					
Año	Exportaciones	Importaciones	Total	Saldo	% Com. Mundial
1980	18.270	20.017	38.287	-1.747	S/d
1990	62.091	53.345	115.436	8.746	S/d
1995	148.797	129.113	277.910	8.746	2,7
1996	151.197	138.944	290.141	12.253	2,7
1997	182.877	142.189	325.066	40.688	2,9
1998	183.589	140.305	323.894	43.284	2,9
1999	195.150	165.788	360.938	29.312	3,1
2000	249.297	206.132	455.429	43.165	3,5
2001	266.098	243.553	509.651	22.545	S/d

Fuente: Elaboración propia en base a Centro de Economía Internacional, Banco Mundial y Popular Republic of China Customs Statistics.

A pesar de la recesión de la economía mundial durante el año 2001, el comercio exterior chino mantuvo su superávit en un monto superior a los 20.000 millones de dólares. De acuerdo con el Banco Mundial, el desempeño económico de China depende en mayor medida de la demanda interna que de la economía internacional. Como prueba de ello se señala que mientras que en el año 2001 los actores más importantes de la economía mundial cayeron en la recesión, China pudo mantener su alto crecimiento económico⁶⁸.

Por otra parte, la participación de China en el comercio mundial se incrementó del 2,7% en 1995 al 3,5% en 2000, observándose una notable evolución. El siguiente gráfico permite observar comparativamente la cuota china en el comercio mundial durante el año 2000 con respecto a otras economías.



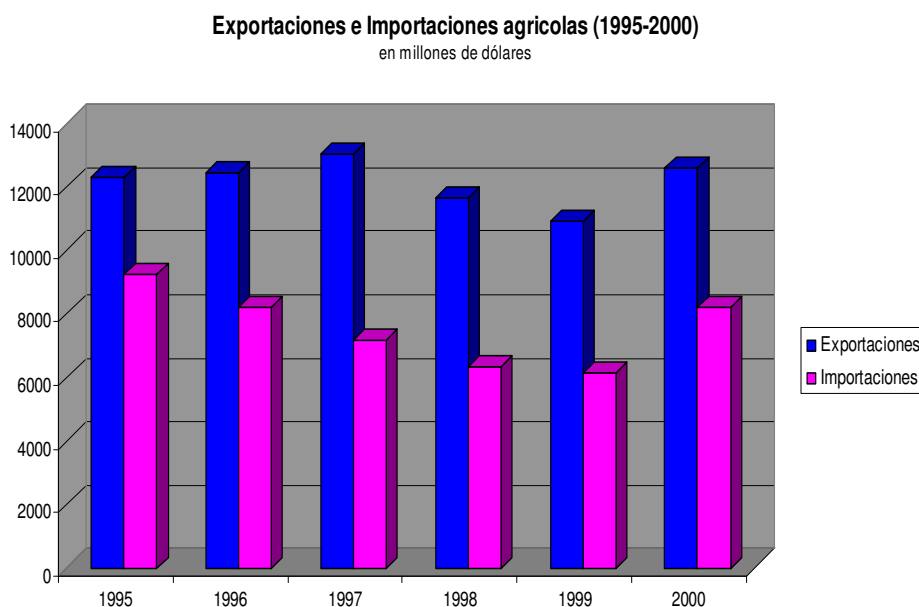
Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional.

En cuanto a la composición por rubros del comercio exterior chino, las principales exportaciones de manufacturas comprenden a las maquinarias y equipos de transporte, productos terminados clasificados por materiales crudos y productos químicos industriales y productos relacionados, totalizando el 89% de las exportaciones del año 2000. Las exportaciones correspondientes al sector primario sólo representaron el 10,9% del total de las exportaciones chinas. Entre ellas las más importantes son alimentos; combustible mineral, aceite mineral y materiales crudos relacionados; ítems que no incluyen alimentos (sin incluir combustibles); bebidas y tabaco y aceites animales y vegetales, en ese orden.

⁶⁸ WORLD BANK, *China Brief*, Washington D.C., pág. 1.

Por su parte, las importaciones provenientes del sector manufacturero alcanzaron el 79,9% del total de las compras al exterior, en los rubros de maquinarias y equipos de transporte, productos terminados clasificados por materiales crudos, productos químicos industriales y productos relacionados. Las importaciones de productos primarios estuvieron compuestas por combustibles minerales, aceite mineral y materiales crudos relacionados; ítems que no incluyen alimentos (sin incluir combustibles); alimentos; aceites animales y vegetales y bebidas y tabaco, representando el 20% del total de las importaciones⁶⁹.

En un nivel más desagregado, resulta conveniente analizar el papel de China en relación al comercio mundial de productos alimenticios, por cuanto se ha planteado reiteradamente su necesidad de aprovisionamiento de alimentos del exterior.



Fuente: Centro de Economía Internacional.

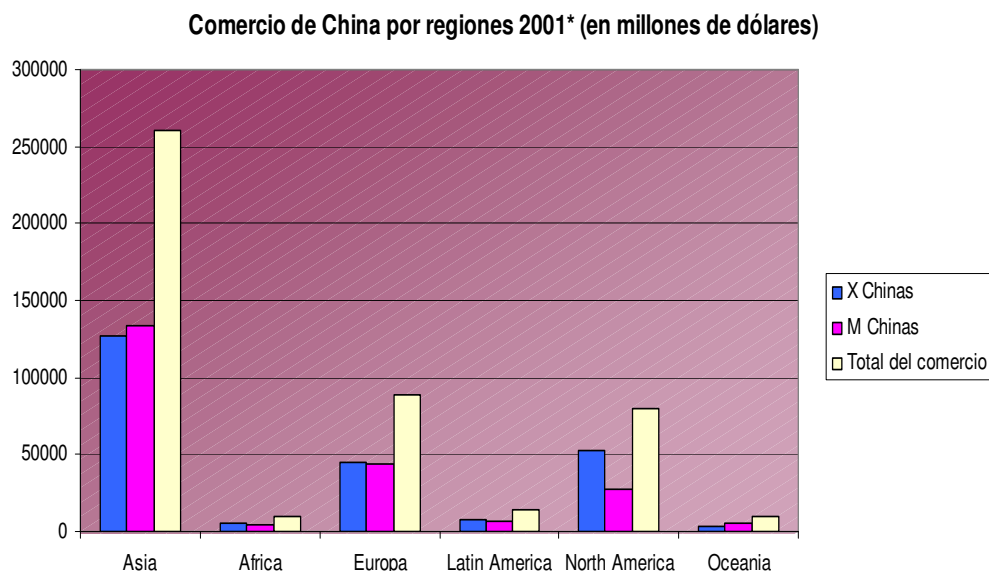
Según el cuadro presentado, la balanza comercial de productos agrícolas es favorable para China, en tanto se observa una tendencia en la cual el desempeño exportador supera al importador, cuyo pico más alto se produjo en 1995 y el más bajo durante 1999. Las exportaciones mantuvieron un rendimiento constante, en el que se evidencian menores fluctuaciones que en el caso de las importaciones.

Por otra parte, China es un comprador neto de granos y otros productos intensivos en el uso de la tierra y es un exportador neto de productos intensivos en mano de obra

⁶⁹ Estos datos corresponden al año 2000 y fueron extraídos de la página web del Ministerio de Comercio Exterior y Cooperación Económica de China, (www.moftec.gov.cn/en/tjsj/jcky_02_en.html)

como las frutas, hortalizas y bienes orientados al consumidor⁷⁰.

En lo que respecta al comercio de China por regiones, el cuadro siguiente permite apreciar el papel de Asia en ese contexto.



* X corresponde a las exportaciones y M a las importaciones.

Fuente: Popular Republic of China Customs Statistics.

El comercio de China con la región asiática representa más del doble del comercio chino con Estados Unidos, su segundo socio comercial. La relevancia de la región asiática en los intercambios mundiales de China se debe a dos razones. En primer término, un Estado asiático, Japón, es su principal socio comercial. En segundo lugar, Hong Kong, los países de ASEAN, Corea del Sur y Taiwán ocupan el cuarto puesto como socios comerciales de China –luego de Japón, Estados Unidos y la Unión Europea-. Por lo tanto, si bien en este trabajo se toman en consideración sólo los tres primeros socios comerciales, no debe desconocerse la importancia de la región asiática en el comercio mundial de China.

Como ya se señaló, Japón es el principal socio comercial de China desde 1995, alcanzando el comercio bilateral el récord de 83.166 millones de dólares en el año 2000 (ver Anexos, Cuadro 1). Japón es la principal fuente de IED y el principal proveedor de

⁷⁰ FALCK, Melba, FERNÁNDEZ, H.Roberto, “*Políticas agrícolas en China y Japón: implicaciones para México*”, en Revista “Comercio Exterior”, México, julio de 1999, pág. 649.

préstamos gubernamentales y asistencia gratuita a China. Japón representa no sólo un modelo económico exitoso de cuya experiencia se puede aprender sino también una gran fuente de capitales y tecnología que contribuye al desarrollo chino. Por su parte, China es el segundo socio comercial de Japón.

La estrecha relación entre el comercio bilateral y las inversiones japonesas es determinante en la composición de los intercambios, por cuanto las inversiones niponas han sido dirigidas al sector manufacturero, promoviendo un cambio en la estructura del comercio chino de materias primas a exportaciones de bienes procesados. Desde 1995 los intercambios bilaterales son favorables, por lo general, a China. A partir de ese año China comenzó a venderlo a Japón una considerable cantidad de bienes electrónicos y otras manufacturas producidas en gran parte por sucursales de empresas japonesas. De esa manera el flujo de bienes de consumo durable pasó de hacer el recorrido Japón-China al trayecto China- Japón. Por otra parte, China ha comenzado a comprar materias primas y componentes para utilizar en su industria de bienes procesados, con lo que Japón pasó de abastecerla de productos terminados a materiales de relativamente bajo valor agregado y componentes para emplear en la producción de bienes manufacturados⁷¹.

La indudable importancia recíproca en el plano económico está acompañada por un fuerte recelo y desconfianza en el plano político. Los chinos no olvidan las atrocidades cometidas por los japoneses durante la ocupación en Manchuria entre 1931 y 1945, cuando el ejército nipón masacró a cientos de miles de personas por día. Aunque cuando se establecieron relaciones diplomáticas en 1972 el Estado chino renunció a solicitar una indemnización, Japón aún no ha pedido disculpas por escrito por sus crímenes de guerra, tal como lo piden las autoridades chinas. Además de esta cuestión histórica, existen problemas por las disputas sobre las islas Diaoyu (en chino) o Senkaku (en japonés) actualmente en poder de Japón, situadas en el Mar del Este de China. Estas islas son estratégicamente importantes porque se ubican entre Okinawa y Taiwán y económicamente relevantes por sus bancos de pesca. Por otra parte, China y Japón compiten por la hegemonía en la región asiática⁷².

Con su segundo socio comercial, Estados Unidos, en los últimos años la balanza

⁷¹ *Doing business with China: trade and investment*. (www.sumitomocorp.co.jp/enono/9908/report.html) Consultado el 18 de junio de 2002.

⁷² Los objetivos de política exterior de China hacia Japón son: prevenir una nueva emergencia de Japón como amenaza militar, evitar que Japón se convierta en líder regional o tenga un papel relevante a nivel mundial, atraer inversiones y tecnologías de Japón y lograr que Tokio reduzca al mínimo sus contactos con Taiwán, en BRAVO C., Lily, “*La inserción internacional de la República Popular China: una visión desde las relaciones internacionales*”, en “Estudios Internacionales”, Año XXXIV, N° 133, enero-marzo de 2001, pág. 61.

bilateral ha sido superavitaria para China, alcanzando el comercio recíproco los 74.400 millones de dólares y el superávit chino los 29.800 millones de dólares en el año 2000 (ver Anexos, Cuadro 2). Los principales productos que China importa de Estados Unidos son fertilizantes, aviones, productos químicos e instrumentos médicos. Las principales exportaciones hacia Estados Unidos comprenden textiles, vestimentas, zapatos y maquinarias⁷³.

Desde el punto de vista político las relaciones sino – norteamericanas tienen un alto nivel de complejidad dado por una gran variedad de temas que influyen en las mismas. Durante el período de la Guerra Fría la ideología los transformó en grandes enemigos, aunque el pragmatismo estratégico de Kissinger permitió el acercamiento en 1972. Actualmente, el pragmatismo por motivos económicos de parte de ambos estados ocupa el lugar que en el pasado le cupo al pragmatismo geoestratégico. Sin embargo, persisten temas altamente conflictivos como las discusiones en torno a los derechos humanos en China, los problemas vinculados al acceso a los mercados (asociados a la necesidad de Estados Unidos de reducir su déficit comercial con China), el apoyo norteamericano a Taiwán (que para China representa una violación de su soberanía e integridad territorial) y las diferencias por cuestiones militares. Entre ellas, el bombardeo “por error” de la Embajada china en Belgrado en 1999 por las fuerzas de la OTAN cuando se realizaban los ataques por la cuestión de Kosovo fue el punto más crítico, pero no el único, de las relaciones bilaterales en los últimos tiempos. Las relaciones personales entre ambos Jefes de Estado favorecieron una resolución satisfactoria, puesto que tanto el presidente Bill Clinton como su par Jiang Zemin pusieron empeño para disminuir la tensión. Al incidente de Kosovo debe sumarse el secuestro de un avión militar norteamericano que volaba sobre el espacio aéreo chino, ocurrido en los inicios de la administración republicana de George W. Bush, cuya postura hacia China fue muy dura en esa etapa. En esa dirección debe interpretarse la imposición de cuotas a los productos de origen chino, que originaron la primera acción de China en el marco de la OMC.

Evidentemente, Estados Unidos reconoce el rol político y económico de China y sobre esa base busca evitar que ese país pueda disputarle la hegemonía en Asia. Por su parte, China tiene en claro el papel mundial de Washington, que puede favorecer u obstaculizar sus objetivos, lo que quedó de manifiesto en el efecto positivo que tuvo el acuerdo chino – norteamericano para el ingreso de Beijing a la OMC.

⁷³ MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, *Bilateral Trade and Economic Relations and Technological Cooperation*, (www.fmprc.gov.cn/eng/4928.html) Consultado el 4 de junio de 2002.

Las relaciones de China con su tercer socio comercial en importancia, la Unión Europea, son sustancialmente diferentes a los dos casos anteriores. China y Europa no tienen conflictos estratégicos, luchas hegemónicas, disputas políticas ni grandes problemas económicos. De hecho, la Unión Europea considera que las relaciones económicas con China en este período de transición pueden ser mutuamente provechosas, en tanto puede ofrecerle experiencia e información vital para el éxito de la reforma mientras que incrementa su conocimiento acerca de la economía del país asiático. Ambos cooperan en áreas diversas como la formación de economistas, diálogos en áreas específicas como política monetaria y social y acciones concretas como la inserción de China en organizaciones económicas internacionales claves entre las que se encuentra, obviamente, la OMC⁷⁴.

En el nivel comercial, la Unión Europea tiene tres objetivos en sus relaciones con China: promover la reforma económica y comercial, colaborar con la participación de China en el sistema multilateral de comercio y lograr un mejor acceso al mercado para los bienes y servicios europeos. Desde el punto de vista cuantitativo, el comercio bilateral, con saldo superavitario para la Unión Europea durante la década de los '80, actualmente es superavitario para China⁷⁵. Los montos de los intercambios se han venido incrementando constantemente desde 1995, alcanzando los 103.400 millones de dólares en el año 2001 (ver Anexos, Cuadro 3). China es el tercer socio comercial de la Unión, después de Estados Unidos y Japón. Por otra parte, durante el año 2000 la IED proveniente de la Unión Europea representó el 4,5% del total de la IED captada por China.

La caracterización de los socios comerciales y proveedores de inversión deja de relieve la fuerte concentración del comercio mundial entre Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y China. Este aspecto debe ser tomado en consideración a la hora de diseñar estrategias comerciales hacia China que puedan encontrar un competidor en alguna de las otras tres unidades comerciales.

⁷⁴ EUROPEAN COMMISSION, *A long term policy for China-Europe relations*, en (www.europa.eu.int/comm/external_relations/China/intro/index.html) Consultado el 10 de junio de 2002.

⁷⁵ De acuerdo con los documentos de la Unión Europea, la causa de la reversión de la tendencia favorable a Europa está en los obstáculos al acceso al mercado que impone China. EUROPEAN COMMISSION, *A long term policy for China - Europe relations*, en (www.europa.eu.int/comm/external_relations/China/intro/index.html) Consultado el 10 de junio de 2002.

2. Las barreras al comercio

Las barreras al comercio en China incluyen tanto medidas tarifarias como no tarifarias. Ambos grupos de medidas están siendo sometidas a un proceso de adecuación paulatino a los requisitos de la OMC. Esta adecuación se ve facilitada por el hecho de que a partir de la década de los '90 el gobierno chino llevó adelante un proceso de reducción de las barreras comerciales, implementando medidas de ajuste de la economía interna intencionalmente dirigidas a lograr el acceso al régimen internacional de la OMC, en cuyo marco las barreras comerciales son sustancialmente inferiores a las presentadas por China a inicios de los noventa. Así, se presencia otro grupo de reformas directamente relacionadas con el objetivo de ingresar a la OMC. Estas reformas reducen el impacto de dicha incorporación en comparación con una situación en la cual no hubiera existido sin una política activa de Beijing al respecto.

De esta manera se aprecia una vinculación entre el sistema internacional y el sistema interno, dado que se produce una acción –output- indirecto del contexto externo –barreras comerciales inferiores a las vigentes en China- y una reacción –input- directa del sistema político –drástica reducción de las barreras tarifarias.

La disminución del número de cuotas y licencias otorgadas por el gobierno pone en evidencia la notable adecuación y reducción de las barreras no tarifarias. A mediados de los '90 el nivel de protección de todas las barreras no arancelarias alcanzaba el 9,3% en promedio⁷⁶. Por su parte, las barreras tarifarias fueron disminuidas por etapas. En la primera, de octubre de 1997, el arancel promedio cayó al 20%. En la segunda, de enero de 1999, se hizo énfasis en los productos del sector maderero, acotándose la reforma a un solo rubro de productos. Esas modificaciones, sumadas a dos nuevas disminuciones de los años 2000 y 2001, redujeron considerablemente la protección arancelaria de parte de China. El siguiente cuadro ilustra el proceso anterior a las últimas tres reformas.

⁷⁶ IANCHOVINCHINA, Elena, MARTIN, Hill, “*Trade liberalization in China's accession to the World Trade Organization*”, World Bank, Washington D.C., June 2001.

Protección Arancelaria en China 1992 –1998**(promedio)**

AÑO	TODOS LOS PRODUCTOS		PRODUCTOS PRIMARIOS		MANUFACTURAS	
	SIMPLE	PONDERADO	SIMPLE	PONDERADO	SIMPLE	PONDERADO
1992	42,9	40,6	36,2	22,3	44,9	46,5
1993	39,9	38,4	33,3	20,9	41,8	44,0
1994	36,3	35,5	32,1	19,6	37,6	40,0
1996	23,6	22,6	25,4	20,0	23,1	23,2
1997	17,6	18,2	17,9	20,0	17,5	17,8
1998	17,5	18,7	17,9	20,0	17,4	18,5

Fuente: World Development Indicators, World Bank.

Los datos dejan en evidencia que desde 1992 hasta 1998 la protección arancelaria se ha recortado a la mitad. En el período analizado se destaca la notable reducción de 1996.

Un aspecto importante de esta reforma tarifaria está dado por las exenciones impositivas sobre el comercio de bienes procesados y la inversión extranjera. Según las autoridades aduaneras chinas, el 75% de las importaciones ingresan libres de impuestos o con impuestos reducidos. Las categorías más beneficiadas son, además del processing trade y las inversiones destinadas a joint ventures, las importaciones garantizadas de depósito.

China tiene una fuerte dependencia de las exenciones impositivas sobre los productos utilizados para la producción de exportaciones como modo de estimular la producción destinada a las exportaciones. De esta manera se incentiva el desarrollo de industrias dedicadas a la producción de exportaciones dependientes de bienes intermedios importados sin prestarle atención a las exportaciones que incluyen valor nacional agregado⁷⁷.

B. La participación en otros regímenes internacionales

El régimen monetario y los regímenes comerciales regionales son regímenes

⁷⁷ IANCHOVINCHINA, Elena, MARTIN, Hill, FUKASE, Emiko, “*Comparative study of trade liberalization regimes: the case of China’s accession to the WTO*, Paper to be presented at the Third Annual Conference on Global Economic Analysis, Melbourne, Australia, June 27-30, 2000.

específicos –al igual que la OMC-. Como tales integran el sistema de múltiples capas dentro del cual se insertan los diversos regímenes internacionales. En virtud de ello, en este apartado se examina la participación de China en el Fondo Monetario Internacional (FMI) y su posicionamiento ante el proceso de regionalización económica con la finalidad de establecer cómo se vinculan temas dentro de los márgenes de los regímenes y cómo estos se vinculan entre sí.

Para abordar este punto se examina la participación de Beijing en el FMI, su integración a la Asia Pacific Economic Cooperation (APEC), las relaciones con la Unión Europea y los vínculos con América Latina, con especial referencia al caso del MERCOSUR.

1. La relación con el FMI

China fue uno de los miembros fundadores del FMI creado en diciembre de 1945. La disputa con Taiwán por la legítima representación del pueblo chino iniciada en 1949, cuando tras la finalización de la guerra civil China fue dividida en dos entidades, el continente comunista y la isla capitalista, se trasladó a diversas organizaciones internacionales⁷⁸, entre las cuales se encuentra el FMI. Así, desde 1949 hasta 1980 las autoridades de Taipei representaron a China y a partir del 17 de abril de 1980 la República Popular China ha participado en cada reunión anual de la organización en nombre del pueblo chino, volviendo a formar parte de dicho régimen monetario⁷⁹.

Hasta el presente Beijing sólo ha solicitado dos créditos de tipo *stand by* al FMI, en marzo de 1981 y noviembre de 1986, y ya ha cancelado sus obligaciones. Por lo demás, no se encuentran en etapa de presentación ni bajo estudio requerimientos de préstamos de parte de China a la institución. De todos modos, desde 1989 el FMI ha otorgado asistencia técnica en apoyo a los planes de reforma en China en áreas de gestión del gasto público, administración, política tributaria, política monetaria, sistema cambiario y estadísticas. Junto a otras instituciones se está desarrollando un programa de asistencia técnica para

⁷⁸ Taiwán representó al pueblo chino en Naciones Unidas hasta 1972, cuando las autoridades de Beijing ocuparon su lugar. Desde ese momento, la República Popular China es uno de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la organización. Taiwán, por su parte, no tiene ningún tipo de representación en Naciones Unidas.

⁷⁹ En la región asiática la entidad financiera intergubernamental más importante es el Banco de Desarrollo Asiático, creado en 1966 con la función de proveer y brindar asistencia técnica y expertos para los países en desarrollo del área. China Popular se transformó en miembro pleno en marzo de 1986 y desde ese momento obtuvo créditos básicamente para el desarrollo de infraestructura energética, transporte, protección del medio ambiente y otros proyectos estatales, en *China and the Asian Development Bank (ADB)*, (www.fmprc.gov.cn/eng/4305.html) Consultado el 7 de noviembre de 2001.

introducir una reforma de la política y la gestión fiscal⁸⁰.

En cuanto a su cuota, a principios del año 2001 se aprobó un incremento, solicitado por China con la finalidad de que se reflejara su papel en la economía mundial, por el cual el aporte ascendió de U\$S 6.1 billones U\$S 8.3 billones⁸¹. La causa esgrimida para solicitar el incremento fue la recuperación de la soberanía sobre Hong Kong y las consecuencias inmediatas son el aumento del número de votos disponibles para el país y el acceso más amplio al crédito. En tanto la cuota china pasó a ser la octava en importancia en el FMI, a partir de estos ajustes se refuerza la presencia china en dicho ámbito. Gracias al incremento de su cuota, Beijing se asegura una respuesta afirmativa en caso de necesitar algún préstamo. Este es un punto clave a tener en cuenta, porque si las condiciones lo hacen necesario Beijing contaría con el respaldo financiero suficiente para enfrentar problemas susceptibles de generar inestabilidad económica y social. En este sentido, el contexto se presenta diferente al de 1989, cuando el aumento de los precios, del desempleo y las disparidades en los ingresos, entre otras causas, motivaron la protesta en la Plaza de Tien An Men.

En el nuevo escenario, China se encuentra plenamente incorporada a la economía mundial y ha consolidado su posición en el FMI, haciendo suyas muchas de las recomendaciones realizadas por la entidad a través de su asesoramiento técnico. Un ejemplo en esta dirección es el establecimiento de la libre convertibilidad del sistema del control de cambio de divisas tal como lo estipula el artículo 8 de las normas del FMI⁸².

Dicho organismo, según sus criterios de clasificación, ha ubicado a China entre las economías en transición de Asia, es decir que está realizando una transformación de la planificación centralizada a la economía de mercado. Los elementos más destacados del proceso de transición son: la liberalización (consistente en permitir que la mayoría de los precios se determinen por mercados libres y en reducir las barreras comerciales), la estabilización macroeconómica (implica la contención y la reducción de la inflación a lo largo del tiempo), la reestructuración y privatización (vinculadas a la creación de un sector financiero viable y la reforma de las empresas) y las reformas jurídicas e institucionales (necesarias para redefinir el papel del Estado en la economía, establecer el imperio de la

⁸⁰ ADINAT, Eduardo, “China, la globalización y el FMI”, Discurso presentado ante el Segundo Foro sobre Globalización organizado por la Fundación para la Cooperación en Temas de Globalización, Sanya, China, 14 de enero de 2001, pág. 4.

⁸¹ INTERNATIONAL MONETARY FUND, “News Brief: IMF Board of Governors approves quota increase for China”, News Brief N° 01/17, Washington D.C., February 8, 2001.

⁸² ZHONGZHOU, Li, “La economía china y la OMC”, en Revista “Beijing Informa”, Beijing, N° 30, julio de 1996, pág. 26.

ley e introducir políticas de competencia apropiadas)⁸³.

Entre las recomendaciones realizadas a China, el FMI sostiene que debe continuar preparando a las empresas y al sistema bancario para hacer frente a la competencia mundial, debe crear un sistema público de seguridad social, reforzar el sistema bancario y liberalizar en mayor medida las tasas de interés para estar en condiciones de afrontar las perturbaciones que se producirán durante la fase de transición⁸⁴.

Desde el FMI se reconoce el papel de China en la crisis asiática de 1997 en tanto “...soportó los efectos de una crisis en Asia mucho mejor que la mayor parte de la región, gracias a la flexibilización oportuna de la política fiscal y monetaria, a su fuerte posición externa, a un enfoque prudente en materia de liberalización de la cuenta de capital y a las reformas financieras...”⁸⁵.

En el caso de la participación en el mencionado régimen monetario internacional, se hace notoria la vinculación de temas, por cuanto buena parte de las normas aceptadas en dicho ámbito están estrechamente ligadas a las normativas de la OMC. En tal sentido deben interpretarse las recomendaciones relacionadas con la competencia mundial, la liberalización, la reestructuración y privatización y las reformas jurídicas e institucionales. La aplicación de un sistema basado en esas recomendaciones resulta clave para dar cumplimiento a los requisitos de la OMC. También se observa una vinculación entre el sistema nacional y el contexto, en virtud de que la posibilidad de un acceso más amplio al crédito funciona como un reaseguro ante una eventual necesidad de recurrir a financiamiento externo para controlar la inestabilidad interna causada por algunos efectos adversos de las reformas económicas, vinculadas, a su vez, con la adhesión a otro régimen internacional, la OMC.

2. China ante la regionalización económica

China también se inserta en la economía internacional mediante la vía regional, estableciendo lazos con bloques comerciales comprendidos en el régimen de comercio internacional de la OMC. Para abordar estas relaciones se hace énfasis tres áreas geográficas: la región del Asia – Pacífico (incluido Estados Unidos), la Unión Europea y América Latina, con especial referencia al MERCOSUR

⁸³ FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, “*Economías en transición: análisis del FMI sobre los avances y perspectivas*”, Washington D.C., noviembre de 2000, pág. 2.

⁸⁴ ADINAT, Eduardo, Op. Cit., pág. 2.

⁸⁵ Ibídem.

Como parte de la región asiática, China integra casi todos los procesos vigentes. Sobre la base del crecimiento económico se produjo en dicha área un boom del comercio intrarregional e intraindustrial, donde los gobiernos cumplen un papel destacado articulando las formas y espacios de cooperación y concertación. Desde el punto de vista comercial, la región incluye a los principales socios de China, entre ellos Japón y Estados Unidos. Más de la mitad del comercio exterior chino pasa por la región asiática, ocupando esta área el primer plano tanto en lo que hace a exportaciones como en cuanto a importaciones chinas. Por su parte, luego de la crisis asiática de 1997, China se transformó en garante de la economía regional al no devaluar la moneda.

Rosas realiza un interesante estudio acerca del contenido del concepto “regionalización” señalando que más allá de las diferencias del sistema político y cultural asiático con respecto al occidental, ambas áreas transitan por un proceso más amplio y abarcador que trasciende las fronteras nacionales: la regionalización. De tal manera, la transnacionalización del capital requiere mercados ampliados e incita los procesos de integración económica en la zona y en todo el mundo. La autora entiende por regionalismo al “movimiento transfronterizo de gobiernos y pueblos que buscan una mayor cooperación, la que lleva, indudablemente, a una mayor uniformidad de estándares, sistemas, patrones de conducta, etc., según el paso del tiempo”⁸⁶.

En Asia existen foros gubernamentales, mixtos y no gubernamentales con los cuales China se vincula. Entre ellos se pueden destacar:

- La ASEAN, **Asociación de Naciones del Sudeste Asiático**, creada en 1967 con el objetivo de crear cooperación económica entre sus miembros, integrada por Filipinas, Malasia, Indonesia, Tailandia, Singapur, Brunei, Vietnam, Laos y Myanmar.
- El PBEC, **Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico**, creado en 1967, que nuclea empresas privadas y propugna el fortalecimiento de las relaciones comerciales mediante la inversión extranjera, la expansión de bienes y servicios y la competitividad empresarial. Integrado por Australia, Canadá, Chile, R. P. China, Colombia, Corea del Sur, Ecuador, Estados Unidos, Fidji, Filipinas, Hong Kong, Indonesia, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Rusia, Tailandia y Taiwán.
- El PECC, **Consejo de Cooperación Económico del Pacífico**, creado en 1980, que

⁸⁶ ROSAS, María Cristina, “*Los procesos de regionalización económica en Asia*”, en “*Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*”, México, Año XLII, N° 167, enero-marzo de 1997, pág. 205.

es un organismo no gubernamental de composición tripartita (representantes gubernamentales, empresarios y académicos) y cuya finalidad es servir de foro de discusión para las políticas de cooperación y coordinación en el área. Está formado por los Comités Nacionales de: Australia, Brunei, Canadá, Chile, R. P. China, Colombia, Corea del Sur, Estados Unidos, Filipinas, Hong Kong, Indonesia, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Rusia, Singapur, Tailandia, Taiwán, Vietnam y South Pacific Forum.

- El APEC, **Cooperación Económica del Asia Pacífico**, creado en 1989 con el objetivo de promover el desarrollo común de la región mediante la liberalización del comercio y la inversión y la cooperación económica y tecnológica. Constituido por Australia, Brunei, Canadá, Chile, China Popular, Corea del Sur, Estados Unidos, Filipinas, Hong Kong, Indonesia, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Papua Nueva Guinea, Perú, Rusia, Singapur, Taiwán, Tailandia, Vietnán. Las economías de la R. P. China, Hong Kong y Taiwán ingresaron al APEC en la Reunión Ministerial de Seúl de 1991, durante la presidencia de Corea.

La República Popular China forma parte de todos los procesos. Desde la perspectiva económica-comercial, el APEC es el que ha alcanzado mayor trascendencia. En sus orígenes este proceso buscaba abordar las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT y canalizar los intereses comunes de la región en el mismo⁸⁷. En la actualidad, su contenido es eminentemente económico⁸⁸. En 1994 se estableció como propósito la creación de una zona de libre comercio a concretar en dos etapas: en el año 2010 alcanzarán esa meta los países desarrollados y en el 2020 los países en desarrollo. La fijación de plazos diferenciados implica un reconocimiento de la heterogeneidad

⁸⁷ El APEC tiene una estructura institucional laxa, en la que predominan las negociaciones informales, la adopción de medidas por consenso y la flexibilidad. La *Secretaría* se encuentra en Singapur y es muy limitada: la preparación de una reunión es tarea y responsabilidad del país anfitrión y de los que toman las decisiones en las diferentes capitales. Las reuniones de más alto nivel son las *Reuniones Cumbres*, que convocan a los jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros y alrededor de los cuales gravitan las reuniones especializadas. Entre ellas se encuentran las *Reuniones Ministeriales*, de las que se destaca la APECSOM (Reunión de Funcionarios de Alto Nivel) que se realiza varias veces al año. Otros órganos importantes son: el *Comité sobre Comercio e Inversión*, el *Comité Económico* (analiza cuestiones relativas a las tendencias y el desarrollo económico) y el *Comité Administrativo y de Presupuesto* (asesora a los funcionarios de alto nivel y trata temas presupuestarios y gerenciales). Los empresarios participan mediante el *Business Advisory Council* (ABAC) a través del cual apoyan (como en el caso de la apertura sectorial) o estimulan (como en el comercio electrónico) las iniciativas del gobierno. Además, se ha creado diez *Grupos de Trabajo* sobre diferentes materias y cuatro *Grupos Ecotécnicos Especializados*.

⁸⁸ Los principios que rigen el proceso son: a) Respeto mutuo e igualdad, lo que implica el respeto de la diversidad económica, cultural, religiosa y social de sus miembros; b) Beneficio mutuo; c) Acuerdo mediante negociaciones y participación voluntaria; d) Paso a paso; e) Regionalismo abierto. Este último tiene que ver con el deseo de los miembros de que el APEC no se convierta en un bloque exclusivo y cerrado de comercio.

económica de sus miembros. En relación a la cuestión comercial, la importancia mutua para los socios queda de relieve si se tiene en cuenta que las exportaciones a los socios como porcentajes de las exportaciones totales en el APEC representaron en 1999 el 69,7% (Ver Anexos, Cuadro 4).

De acuerdo con la posición oficial, para China Popular la cooperación económica con el Asia Pacífico es primordial y “debe basarse sobre los intereses económicos comunes de los países situados en la región y en la región misma, sin que las diferencias en cuanto a los conceptos de valores, tradiciones culturales o modelos de desarrollo puedan ser argumentos para oponer todo tipo de trabas a la cooperación”. Además, China postula que “...la cooperación no irá a ninguna parte si incurre en el proteccionismo y el exclusivismo...No hay beneficio mutuo sin apertura mutua”⁸⁹.

Sin dudas, la relevancia económica que el Asia – Pacífico tiene para China es fundamental para analizar su participación en los bloques regionales. El rol de esta región se relaciona con la política de apertura implementada desde 1978, en tanto la ubicación de las zonas económicas especiales en la costa, próxima a los centros asiáticos más desarrollados, tenía como finalidad la integración con las economías asiáticas y la absorción de inversiones y tecnologías. El éxito alcanzado en cuanto al grado de integración real y la importancia de la región en los intercambios chinos impulsa la participación de Beijing en los esquemas de cooperación del Asia - Pacífico, especialmente el APEC.

En lo atinente al grado de institucionalización del APEC, Beijing rechaza la propuesta norteamericana de transformarlo de un foro consultivo a un régimen de negociación, resistiendo una mayor formalización. También se opone al reemplazo del principio de consenso por el de la mayoría con la finalidad de que sus intereses sean debidamente tenidos en cuenta en el proceso de toma de decisiones. China considera al APEC como el foro intergubernamental más importante de la región, es una firme sostenedora del “Método APEC” basado en el reconocimiento de la diversidad de sus miembros y sostiene el voluntarismo, el consenso, la flexibilidad y el progreso gradual.

En buena medida, la activa política de China en el APEC se fundó en su interés por obtener apoyo para ingresar a la OMC, vinculando dos regímenes internacionales entre sí. De esta manera, en la Cumbre de Auckland de 1999 los miembros del APEC, a instancias de la delegación china, emitieron un comunicado en el que abogaban por una rápida conclusión de las negociaciones para la incorporación china a la OMC. En esa misma

⁸⁹ *Discurso del Vice Ministro de Relaciones Exteriores de China Liu Huaqiu, Consejo Argentino de*

ocasión los presidentes Clinton y Zemin firmaron un acuerdo para reanudar las negociaciones destinadas a acordar el ingreso de Beijing ingresara a la OMC⁹⁰. En el año 2001, las autoridades comunistas aprovecharon el foro para remarcar que China podría contribuir en mayor medida con la prosperidad y el crecimiento económico de la área a partir de la incorporación a la OMC y señalaron que en el contexto de la globalización el desarrollo de la economía mundial solo podrá mantenerse de manera sostenida si todos los miembros de la comunidad internacional participan de ella y pueden cosechar sus beneficios⁹¹.

En relación a lo anterior, resulta oportuno recurrir a la consideración de Keohane sobre las causas que conducen al cumplimiento de las reglas de los regímenes internacionales, en tanto se trata de instituciones descentralizadas, donde las sanciones por la violación de los principios deben ser instrumentadas individualmente, con lo cual las mismas no son ágiles ni seguras. El autor de referencia contesta que una de las razones del cumplimiento de dichas reglas se comprende si se sitúa a los regímenes en el contexto de otros regímenes dentro de la política mundial, puesto que los regímenes afectan los incentivos para su cumplimiento vinculando temas y vinculándose entre sí. Esta perspectiva permite comprender la relación entre la participación china en el APEC y en la OMC, en tanto el primero es un régimen internacional dentro del cual el gobierno de Beijing ha llevado el tema de su inclusión en otro régimen internacional, la OMC.

Con la Unión Europea, China se relaciona mediante tres canales: bilateralmente con cada Estado parte de la Unión, multilateralmente mediante la ASEM y a través de las reuniones China- Unión Europea.

Las relaciones bilaterales entre China y cada uno de los miembros de la Unión Europea están enmarcadas en la PESC (Política Exterior y de Seguridad Común), según la cual los acuerdos en materia de competencia exclusiva de la Unión serán comunitarios, es decir celebrados entre la Unión Europea y el tercer país, y serán ratificados por el procedimiento previsto en los Tratados de la Unión Europea (art.300 y ss.). Si se suscribe un tratado que quede comprendido en área de competencia concurrente entre la Unión Europea y sus miembros, deberá celebrarse por la Unión, sus miembros y el tercer Estado. Para las relaciones bilaterales de los países miembros con Estados extracomunitarios se

Relaciones Internacionales, Buenos Aires, 14 de marzo de 1994, pág. 7.

⁹⁰ En este encuentro entre los dos presidentes se logró, por otra parte, acercar posiciones luego de las tensiones políticas ocasionadas por el bombardeo de parte de las fuerzas de la OTAN lideradas por Estados Unidos a la Embajada china en Belgrado, la capital yugoslava.

⁹¹ *Presidente Jiang Zemin delivered a speech at APEC Economic Leaders' Meeting (21/10/2001)*, (www.fmprc.gov.ar) Consultado el 2 de enero de 2002.

reservan las áreas que no son competencia exclusiva o concurrente de la Unión.

La ASEM (Reuniones Asia – Europa por sus siglas en inglés), creada en 1996, reúne a 25 países asiáticos, Europa y la Comisión Europea. Su objetivo principal es la creación de una sociedad entre Europa y Asia para facilitar el crecimiento mutuo; incrementar el diálogo, el entendimiento y la cooperación; crear las condiciones que conduzcan al crecimiento económico y social y el mantenimiento de la paz y estabilidad mundiales. La ASEM promueve la cooperación entre los dos continentes mediante el diálogo político, la cooperación económica y la cooperación en otras áreas como aspectos intelectuales, cultura e intercambios personales.

El gobierno de Beijing desempeña un papel importante en estas reuniones, principalmente porque considera a este canal de diálogo y cooperación como funcional a la reforma y apertura de su economía y a la persecución de su desarrollo económico, vinculando el nivel interno -la reforma económica- con el nivel externo -la ASEM-. En ese ámbito multilateral las autoridades han propuesto iniciativas con el objetivo de reforzar y ampliar las reuniones⁹².

En el nivel de las relaciones China-Unión Europea, desde 1994 funciona un Mecanismo de Diálogo y Consulta Política entre China y la Unión Europea. Este incluye aspectos diversos como derechos humanos, justicia y derechos de la mujer. En 1998 el Consejo de Ministros de la Unión Europea adoptó un documento denominado “El establecimiento de una sociedad amplia con China”, elevando las relaciones con China al nivel de los vínculos con Estados Unidos, Japón y Rusia, intensificando el diálogo y la cooperación política y los intercambios económicos y comerciales.

En términos político-diplomáticos, China ha privilegiado la institucionalización de sus relaciones con Europa, apoyándose en las visitas mutuas de funcionarios de alto nivel. En términos económico-comerciales, Europa es una de las mayores unidades comerciales del mundo y uno de los principales socios de China, presentándose como una alternativa para disminuir su dependencia de Japón y Estados Unidos. Además, la Unión Europea le brinda a China más del 40% del total de los préstamos de gobiernos y de organizaciones financieras oficiales que recibe ese país.

La Unión Europea impulsa la inclusión de China en organizaciones económicas internacionales como la OMC, habiendo presentado, en el marco de la Comisión de la

⁹² Entre las mismas se pueden mencionar: la propuesta de realizar Reuniones de Ministros de Ciencia y Tecnología y Reuniones de Ministros de Medio Ambiente, además de la organización de un Simposio para reforzar la cooperación con la finalidad de combatir los crímenes transnacionales. Por otra parte, China ha realizado importantes contribuciones a la Fundación Asia-Europa y al Fondo de Comercio de la ASEM.

Unión Europea, un borrador de acuerdo para alcanzar la adhesión china en 1994⁹³. La Unión Europea desempeñó un rol activo en el proceso de negociaciones, cuestión tratada en el capítulo III de este trabajo.

En el ámbito latinoamericano, China es observador de la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración)⁹⁴ y desde 1990 mantiene un mecanismo de diálogo con el Grupo de Río a través de reuniones anuales. En ese contexto se convocan simposios sobre economía, comercio y cooperación científica y tecnológica con la finalidad de acercar a los países latinoamericanos y China.

Desde 1996 se llevan a cabo las **Reuniones MERCOSUR – China**, cuya agenda incluye cuestiones políticas, económicas, comerciales y problemas internacionales de interés común. Entre los temas más importantes se destacan: la situación económica del MERCOSUR, la situación de China y Asia, los acuerdos de cooperación entre China y el MERCOSUR y la cuestión del acceso de China a la OMC⁹⁵. Puntualmente, en lo relativo al ingreso de China a la OMC, los Estados miembros del MERCOSUR mostraron una notable disposición a apoyar a dicho país, comprometiéndose a votar a favor de China en la Conferencia Ministerial de la organización cuando se tratara dicho tema, tal como ocurrió⁹⁶.

En el plano institucional, el bloque no le otorga un lugar destacado a China, privilegiando otros ejes de relacionamiento externo (sin dudas, el más importante es la Unión Europea) aunque en el nivel bilateral los miembros del MERCOSUR priorizan sus relaciones con el país asiático. En el plano comercial, desde la perspectiva del bloque las exportaciones e importaciones hacia y desde China representan menos del 2,5% del total de sus intercambios, mientras que desde la visión china el comercio con el MERCOSUR no alcanza al 1% de sus intercambios mundiales. Si bien China actualmente no es un destino importante para los productos originarios del MERCOSUR ni un proveedor de trascendencia para la región, existen motivaciones vinculadas a las oportunidades ofrecidas por ambos mercados. Por un lado, los países del MERCOSUR pretenden obtener ventajas

⁹³ *A long term policy for China - Europe relations* (www.europa.eu.int/comm/external_relations/China/intro/index.htm) Consultado el 10 de junio de 2002.

⁹⁴ La ALADI fue creada por el Tratado de Montevideo de 1980 en sustitución de la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio). Está integrada por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Chile, Perú, Ecuador, Bolivia, Colombia, Venezuela, México y Cuba. Su objetivo es el establecimiento de un Mercado Común Latinoamericano.

⁹⁵ La información acerca de la agenda de las reuniones MERCOSUR-China fue gentilmente brindada por el Lic. Marcelo Appelhans, funcionario de la Dirección MERCOSUR del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina.

⁹⁶ Brasil y Uruguay firmaron acuerdos bilaterales con China en enero de 2000, mientras que Argentina lo hizo en mayo del mismo año. A pesar de que Paraguay no tiene relaciones diplomáticas con China porque reconoce al gobierno de Taiwán, no entorpece los vínculos con Beijing.

de acceso al mercado chino, codiciado por los millones de consumidores potenciales. Por otro lado, China busca asegurarse el abastecimiento de productos alimenticios, materias primas y manufacturas de origen agropecuario y la venta de productos manufacturados. A pesar de que los intercambios se mantienen en niveles muy bajos, las metas económicas-comerciales son el telón de fondo de las relaciones del MERCOSUR con China.

China vinculó su relación con los bloques regionales mencionados a su acceso a la OMC, en parte como una estrategia de búsqueda de apoyos para lograr su objetivo. Los estados miembros de dichos bloques le otorgaron una gran importancia a la inclusión de China en el régimen de comercio internacional partiendo del reconocimiento de que los regímenes internacionales suministran información, reducen la incertidumbre y elevan la transparencia propiciando la cooperación con la finalidad de obtener mayores ganancias⁹⁷. Sin dudas, en esta apreciación cumple un rol central la relevancia de China en el comercio internacional y la valoración del mercado de 1.300 millones de potenciales consumidores que representa. Las consecuencias positivas de la reforma son una variable clave para comprender las razones por las cuales la mayoría de los estados apoyaron la total inclusión de China en la economía internacional.

⁹⁷ HASENCLEVER, A., MAYER, P., RITTBERGER, V., Op. Cit., pág. 500.

III. CHINA Y LA OMC

La República Popular China ingresó a la OMC luego de 16 años de negociaciones iniciadas en 1985 y culminadas exitosamente el 10 de noviembre de 2001.

En este capítulo se evalúa el proceso de incorporación al régimen comercial de la OMC y las normas, reglas, principios y procedimientos de toma de decisiones en torno de las cuales se enmarca dicho régimen internacional formal.

A este análisis cualitativo se suma otro de tipo cuantitativo, puesto que se retoma la cuestión de la protección arancelaria en un contexto de post ingreso. Finalmente, se analiza la articulación entre la incorporación a la OMC y la reforma económica y las consecuencias del acceso al régimen de comercio internacional tomando en consideración los efectos sobre diversos sectores económicos.

A. Los pasos hacia la OMC

Una parte importante del proceso de inclusión estuvo dada por las negociaciones bilaterales de China con los miembros de la organización en el marco de las cuales Beijing debió realizar una serie de concesiones. Estas concesiones, sumadas a los compromisos asumidos en los documentos firmados en noviembre de 2001, originaron un proceso de adecuación, incidiendo en la reforma económica interna e iniciando una nueva etapa en la misma.

1. Antecedentes

El actual sistema que regula el comercio internacional comenzó a gestarse en 1982, cuando se planteó la posibilidad de llevar a cabo una nueva Ronda del GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio). Recién en 1986 se acordó la iniciación de la Ronda Uruguay, donde se negociaron todas las cuestiones de política comercial pendientes incluyendo servicios y propiedad intelectual. Las negociaciones se prolongaron hasta el 15 de abril de 1994, cuando se firmó el Acuerdo de Marrakech. La creación de la OMC fue producto de un proceso de unos 12 años, durante los cuales las diferencias entre Estados Unidos y la Unión Europea demoraron una resolución satisfactoria alcanzada recién en la primera mitad de los '90.

La OMC se creó formalmente en la Reunión Ministerial de Marrakech en abril de

1994 y comenzó a funcionar el 1° de enero de 1995. Es la base jurídica e institucional del sistema multilateral de comercio y la base sobre la que se desarrollan las relaciones comerciales entre los distintos países mediante debates y negociaciones. Dicha organización surgió debido a la necesidad de contar con una organización internacional para administrar los acuerdos del Acta Final de la Ronda Uruguay del GATT, puesto que en dicha Ronda, además del comercio de mercancías, se incluyeron acuerdos sobre servicios y propiedad intelectual, sectores fuera de la órbita regulada por el GATT, que se encargaba solamente del primero⁹⁸. Además, la creación de la OMC estuvo relacionada al objetivo de “universalizar” el GATT a raíz de la necesidad de incluir a los países de Europa Central y Oriental luego de la caída de los regímenes comunistas. En este sentido, el paso del GATT a la OMC parece confirmar la hipótesis de Keohane según la cual una densidad mayor de temas llevará a una mayor demanda de regímenes internacionales y a regímenes más extensos⁹⁹.

En este marco existen acuerdos multilaterales (firmados por la mayoría de los miembros) y plurilaterales (firmado por un número de signatarios reducido). Los Acuerdos administrados por la OMC son: el GATT de 1994, el Protocolo de Marrakech de 1994, acuerdos relativos al uso de diversos instrumentos de política comercial¹⁰⁰, el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS, por sus siglas en inglés), el Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPS, por sus siglas en inglés), el Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por el que se rige la Solución de Diferencias, el Mecanismo de Examen de Políticas Comerciales y los Acuerdos Plurilaterales de Participación Limitada (comercio de aeronaves civiles, compras del sector público, productos lácteos y carne de bovino). En el caso de los acuerdos multilaterales, cuando se deciden enmiendas, éstas sólo surten efectos para los miembros que las acepten.

La OMC tiene su sede en Ginebra y posee una estructura institucional con una serie

⁹⁸ Las diferencias más significativas entre el GATT y la OMC son que el primero era un acuerdo multilateral sin base institucional y la segunda es una institución permanente con su propia Secretaría; el GATT se aplicaba con carácter provisional, los compromisos en el marco de la OMC son absolutos y permanentes; las normas del GATT se aplicaban al comercio de mercancías, la OMC abarca además el comercio de servicios y los aspectos de propiedad intelectual relacionados con el comercio; el GATT se transformó, en la práctica, en un instrumento selectivo, la OMC incluye acuerdos totalmente multilaterales; el sistema de solución de diferencias de la OMC es más eficiente que el del GATT. OMC, “*Organización Mundial del Comercio*”, Munich, Alemania, 1995, pág. 11.

⁹⁹ KEOHANE, Robert, “*Instituciones Internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*”, G.E.L., Buenos Aires, 1989, pág. 165.

¹⁰⁰ Entre dichos acuerdos se encuentran: el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, el Acuerdo Antidumping, el Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias, el Acuerdo sobre Licencias de Importación, el Acuerdo sobre Normas de Origen, el Acuerdo sobre Inspección Previa a la Expedición y el Acuerdo sobre Salvaguardias.

de órganos de los cuales la autoridad más importante es la Conferencia Ministerial (compuesta por representantes de todos los miembros de la OMC, puede tomar decisiones relativas a todos los aspectos vinculados a los Acuerdos comerciales multilaterales). Además incluye órganos subsidiarios, como el Consejo General, compuesto por todos los miembros, que desempeña su labor ordinaria en nombre de la Conferencia y se reúne como Órgano de Solución de Diferencias y como Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. Otros tres órganos en los que el Consejo General delega responsabilidades son: el Consejo de Comercio de Mercancías, el Consejo del Comercio de Servicios y el Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el comercio. Además, existen órganos establecidos por la Conferencia Ministerial que rinden informe al Consejo General: el Comité de Comercio y Desarrollo, el Comité de Restricciones por Balanza de Pagos y el Comité de Asuntos Presupuestarios¹⁰¹.

Siguiendo la definición de Krasner, es posible afirmar que la OMC constituye un régimen internacional, en tanto contiene principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión en torno de los cuales convergen las expectativas de los actores. Se trata, además, de un régimen internacional formal, resultante de acuerdos escritos y con una estructura burocrática.

La República de China fue uno de los miembros fundadores del GATT firmado en 1948. Tras el triunfo comunista el gobierno nacionalista que se había trasladado a Taiwán denunció el Acuerdo General, denuncia efectivizada en 1950¹⁰². En 1985 Beijing obtuvo la condición de observador del GATT y en junio de 1986 solicitó la recuperación de su status como parte contratante alegando la nulidad de la denuncia notificada. En 1987 se estableció el Grupo de Trabajo sobre el Estatuto de China como Parte Contratante. En 1994 China firmó el Documento Final de la Ronda Uruguay del GATT. Durante el mes de diciembre de ese mismo año las autoridades comunistas intentaron en vano acordar con los miembros para ingresar a la nueva organización en calidad de fundador. En enero de 1995

¹⁰¹ OMC, Op. Cit., pág. 13.

¹⁰² Las autoridades de Taiwán obtuvieron la condición de observador del GATT en 1965. Sin embargo, cuando en 1971 la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció a China Popular como legítimo representante del pueblo chino retirándole la representación a Taiwán, el GATT anuló el *status* que le había concedido. Con respecto al ingreso de Taipei, el Consejo de Representantes del GATT enunció en 1992 tres principios: 1. Todas las partes contratantes reconocen que existe una sola China, 2. Taiwán ingresaría al GATT con el nombre de Territorio Aduanero Distinto de Taiwán, Penhu, Kinmen y Matsu (Taipei Chino), 3. Taiwán no ingresaría al GATT antes que la República Popular China. Dado que estos tres principios se mantuvieron con relación a la OMC, el "Taipei Chino" fue aceptado como miembro pleno de la organización el 11 de noviembre de 2001, un día más tarde que la República Popular China. Asimismo, participan en la OMC en calidad de Territorios Aduaneros Distintos Hong Kong como "Hong Kong, China" (colonia inglesa que fue miembro inicial de la OMC y retornó a soberanía China en 1997) y Macao con el nombre de "Macao, China" (colonia portuguesa que también fue miembro fundador y volvió a soberanía china en 1999).

la OMC sustituyó al GATT y recién en julio de 1995 China accedió con el status de observador.

Según lo establece la OMC, un nuevo miembro es admitido cuando cuenta con el apoyo de las 2/3 partes de los integrantes de la Conferencia Ministerial, donde cada miembro posee un voto. En la práctica, los aspirantes a ingresar negocian y acuerdan bilateralmente con los Estados de modo de asegurarse un resultado positivo cuando la cuestión sea tratada por la Conferencia Ministerial. Los solicitantes admitidos por la Conferencia Ministerial pasan a integrar legalmente la OMC 30 días después de que la organización reciba la notificación de la ratificación del acuerdo por el Parlamento del nuevo miembro.

Una parte sustancial del proceso de adhesión de China se tradujo en negociaciones bilaterales entre ese país y los miembros de la OMC desde finales de los años ochenta. Por lo general, las negociaciones se realizaron en privado tanto en la sede de la OMC en Ginebra como en las capitales de los Estados involucrados, pero el Grupo de Trabajo también mantuvo reuniones formales e informales. Este Grupo, presidido por el embajador Pierre - Louis Girard, alto funcionario comercial de Suiza, tenía la responsabilidad de mantener y supervisar el desarrollo de las negociaciones y asegurarse de que se examinaran las políticas comerciales de China en todos sus aspectos. Las dos labores principales del Grupo de Trabajo fueron la compilación de un informe basado en sus deliberaciones y la elaboración de un protocolo de adhesión. Como parte integrante de los protocolos se incluyeron una serie de anexos jurídicamente vinculantes, donde se abordan cuestiones específicas del régimen comercial del solicitante, estableciendo una suerte de calendario negociado. En todo el proceso de adhesión el Presidente del Grupo de Trabajo, los gobiernos miembros y China contaron con la asistencia de la Secretaría de la OMC a través de colaboración administrativa y jurídica¹⁰³.

2. Las negociaciones bilaterales

Aún antes de su acceso a la organización China asumió importantes obligaciones en el marco de las negociaciones bilaterales previas. Las mismas no alcanzaron a las cuestiones políticas como deseaba la Unión Europea, pero implicaron algún nivel de apertura adicional del mercado para cada caso concreto. Los compromisos bilaterales firmados por China le sumaron complejidad al documento multilateral final, debido al

¹⁰³ WORLD TRADE ORGANIZATION, *“Concluyen con éxito en la OMC las negociaciones para la*

trabajo de armonización requerido entre las obligaciones contraídas bilateralmente y aquellas correspondientes al tratado para ingresar a la OMC.

Puntualmente, el acuerdo alcanzado entre la R. P. China y Estados Unidos en noviembre de 1999 contiene una serie de cláusulas sobre reducción de niveles arancelarios y concesiones en el plano de las comunicaciones y las finanzas¹⁰⁴. En estos rubros Beijing admitió el ingreso de inversiones norteamericanas. Por otra parte, aceptó la distribución de películas extranjeras y la conformación de joint ventures para distribuir videos y CDs en el territorio chino.

En el caso de la Unión Europea, durante las negociaciones previas al acuerdo se habían planteado una serie de requisitos de carácter político para prestar apoyo al ingreso chino. Esos requisitos eran la ratificación de los acuerdos sobre derechos humanos firmados por Beijing y la discusión sobre la situación del Tíbet, el trato a los seguidores de la secta budista Falun Gong, las medidas contra activistas prodemócratas y las condenas a muerte¹⁰⁵. El presidente chino Jiang Zemin justificó la política de su gobierno en todos los aspectos cuestionados y sostuvo que no iniciaría conversaciones con el líder espiritual del Tíbet (el Dalai Lama, actualmente exiliado en India) hasta tanto éste no reconociera que el Tíbet y Taiwán pertenecen a la República Popular China. En esta negociación se puede observar una doble vinculación de cuestiones no vinculadas: por un lado la Unión Europea vinculaba el apoyo al ingreso de China Popular a la OMC al establecimiento del diálogo con el Dalai Lama sobre la situación del Tíbet; por el otro, la R. P. China relacionaba el inicio de esas conversaciones al reconocimiento de que el Tíbet (que posee el status de territorio autónomo) y Taiwán integran el territorio de la República Popular China por parte del Dalai Lama. De esta manera se aprecia el nivel de complejidad de las negociaciones bilaterales llevadas a cabo. El posterior acuerdo ofrece una pauta de cuánto está dispuesta a ceder cada parte y hasta qué punto algunas solicitudes no van más allá de la retórica. De todos modos, este tipo de vinculación de cuestiones, en la que no sólo están en juego intereses meramente económicos, es inherente a la política internacional y como tal probablemente se repetirá en el ámbito de la OMC.

adhesión de China", Geneve, Comunicado de Prensa, PRESS/243, 14 de septiembre de 2001.

¹⁰⁴ China Popular reducirá su arancel promedio de 22,1% a 17%; para vehículos la reducción será de 80-100% a 25%; para productos agrícolas, los aranceles girarán entre el 14,5% y el 15% y establecerá cuotas para algunos productos; el gobierno eliminará los subsidios a las exportaciones, permitirá inversiones en telecomunicaciones y autorizará a los bancos extranjeros a realizar negocios en moneda local, las empresas norteamericanas podrán invertir en proveedores chinos de Internet, en DE JONQUERIES, Guy, KYNGE, James, "*China abraza a la OMC*", en diario "Clarín", Buenos Aires, 21 de noviembre de 1999, pág. 16.

¹⁰⁵ Los requisitos mencionados fueron establecidos por una delegación de la Unión Europea que visitó Beijing en diciembre de 1999 y se entrevistó con el presidente chino, Jiang Zemin, en "*La Unión Europea negociará el ingreso de China a la OMC*", en diario "La Nación", Buenos Aires, 22 de diciembre de 1999,

El acuerdo firmado entre China y la Unión Europea incluye la apertura del mercado para las telecomunicaciones; licencias para aseguradoras europeas, la participación en joint ventures de seguros; la reducción de la cuota de crudo sujeta al comercio de estado y la eliminación de las exportaciones de cueros incluidas dentro del comercio estatal para el año 2005; la reducción de tarifas al 8-10% sobre 150 productos que exporta Europa; mayor flexibilidad para que las automotrices europeas instaladas en China puedan seleccionar los vehículos que construyen y la eliminación de las restricciones a las joint ventures para la producción de motores a partir del acceso; el mejoramiento del acceso al mercado para productos agrícolas claves de la UE (oleaginosas, lácteos, vino, aceitunas) y el compromiso de firmar un acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias acorde a las reglas de la OMC para resolver las cuestiones bilaterales pendientes sobre la materia. Además, se incorporaron medidas horizontales vinculadas a la distorsión del comercio, transparencia, no discriminación y acceso a los mercados¹⁰⁶.

Estados Unidos, a través de su representante para las Cuestiones Comerciales Robert Zoellick, aceptó el ingreso chino a la OMC en noviembre de 1999. La Unión Europea, mediante el Comisario Responsable del Comercio Pascal Lamy, hizo lo propio en el mes de junio de 2001.

La posición norteamericana fue determinante en todo el proceso de incorporación, puesto que desde mayo de 2000, cuando la Cámara de Representantes le concedió el Estatuto Permanente de Relación Comercial Normal (PNTR por sus siglas en inglés) a China, la adhesión se transformó en una cuestión de tiempo. Así lo evidenciaron las palabras del jefe de la OMC, Mike Moore, quien lo vio como un “paso vital” hacia la participación de China en el sistema. A partir de la normalización de las relaciones comerciales sino – norteamericanas los productos chinos serían favorecidos con las mismas ventajas que los de los otros países en el mercado estadounidense, obteniendo un trato equitativo.

Argentina no quedó al margen del efecto derrame desencadenado por el apoyo de Washington y acordó con Beijing en el mes de mayo de 2000. Como contrapartida, el gobierno chino le facilitó a nuestro país el ingreso de 78 productos de origen agropecuario a través de rebajas arancelarias graduales hasta el año 2005.

Los acuerdos resultantes de las negociaciones bilaterales entre China y los estados parte de la OMC ponen de manifiesto una doble vinculación entre el potencial del mercado

pág. 3.

¹⁰⁶ *Highlights of the EU-China agreement on WTO*, (www.europa.eu.int/trade/bilateral/china/high.htm) consultado el 15 de mayo de 2002.

chino, considerado como una consecuencia positiva de la reforma económica, y el acceso de dicho país a la organización. Por un lado, los miembros de la OMC vincularon el apoyo al ingreso chino al régimen de comercio internacional con la consecución de beneficios para acceder al mercado del país asiático. Por otro lado, China vinculó el potencial de su mercado con la búsqueda y obtención del respaldo suficiente para ingresar al régimen comercial. La posibilidad de realizar negocios, vendiendo o invirtiendo en China, explica, en gran parte, la disposición de la mayoría de los estados a negociar con Beijing.

3. Los compromisos asumidos

El 10 de noviembre de 2001 la Conferencia Ministerial de la OMC aprobó por consenso el texto del acuerdo para la incorporación de China, por lo que dicho Estado pasó a integrar el régimen de comercio internacional. Los documentos adoptados están compuestos por el Informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de China, el Protocolo de Adhesión y las Listas de Compromisos de China.

El **Informe del Grupo de Trabajo** fue concluido el 17 de septiembre de 2001 y contiene 900 páginas de textos jurídicos cuyo contenido fue remitido a cada uno de los miembros de la OMC.

El **Protocolo de Adhesión**¹⁰⁷ incluye las siguientes condiciones de admisión:

- a) Se estipula la *Administración del régimen de comercio* por la que las disposiciones del Acuerdo y el Protocolo se aplicarán en todo el territorio aduanero de China, incluidas todas las zonas de minorías autónomas y las denominadas colectivamente “zonas económicas especiales” (esta cláusula viene definida como administración uniforme). También se prevé la publicación periódica en un diario oficial de todas las medidas que afecten al comercio de mercancías, servicios, propiedad intelectual o control cambiario y la creación o designación de un servicio de información, con la finalidad de otorgar transparencia a la política comercial.
- b) Se prevé la *Revisión judicial*, en el marco de la cual el gobierno de Beijing se compromete a la creación o designación de tribunales para la revisión de todos los actos administrativos relacionados con la aplicación de leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas vinculadas a los acuerdos de la OMC. Los tribunales deberán ser imparciales e independientes del organismo encargado de la ejecución de las normas.

¹⁰⁷ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, “*Protocolo de Adhesión de la República Popular*

- c) Se establece la cláusula de *No discriminación*, en virtud de la cual los particulares y empresas extranjeros y las empresas financiadas con capital extranjero recibirán un trato no menos favorable al concedido a los demás particulares y empresas en lo relativo a la adquisición de los insumos, las mercaderías y los servicios necesarios para la producción, a las condiciones en las que se producen, comercializan o venden sus mercancías, a los precios y disponibilidad de mercancías y servicios facilitados por autoridades gubernamentales en sectores como transporte, energía, telecomunicaciones y otros servicios públicos y factores de la producción.
- d) China se compromete a eliminar o poner en conformidad con la OMC los *Acuerdos Comerciales Especiales* con terceros países o territorios aduaneros.
- e) Se establece un plazo de 3 años desde la adhesión para que todas las empresas puedan disfrutar del *Derecho a tener actividades comerciales con todo tipo de mercancías en todo el territorio aduanero*, incluyendo el derecho a exportar e importar, excepto en las actividades relacionadas al comercio de Estado.
- f) Se reconoce el derecho del gobierno a mantener el *Comercio de Estado* y se incluyen medidas destinadas a brindarle transparencia a los procedimientos mediante los cuales se compran o venden mercaderías bajo este sistema. Además, China se compromete a facilitar información sobre los mecanismos de fijación de precios para las mercancías exportadas en este marco.
- g) Se establece un procedimiento de eliminación progresiva de la *Medidas no arancelarias*, especificado en el Anexo 3 del Protocolo.
- h) Se estipulan medidas destinadas a facilitar el cumplimiento de la aplicación del *Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación* que incluye la publicación periódica en un diario oficial de las listas, por productos, de las organizaciones responsables de conceder las licencias, los procedimientos y criterios para obtenerlas, los productos sujetos a prescripciones en materia de licitación y aquellos cuya importación y exportación está restringida y los cambios en las listas de mercancías y tecnologías.
- i) China se compromete a permitir que las fuerzas del mercado determinen los precios de las mercancías y los servicios de cualquier sector objeto de comercio exterior y a eliminar las prácticas de precios múltiples para tales mercancías y servicios, derogando para estos casos el sistema de *Control de Precios*. Además, deberá publicar la lista de mercancías y servicios sujetos a un sistema estatal de precios y

sus modificaciones.

- j) Se estipula la adecuación a las cláusulas del *Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias*, entre las que se prevé la notificación de las subvenciones concedidas o mantenidas en su territorio.
- k) Se garantiza el cumplimiento de las reglas sobre los *Impuestos y cargas a la importación y exportación* según lo determina el GATT 1994.
- l) China se compromete a no introducir ninguna subvención a la exportación de *Productos agropecuarios* y a notificar las transferencias fiscales o de otro tipo entre empresas de propiedad estatal del sector agrícola con otras empresas que operen como empresas comerciales del Estado en el sector agrícola.
- m) Se prevé la publicación de todos los criterios, formales e informales, que sirvan de fundamento a cada reglamento técnico, norma o procedimiento de la evaluación de la conformidad. De este modo se busca brindar transparencia acerca de los *Obstáculos Técnicos al Comercio* de China.
- n) Se establece la notificación de parte de China de todas las leyes, reglamentos y otras medidas referidas a *Medidas sanitarias y fitosanitarias*.

El Protocolo incluye un *Mecanismo Transitorio de Salvaguardia Especial* vigente por un plazo de 12 años desde la adhesión, cuya puesta en funcionamiento está indicada para las situaciones en las cuales las importaciones de productos de origen chino causen o amenacen causar una desorganización del mercado que afecte a los productores nacionales de otros miembros de la organización.

Por otra parte, establece un cronograma de eliminación gradual o el cambio de trato sobre las prohibiciones, restricciones cuantitativas y otras medidas que mantengan otros miembros contra las importaciones procedentes de China de manera incompatible con el Acuerdo de la OMC.

Las **Listas de Compromisos**¹⁰⁸ en materia de acceso a los mercados para las mercancías y los servicios hacen referencia específica a los siguientes sectores.

- a) En lo concerniente a las *mercancías*, China consolidó todos los aranceles aplicados a mercancías importadas. Al momento en que se hayan cumplido todos los compromisos asumidos, el arancel medio consolidado por China para los productos agropecuarios se reducirá al 15%, siendo su oscilación del 0 al 65%, aplicándose los más elevados para cereales. Para las mercancías industriales, el arancel medio consolidado será del 8,9%, con una oscilación del 0 al 47%, aplicándose los más

¹⁰⁸ WORLD TRADE ORGANIZATION, “*Concluyen con éxito las negociaciones para la adhesión de*

altos para películas fotográficas y automóviles. Algunos aranceles serán eliminados y otros reducidos, mayoritariamente antes del 2004, pero en ningún caso después del 2010.

- b) Sobre *textiles*, China se convertirá en parte del Acuerdo sobre Textiles y el Vestido y será titular de los derechos y obligaciones correspondientes. Los restantes miembros de la OMC deberán concluir con las cuotas impuestas a Beijing sobre esta materia el 31 de diciembre de 2004, aunque regirá un mecanismo de salvaguardia hasta fines del 2008. En virtud del mismo los gobiernos de los miembros podrán adoptar medidas para reducir las importaciones en caso de que las exportaciones de textiles chinos causen desorganización del mercado.
- c) En relación a *agricultura*, China limitará sus subvenciones a la producción agrícola del 8,5% del valor del producto agrario.
- d) En lo que respecta a *servicios*, desde su ingreso los proveedores de servicios extranjeros podrán establecer empresas de capital mixto y prestar servicios en varias ciudades sin restricciones cuantitativas. Se elaboró un cronograma vinculado con las áreas geográficas y el porcentaje de inversión extranjera permitida. A partir de los 3 años la inversión extranjera en las empresas de capital mixto no podrá superar el 49% y a los 5 años se eliminarán las restricciones geográficas.
- e) Acerca de la *Banca*, a partir de la admisión las instituciones financieras extranjeras podrán prestar servicios en China sin restricciones de clientela para las operaciones con moneda extranjera. Para las operaciones con moneda local, dichas instituciones podrán prestar servicios de todo tipo a clientes chinos luego de 5 años.
- f) En cuanto a *Seguros*, se realiza una diferenciación entre los operadores extranjeros que actúen en ramas de seguro de vida y aquellos que lo hagan en ramas distintas a seguros de vida, estableciéndose diferentes plazos y porcentajes en la participación de empresas con capital mixto. En cuanto a riesgos comerciales en gran escala, los reaseguros y los seguros y los reaseguros marítimos, de aviación y de transporte, podrán establecer empresas de capital mixto tras la adhesión y se permitirán filiales de capital totalmente extranjero al cabo de 5 años.

4. Algunos ejemplos de adecuación previa a los requisitos de la OMC

A partir del ingreso a la OMC se hace necesario un proceso de adecuación a sus

China”, Geneve, Comunicado de Prensa, PRESS/243, 17 de septiembre de 2001.

normas y requisitos, con influencia y consecuencias para la economía interna. En el marco de ese proceso, algunas empresas estatales probablemente quebrarán, otras buscarán alianzas para hacer frente a la creciente competencia internacional y otras, quizá, serán mantenidas por el Estado aún a pesar de que sus resultados sean deficitarios. Este proceso de adecuación a las estipulaciones de la OMC pone en manifiesto la vinculación entre el sistema internacional y el sistema interno. En este caso los compromisos asumidos en los documentos adoptados por la Conferencia Ministerial en noviembre de 2001 actúan como outputs contextuales, o secuencias de conducta que se originan en el contexto externo, y la adecuación a los acuerdos firmados se desempeñan como inputs del sistema político, o secuencias de conducta dentro de un sistema político que tienen su origen en outputs contextuales.

Desde fines de 1999 cuatro grandes **conglomerados de propiedad estatal**, China Resources Enterprise, China Merchants Holdings, China Everbright Ltd. y China Travel International Investment Hong Kong Ltd., iniciaron una política de reestructuración de modo de posicionarse mejor para competir en condiciones de libre mercado¹⁰⁹. Estas empresas, habituadas a hacer negocios en un mercado monopólico, firmaron un Pacto de Cooperación en áreas como intercambio de información y tecnologías con el objeto de consolidarse y especializarse para obtener nichos de mercado ante la creciente competencia de compañías extranjeras. En este caso se busca afrontar los desafíos que representa la competencia externa, dotada de mejores tecnologías y mayores recursos, mediante una suerte de alianza entre empresas estatales especializadas en diferentes ramas como cuestiones financieras, turismo e infraestructura.

En el **sector financiero**, hacia mediados del año 2000 el gobierno informaba que se planeaba reformar las Corporaciones de Comercio e Inversión Internacional (ITICs por sus siglas en inglés), cuya función es actuar de canal de conexión entre las agencias gubernamentales y las autoridades locales con los capitales extranjeros interesados en invertir en China. Cuando se realizó el anuncio, no se especificó cuántas y cuáles ITICs serían cerradas, reestructuradas o abandonadas a su suerte. El objetivo, evidenciado con la autorización de la quiebra de la ITIC de Guandong, era dar señales de que el mercado regiría de ahí en adelante las actividades financieras en China y que el estado no intervendría para rescatar a los bancos que enfrentaban graves problemas financieros. Sin embargo, esta situación, sumada a la no intervención estatal en el sistema financiero, repercutió negativamente en los inversores, que consideraron riesgoso radicar sus

¹⁰⁹ *WTO to push China conglomerates to restructure.* (www.insidechina.com) Consultado el 8 de enero de

actividades en China. De esta manera la política gubernamental al respecto se torna errática a la espera de una respuesta del sector financiero internacional¹¹⁰.

Las tareas vinculadas a la adecuación del régimen de **propiedad intelectual** a los estándares internacionales resultan más complejas por cuanto se parte de una escasa legislación sobre la materia. Entre los pasos concretos realizados durante el año 2000 en este sentido se pueden mencionar la modificación de las leyes sobre derechos de autor y sobre marcas registradas. Por la primera, la radio y la televisión china quedaron obligadas a abonar derechos de autor en los casos que corresponda y la información vía Internet obtuvo mayor protección. Por la segunda, se protegieron marcas internacionalmente conocidas, como Microsoft y Proctor and Gamble, perjudicadas por la piratería¹¹¹.

Adicionalmente, en mayo de 2002 se anunció que estaba a punto de concluir la revisión de la normativa sobre marcas registradas, derechos de autor y patentes medicinales a fin de armonizarla con el Acuerdo sobre Aspectos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio. Según lo previsto, la legislación cubrirá un amplio espectro de temas entre los cuales están incluidas las compañías telefónicas, las instituciones financieras, las compañías aseguradoras, las firmas marítimas internacionales, las joint ventures sino-extranjeras y las agencias de turismo¹¹².

En el nivel institucional, en el año 2001 el gobierno de Shanghai creó la primera agencia sobre propiedad intelectual, la Shanghai Intellectual Property Agency, con la finalidad de mejorar la protección a la propiedad intelectual y proveer servicios sobre patentes y la evaluación y solicitud para descubrimientos científicos a firmas e institutos de investigación locales¹¹³.

Los anteriores representan los primeros pasos para la configuración de un marco jurídico e institucional de propiedad intelectual acorde a los lineamientos internacionales. En este caso, en concordancia con los ejemplos mencionados anteriormente, las autoridades aceleraron el proceso de coordinación desde 1999, cuando aún el ingreso a la OMC no se había concretado.

Un ejemplo de rápido reacomodamiento a las pautas de la OMC se observa en el caso de las **medidas arancelarias**, por cuanto desde principios hasta mediados del año

2001.

¹¹⁰ (www.stratfor.com) Consultado el 2 de agosto de 2000.

¹¹¹ *China tightens Copyright law ahead of WTO entry*, (www.insidechina.com) Consultado el 29 de diciembre de 2000.

¹¹² *China steps up legislation for intellectual protection*, (www.china.org.cn) Consultado el 7 de mayo de 2002.

¹¹³ *China's first Intellectual Property Agency set up*, (www.china.org.cn) Consultado el 7 de mayo de 2002.

2002 se redujo el nivel tarifario de casi 5.000 bienes importados. Los aranceles medios de los productos industriales cayeron al 11,6% en promedio, aunque la reducción fue más notoria para el petróleo crudo y refinado (6,1%), la madera para la construcción, el papel y sus derivados (8,9%), los textiles (17,6%), los productos químicos (7,9%), las maquinarias (9,6%) y los productos electrónicos (10,7%). Por otra parte, bajó el arancel medio para los productos agrícolas al 15,8%. Asimismo, se cancelaron las cuotas para lana, algodón y fertilizantes¹¹⁴.

Como es evidente, estas medidas pretenden compatibilizar los niveles arancelarios de China con los compromisos asumidos en el Protocolo de Adhesión respetando los términos pautados para cada caso.

Seguramente, los cuatro ejemplos de adecuación mencionados (grandes conglomerados estatales, compañías financieras, propiedad intelectual y medidas arancelarias) no representan acabadamente todos los esfuerzos de coordinación a la legislación internacional y compatibilización a las normas de la OMC, pero constituyen una muestra significativa a partir de la cual resulta pertinente extraer algunas conclusiones. Primero, el gobierno inició o apresuró las labores de adecuación a partir de fines de 1999 y principios del año 2000, cuando luego del acuerdo con Estados Unidos el ingreso a la OMC pasó a ser cuestión de tiempo. Segundo, en los casos en los que prácticamente había lagunas jurídicas como el tema de propiedad intelectual, se desarrolló una normativa y una incipiente estructura institucional compatible con los compromisos asumidos. Tercero, se delineó una estrategia mediante la cual las grandes corporaciones pueden encontrar una salida alternativa ante los riesgos asociados a la competencia de sus contrapartes internacionales. Cuarto, las mayores dudas se evidenciaron en el caso del sector financiero, donde el gobierno no tiene en claro como actuar ante la situación de los bancos chinos y la necesidad de captar inversiones de compañías financieras extranjeras.

B. Principios y mecanismos de la OMC

Como se señaló precedentemente, la OMC es un régimen internacional formal regido por normas, principios, reglas y procedimientos de toma de decisiones. Los principios son un conjunto coherente de afirmaciones teóricas acerca de cómo funciona el mundo, las normas especifican estándares generales de conducta y las reglas y los procedimientos de toma de decisiones establecen prescripciones específicas de conducta en

¹¹⁴ *China reduces tariff levels*, (www.china.org.cn) Consultado el 7 de mayo de 2002.

áreas claramente definidas¹¹⁵.

1. Los Principios

Los cuatro principios rectores de la OMC son Comercio sin Discriminaciones; Acceso Seguro y Previsible a los Mercados; Competencia Leal, Libre y sin Distorsiones y Fomento del Desarrollo y la Reforma Económica.

El primer principio, **Comercio sin discriminaciones** contiene dos importantes cláusulas: la de Nación Más Favorecida (NMF) y la de Trato Nacional. Mediante la cláusula de NMF los miembros de la organización están obligados a otorgar a los productos de los demás miembros un trato no menos favorable que el dispensado a las mercaderías de cualquier otro país. De esta manera se evita la discriminación y se coloca a todos los Estados en pie de igualdad. El Trato Nacional implica que una vez que los productos de un Estado ingresan en un mercado de otro reciben un trato no menos favorable al otorgado a las mercaderías de producción nacional equivalentes.

Para Beijing la aplicación de cláusulas con carácter anti-discriminatorio puede tener consecuencias tanto positivas como negativas. Por un lado, la R. P. China podría beneficiarse con la cláusula de N.M.F., en tanto los productos de origen chino pagarán las tasas ordinarias en los mercados extranjeros donde se aplica. De no ser así, dichos productos se encarecerían por el pago de altas sobretasas, restándoles competitividad en los mercados de importación. Mediante la aplicación de la cláusula de Trato Nacional China podrá colocar sus productos en mercados extranjeros en condiciones equitativas con la producción del país de origen. Por otro lado, una de las consecuencias de la aplicación de principios no discriminatorios en los que los Estados se encuentran en pie de igualdad es el incentivo a la competencia internacional. Esto podría tener efectos inciertos en las empresas estatales y de propiedad colectiva altamente vulnerables ante la competencia de firmas extranjeras.

El segundo principio se refiere al **Acceso Seguro y Previsible a los Mercados** determinado en gran medida por la aplicación de aranceles o derechos de aduana. La seguridad está dada por el hecho de que los aranceles, lícitos en la OMC, están sujetos a disciplinas y “consolidados”. En virtud de ello, un nivel arancelario establecido por un miembro respecto de un determinado producto constituye un compromiso para ese

¹¹⁵ KRASNER, Stephen, “*El conflicto estructural. El tercer mundo contra el liberalismo global*”, Trad. Mirta Rosemberg, GEL, Buenos Aires, 1989, pág. 14.

miembro, que está imposibilitado de elevarlo sin negociar con los demás. La previsibilidad está vinculada al objetivo de evitar la aplicación de políticas caprichosas, discriminatorias y proteccionistas por parte de los miembros impulsando la transparencia de las leyes, reglamentos y prácticas nacionales.

El tercer principio es la promoción de una **Competencia leal, libre y sin distorsiones**, con el fin de lograr condiciones equitativas de comercio. En ese sentido, la OMC posee disposiciones en lo relativo a agricultura, propiedad intelectual y servicios encaminadas a lograr ese objetivo.

La concreción de acuerdos en el marco de la OMC destinados a establecer condiciones equitativas en el comercio de productos agroalimentarios tendrá un fuerte impacto para Beijing dado que será un medio para contrarrestar el problema de la “seguridad alimentaria”¹¹⁶, una de las grandes preocupaciones gubernamentales debido a la enorme población, la escasez de los recursos naturales propios y la necesidad de obtener recursos naturales, materias primas y alimentos del exterior. Por ello, la vigencia de principios dirigidos a asegurar la existencia de mercados competitivos donde se obtengan las mejores mercaderías al mejor precio beneficiará al gobierno comunista.

El cuarto principio es el de **Fomento del Desarrollo y la Reforma Económica**. Este principio está relacionado con el hecho de que más de las tres cuartas partes de los miembros de la OMC son países en desarrollo o países en proceso de reforma económica que antes no tenían sistemas de mercado. En estos casos se favorece a los países menos adelantados permitiéndoles mayor flexibilidad en la aplicación de los acuerdos de la organización y se anima a los países industriales a ayudar a los países en desarrollo y no demandar reciprocidad por las concesiones hechas a éstos en las negociaciones. En ese contexto se ha creado una base jurídica denominada “Cláusula de Habilitación” que respalda las concesiones en materia de acceso a los mercados hechas por los países desarrollados a los países en desarrollo en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias.

Este último principio es sumamente importante para China, en tanto su acceso a la OMC con el *status* de País en Desarrollo le permite gozar de los beneficios implicados por

¹¹⁶ El concepto “seguridad alimentaria” se refiere a la dificultad que tienen muchos países para asegurar el abastecimiento de alimentos a su población. Se sostiene que Asia se constituirá en un mercado importante para los productores de bienes basados en la utilización extensiva de tierras, debido a la necesidad de comprar productos alimenticios en el exterior. Para los países de América Latina (y particularmente del MERCOSUR) esta es una oportunidad de venderle sus mercaderías a la región asiática. Sin embargo, este es uno de los grandes “espacios vacíos” en las relaciones comerciales bilaterales, en MONETA, Carlos J., NOTO, Gerardo O., “*Dragones, tigres y jaguares. Relaciones América Latina/Asia Pacífico más allá de la crisis*”, Ed. Corregidor, Buenos Aires, 1998, págs. 37-40.

ese tratamiento¹¹⁷. De esa manera, Beijing obtiene ventajas en sus relaciones comerciales, ya que se relativiza la implementación y el cumplimiento por su parte de los principios enunciados, y disfruta de los beneficios de la aplicación de las diferentes cláusulas por parte de sus socios comerciales.

En resumen, los principios que rigen a la OMC funcionan como el basamento legal de los acuerdos firmados en su ámbito. La incorporación china implica la aceptación de esos principios, lo que conlleva beneficios inmediatos: la previsibilidad sobre su conducta comercial le otorgará status y prestigio internacional, le permitirá acceder a acuerdos fundados en reglas multilaterales, beneficiarse de la aplicación de algunas de sus cláusulas y valerse de sus mecanismos, tal como se señala más adelante.

Para los restantes miembros de la organización, el ingreso de China Popular abre innumerables oportunidades comerciales en función de un mercado potencial de 1.300 millones de consumidores.

2. Los Mecanismos

Además de los cuatro grandes principios enunciados anteriormente, la OMC posee dos mecanismos: el **“Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales”** y el **“Mecanismo de Solución de Diferencias Comerciales”**.

El primer mecanismo pretende fomentar la transparencia tanto en el nivel nacional como multilateral. La función de Órgano de Examen de las Políticas Comerciales la desempeña el Consejo General de la OMC. Los objetivos de este proceso son aumentar la transparencia y el entendimiento de las políticas y prácticas comerciales de los países a través de una vigilancia periódica; mejorar la calidad de los debates públicos e intergubernamentales sobre las distintas cuestiones; y permitir una evaluación multilateral de los efectos de las políticas de los miembros en el sistema de comercio mundial.

Los exámenes están integrados por cuatro documentos: el informe del gobierno del miembro objeto de examen, el informe de la Secretaría, un primer Comunicado de Prensa que incluye los dos informes anteriores y un segundo Comunicado de Prensa integrado por las conclusiones del Presidente del Órgano de Examen de las Políticas Comerciales sobre el examen del miembro.

La periodicidad de los exámenes depende del tamaño del miembro: cada dos años se estudian las cuatro entidades comerciales más importantes (la Unión Europea, Estados

¹¹⁷ Este dato fue brindado por el Sr. Yan Sun, funcionario de la Oficina Comercial de la Embajada de China

Unidos, Japón y Canadá); cada cuatro años se examinan los 16 países siguientes, en función de su participación en el comercio mundial; cada seis años se evalúan los restantes miembros, pudiendo fijarse un período más extenso para los países menos adelantados. La República Popular China quedó incluida dentro del segundo grupo, razón por la cual su política comercial será sometida a examen cada cuatro años.

La subordinación a este mecanismo por parte de China permite a los particulares y las empresas interesadas en mantener vínculos comerciales con el país asiático el acceso a la información acerca de las condiciones del comercio. Brindando información y ampliando el conocimiento sobre las políticas y las circunstancias particulares de su mercado, Beijing se transforma en una economía segura y previsible para los inversores y empresarios extranjeros, lo que es ampliamente funcional al objetivo del desarrollo económico, uno de los principales propósitos de la reforma. De esta manera se observa una vinculación entre el contexto externo y el sistema interno.

El segundo mecanismo tiene como objetivo encontrar una solución mutuamente aceptable para las partes involucradas en una disputa comercial. El procedimiento de Solución de Diferencias se inicia con la celebración de consultas bilaterales con los gobiernos interesados y, en caso de que las instancias no se resuelvan positivamente, existen otros pasos. El primero es el recurso a los buenos oficios, conciliación o mediación del Director General de la OMC, siempre que las partes estén de acuerdo. De no hallar una solución mutuamente satisfactoria, se prevé la solicitud al Órgano de Solución de Diferencias (OSD, función asumida por el Consejo General de la OMC) para establecer un Grupo Especial con el fin de examinar la cuestión y elaborar un informe dirigido al OSD. Este puede adoptar el informe o bien puede abrirse un Examen de Apelación y adoptarse el informe del mismo.

Como miembro de la OMC, China está en condiciones de discutir y negociar con otros miembros dentro de los márgenes del OSD. En esa dirección, cuenta con más medios para defenderse del proteccionismo de otros países¹¹⁸, está legalmente habilitada para cuestionar barreras comerciales¹¹⁹ y puede defenderse en caso de ser acusada de violar los

en Buenos Aires.

¹¹⁸ La primera presentación china ante la OMC fue la solicitud de creación del grupo de expertos para investigar las restricciones impuestas por Estados Unidos al comercio de acero y el impuesto suplementario del 30% en cuotas en las importaciones de ese producto el 20 de marzo de 2002. La petición china se sumó a los reclamos de la Unión Europea, Japón y Corea del Sur al respecto.

¹¹⁹ Como ejemplo de los perjuicios que sufría la R.P.China por no pertenecer a la OMC se puede mencionar el caso de las relaciones comerciales con Argentina, que en 1999 impuso cuotas de importación a productos textiles de origen brasileño y chino basándose en un acuerdo firmado en el marco de la OMC (Acuerdo de Textiles y Vestido) que permite la adopción de medidas de salvaguardia. Para defender sus intereses Brasil llevó el asunto a discusión a la OMC, siguiendo los procedimientos establecidos por el mecanismo de

principios de la organización.

En suma, ambos mecanismos pretenden cumplir las funciones de los regímenes internacionales asociadas a la reducción de la incertidumbre mediante la búsqueda de transparencia y el incremento de la información disponible.

C. Los efectos del ingreso

Partiendo del supuesto de que los Estados y las instituciones internacionales se configuran mutuamente, es posible afirmar que el ingreso de China a la OMC tiene consecuencias en la economía interna e internacional e impacta en el régimen comercial en sí mismo. Según las teorías cognotivistas duras, cuya atención se centra en el conocimiento de las normas y el entendimiento de los actores en sí mismos y de los demás, la cooperación institucionalizada puede favorecer el inicio de un proceso en el cual el egoísmo de los actores disminuya y éstos empiecen a respetar cada vez más los intereses legítimos de los otros, haciéndose más efectivo. De esta manera, se da comienzo a un proceso en el que las normas de cooperación se internalizan y la institución internacional adquiere solidez, a pesar de que en un principio los actores la perciben como meros instrumentos para alcanzar sus objetivos individuales¹²⁰.

1. Articulación de la incorporación a la OMC con la reforma económica

Es indudable que el ingreso de la R.P.China a la OMC impacta tanto a nivel interno como en el plano externo. En el nivel interno se puede diferenciar entre la posición de los gobernantes, que trabajaron para lograr el ingreso de China a la OMC, y quienes se oponen. Según los gobernantes, el acceso a la mencionada organización permitirá continuar con el programa de reformas en curso. Los opositores a la inclusión se dividen en dos grupos: aquellos que esgrimen argumentos de pragmatismo económico y aquellos que sustentan una postura ideológica. Los primeros temen a los efectos de la membresía china en la OMC sobre la economía poniendo énfasis en los efectos adversos de corto plazo sobre los sectores más vulnerables (las empresas estatales grandes, los bancos estatales, las compañías comerciales estatales exportadoras, los monopolios estatales en el campo de las

Solución de Diferencias. La R.P.China, en cambio, al no pertenecer a la mencionada organización, carecía de un ámbito institucional en el que pudiera dirimir ese tipo de controversias comerciales, en MAUTONE, Silvana, “*Argentina restringe la importación de textiles*”, *Gazeta Mercantil Latinoamericana*, Buenos Aires, semana del 18 al 24 de julio de 1999, pág. 26.

¹²⁰ HASENCLEVER, A., MAYER, P., RITTBERGER, V., Op. Cit., pág. 509.

telecomunicaciones y los seguros y los campesinos) lo que puede traducirse en cuestiones de inestabilidad económica. Aquellos que se oponen por motivos ideológicos temen por la seguridad y el espíritu socialista en China¹²¹.

El interés chino en integrar el régimen comercial se hizo evidente siete años después del inicio de la reforma económica, una vez superada la primera etapa en el sector rural e iniciada la segunda en el sector industrial, cuando ya se percibían los resultados beneficiosos de las zonas económicas especiales. En ese contexto, el ingreso al régimen comercial era funcional a la reforma implementada desde 1978. Desde mediados de los noventa, y dados los logros alcanzados, la adhesión a la OMC, además de resultar funcional a la reforma económica, forma parte de la misma, por cuanto puede ser percibida como el comienzo de una nueva etapa en la política reformista.

El gobierno de Jiang Zemin trabajó tenazmente para acceder a la OMC con la convicción de que la principal ganancia para China sería la continuidad del programa de reformas económicas, sobre cuya base su país se convirtió en el gigante asiático que llama la atención de las empresas, industrias e inversionistas de todo el mundo en razón del enorme mercado de 1.300 millones de potenciales consumidores que representa.

Una vez lograda la incorporación al régimen comercial el Ministro de Comercio Exterior de China, Shi Guangsheng, dejó ver su satisfacción y la relevancia asignada a por su gobierno a la misma al remarcar que se trataba de un “momento histórico”¹²². En el mismo sentido, los discursos de los representantes norteamericano y europeo enfatizaron la importancia de la incorporación de China como un paso definitivo para moldear el sistema comercial y económico internacional. Según la visión del Director de la OMC, Mike Moore, la admisión de China le otorga un carácter más universal a la organización. Además, China podrá influir en las normas del sistema participando “desde adentro”.

Esta última visión está claramente asociada a la concepción de los cognitivistas duros según la cual los Estados no son actores racionales que frente a la sociedad internacional y sus instituciones definen individualmente y *a priori* su identidad, poder e intereses. Para esta corriente de pensamiento los Estados son configurados por las instituciones internacionales en la misma medida en que ellos configuran las primeras. De este modo se genera una interacción dentro de cuyos márgenes puede ser afectada la imagen de sí mismos y de los demás¹²³. Además, como ya se mencionó, el ingreso de

¹²¹ PRYBYLA, Jan, “China en la OMC ¿Amenaza o promesa de cosas buenas por venir?”, en Revista “Estudios y Publicaciones”, Vol. 1, N. 2, Taipei, junio de 2000, págs. 17-173.

¹²² “Histórico ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio”, en diario “Clarín”, Buenos Aires, 11 de noviembre de 2001, pág. 38.

¹²³ HASENCLEVER, A., MAYER, P., RITTBERGER, V., Op. Cit., pág. 509.

China le otorga mayor solidez y efectividad al régimen, tal como lo señala el cognitivismo.

2. Las consecuencias económicas de la incorporación a la OMC

En el nivel interno, las consecuencias económicas de la incorporación china a la OMC están relacionadas, en líneas generales, al incremento de la competencia sobre sectores específicos de la economía y a sus efectos sobre el nivel de empleo.

Como se expuso con anterioridad, se ha iniciado un proceso de adecuación por el cual los diversos sectores se van acomodando a lo pautado en el Acuerdo y el Protocolo de Adhesión a la organización. Más allá de los casos puntuales, el ingreso a la OMC afecta tanto a la demanda como a la oferta de bienes y servicios que se encuentran intrínsecamente ligados entre sí. Así, el mayor dinamismo del sector de comercio internacional y la industria darán paso a una demanda de servicios financieros más amplia y diversa y a mejores precios.

En cuanto al desempleo, a pesar de que el ingreso a la OMC tendrá efectos positivos en el crecimiento y el empleo en el mediano y largo plazo, los análisis del Banco Mundial plantean que inmediatamente después de la incorporación se incrementará la cifra de desempleados. El empleo variará según la performance de los sectores económicos, siendo los más afectados los correspondientes a agricultura, automóviles y productos farmacéuticos, donde aumentará el desempleo, y los más beneficiados textiles y vestimenta (sectores intensivos en mano de obra), en los que se incrementará el empleo debido a las ventajas comparativas que tiene China. El impacto sobre el nivel de empleo dependerá, entonces, de la medida en que se incremente la demanda en los sectores que se verán beneficiados y hasta qué punto la creación de empleo que esta origine pueda contrarrestar la pérdida de puestos de trabajo en los sectores más perjudicados.

Los costos y beneficios no sólo se distribuirán por sectores, sino que además se repartirán desigualmente entre las diferentes provincias, lo que implicará un ajuste estructural de la economía. Para Fan y Shantong, a pesar de que la disparidad entre el ámbito rural y el urbano aumentará, la distribución del ingreso entre dichas áreas mejorará. Los autores sostienen que millones de campesinos quedarán sin trabajo y a pesar de que la expansión de los sectores textiles y de servicios ofrecerá nuevas fuentes de empleo que podrán ser ocupados por inmigrantes rurales, el período de transición será doloroso en el corto plazo. Por lo tanto, la política gubernamental será clave en el proceso de ajuste

estructural de la economía¹²⁴.

Es preciso remarcar que los compromisos asumidos por el país asiático comprenden objetivos a cumplir en plazos determinados, que oscilan entre los 3 y los 10 años a partir del ingreso, además de aquellas obligaciones asumidas inmediatamente después de la incorporación. Por lo tanto, será necesario un nuevo conjunto de reformas económicas internas funcionales a los requisitos de la OMC entre las que se deberán incluir medidas destinadas a brindar una mayor protección social. Entre las cuestiones comprendidas en la seguridad social se encuentran los seguros de desempleo, las pensiones y los seguros por enfermedad y maternidad. En estos ámbitos se están aplicando medidas encaminadas a descentralizar y monitorear su manejo.

En relación al comercio exterior, en el trabajo de Ianchovichina y Martin¹²⁵, se realiza un exhaustivo análisis de las consecuencias económicas del ingreso de China a la OMC proyectando dos escenarios posibles: uno en el que no se produce y otro en el que se logra el ingreso. Se parte del supuesto de que la incorporación incluye reformas en un amplio espectro de sectores económicos que comprende tanto a aquellos directamente vinculados al comercio exterior como a aquellos orientados al interior de las fronteras nacionales. Las consecuencias de estas reformas se encuentran fuertemente influenciadas por el momento considerado como “punto de partida” (1995): una economía parcialmente reformada con impuestos a las importaciones relativamente altos en la que los sectores exportadores se benefician con exenciones impositivas.

Si la reducción tarifaria se analiza específicamente en función de rubros que componen los diversos sectores de importación, se obtienen datos más concretos acerca de las implicancias del ingreso de China a la OMC. Así, los aranceles de los productos primarios no son afectados por el ingreso a la organización, básicamente debido a que han atravesado por un proceso de arancelización congruente con lo establecido en la Ronda Uruguay del GATT, cuyo documento final fue firmado por China. En contraposición, el sector industrial, donde se observan los niveles de protección más altos, atraviesa una importante reducción arancelaria con el acceso a la OMC. En este caso los aranceles promedios pasan de un 24,27% a un 6,95%. Los rubros en los que la protección disminuirá drásticamente son textiles, indumentaria, autos y productos electrónicos. La fuerte reducción en la

¹²⁴ FAN, Zhai, SHANTONG, Li, “*The implications of accession to WTO on China’s economy*”, Paper to be presented at the third Annual Conference on Global Economic Analysis, Melbourne, Australia, June 27-30, 2000.

¹²⁵ Los datos que siguen fueron obtenidos de IACHONVICHINA, Elena, MARTIN, Hill, “*Trade liberalization in China’s accession to the World Trade Organization*”, World Bank, Washington D.C., June 2001.

protección de estos últimos está vinculada a la aplicación del Acuerdo Sobre Tecnología Informática de parte de Beijing. Esta caída en los aranceles a las importaciones industriales impulsa el desarrollo de un sector más competitivo, al beneficiarse con las mayores reducciones tarifarias. En líneas generales, a partir de la incorporación a la organización, los aranceles de China bajarán más de la mitad, de un 21,41 % a un 7,85% (Ver Anexos, Cuadro 5).

Ianchovichina y Martin concluyen que el ingreso a la organización no puede ser presentado como un movimiento hacia el libre comercio o un recorte en el grado de proteccionismo, puesto que China país todavía está muy lejos de la apertura completa. En muchas áreas se mantiene la intervención política, dato a tener en cuenta en cualquier estudio sobre las consecuencias del ingreso a la OMC o en consideraciones sobre la futura política de reforma. Entre los sectores más sensibles se encuentran el comercio estatal en materia agrícola y el sistema de exenciones impositivas para las exportaciones. Sin embargo, remarcan que el proceso de reforma iniciado en 1978 y la dramática liberalización impulsada desde 1990 reducirán notablemente los ajustes requeridos a partir del ingreso como miembro pleno a la OMC.

Más allá de la apreciación anterior, en este trabajo se sostiene que el ingreso a la OMC representa, sin lugar a dudas, un paso sumamente relevante hacia el desarrollo de una economía plenamente capitalista totalmente regida por instrumentos de mercado en la República Popular China. Aunque se reconoce que actualmente no están dadas dichas condiciones, se considera que el ingreso a la organización acelerará la reforma de la economía e impulsará nuevas reformas mediante la vinculación entre el sistema interno y su contexto, representando un punto de inflexión a partir del cual será verdaderamente difícil dar marcha atrás en la incorporación de China a la economía internacional. Sin intentar entrar en una discusión acerca de si realmente existe el “libre comercio” como tal en el sistema internacional, se debe tener presente que las principales unidades comerciales del mundo, esto es, la Unión Europea y Estados Unidos, mantienen medidas proteccionistas sobre sus economías, protegiendo a los sectores considerados “sensibles”, con lo cual sería absurdo pretender que otra gran economía con un impresionante mercado potencial como el que representa China abra indiscriminadamente su mercado, sobre todo teniendo en cuenta los problemas sociales que esta política podría generar.

En síntesis, China percibirá grandes beneficios por su incorporación a la OMC, dados por su inserción en los flujos de comercio internacionales y la posibilidad de utilizar los beneficios otorgados por la OMC a todos sus miembros.

CONSIDERACIONES FINALES

La reforma económica interna iniciada en 1978 y la estrategia de incorporación de China a la OMC se encuentran estrechamente relacionadas entre sí mediante secuencias recurrentes de acción y reacción, evidenciándose vinculaciones entre el sistema político nacional y el sistema internacional.

En este sentido deben entenderse las reformas iniciadas en 1978, como acciones no intencionales –*outputs* indirectos- del sistema político que brindaron las condiciones positivas previas sobre la base de las cuales se comenzó a negociar el ingreso a la OMC; los requisitos del régimen comercial –*outputs* del contexto interno-, que incentivaron las reformas económicas de la década de los noventa –*inputs* directos-, intencionalmente encaminadas a enmarcarse en las pautas de la organización; y los compromisos adquiridos en los documentos de adhesión a la OMC, que actuaron como *outputs* contextuales directos a los que se reaccionó en el sistema interno mediante la adecuación a las estipulaciones de dichos documentos –*inputs* directos- del sistema político. En este último caso la vinculación entre ambos sistemas es posterior al ingreso chino a la OMC.

En la relación entre la reforma económica y la estrategia de incorporación a la OMC, las acciones y reacciones entre el sistema interno y el sistema internacional se hallan integradas entre sí, haciéndose notoria una vinculación fusionada, es decir, una secuencia en la que un *output* fomenta un *input* que a su vez fomenta un *output*, reforzándose entre sí.

Las medidas de la reforma económica iniciada en 1978 cimentaron el camino para el acceso a la OMC y redujeron el impacto potencial de los cambios que tal incorporación implica, tanto en el nivel económico como en el socio-político. Sin embargo, el ingreso a la organización importa un nuevo proceso de reformas, cuyos plazos han sido pautados por el gobierno chino con los representantes de la OMC en los acuerdos de incorporación. De este modo, Beijing aceptó implementar un “nuevo paquete de reformas”, como pueden ser denominados los compromisos suscriptos, en un lapso que va de 3 a 10 años. Por lo tanto, la incorporación china a la OMC no representa el fin de las reformas económicas sino el inicio de una nueva etapa de las mismas y un proceso de adaptación que configura en sí mismo un punto de inflexión tanto para China como para el régimen de comercio internacional en sí mismo.

Como resultado positivo de la reforma económica se debe destacar la inserción de China en la economía internacional, materializada en su creciente relevancia en el

comercio internacional y en sus relaciones con otros regímenes económicos internacionales. La participación en el régimen monetario del FMI, destinada a obtener un resguardo financiero ante eventuales necesidades de crédito en función de la política de reforma, y las relaciones con bloques regionales en los que se bregaba por la incorporación a la OMC, ponen de relieve la vinculación entre el sistema interno y el sistema internacional y la relación de regímenes internacionales entre sí.

En virtud de que los regímenes se encuentran incluidos en conjuntos de otros acuerdos, la inclusión en la OMC refuerza la inserción de China en la economía mundial, ya que a partir del mismo China integra los principales regímenes económicos vigentes – entre ellos, el régimen monetario del FMI- y se vincula con los bloques comerciales regionales –como el APEC, la Unión Europea y el MERCOSUR-, insertos en el régimen comercial de la OMC.

Además, el ingreso a la OMC implica el reconocimiento del rol de China en el comercio mundial, que ha sido una de las consecuencias positivas de la reforma. En las negociaciones dirigidas a alcanzar el acceso al régimen, que puede ser entendido como la formalización de una situación previamente existente en la práctica desde el punto de vista cuantitativo, se observan secuencias de acción y reacción entre el potencial del mercado del país asiático y la estrategia de incorporación a la OMC.

Para las autoridades chinas, el ingreso a la OMC es funcional a la reforma económica, legitimando la posición del país en el comercio internacional, al ubicarlo como un actor parte del régimen comercial mundial, sujeto a las mismas condiciones e idénticos derechos que los demás. Además, el mejoramiento de la situación económica y, junto a él, del nivel de vida de la población, han sido los instrumentos legitimadores del régimen desde 1978.

Desde la perspectiva de la economía china, la clave estará en armonizar los costos y beneficios de modo que el impacto de la reducción de los ingresos en el sector agrícola, cuyas altas tasas de protección bajarán notablemente, y en algunas industrias intensivas en capital, con la pérdida de empleos que implican, pueda ser amortiguado por el aumento de los ingresos en sectores intensivos en mano de obra como textiles y vestimenta, con una demanda adicional de empleados. En el corto plazo, la migración de campesinos a las ciudades para emplearse en los sectores más beneficiados ocasionará serios desequilibrios, que serán uno de los desafíos a enfrentar de parte del gobierno.

Desde el punto de vista político, existe un claro desajuste entre el incipiente pluralismo económico y el centralismo político que actualmente se observan en China. Sin

embargo, a pesar de que la reforma política se circunscribe a aspectos administrativos y el Partido Comunista mantiene un papel preponderante, se debe remarcar el hecho de que sus Congresos Nacionales se transformaron en mecanismos para manifestar o incorporar los cambios económicos introducidos desde 1978. Por otra parte, la Constitución de 1982 provee un sustento legal a las reformas enmarcadas en el objetivo de crear una “economía socialista de mercado”. Por lo tanto, se evidencia una adaptación política a los cambios económicos que, si bien no implica una modificación del sistema político vigente, brinda un contexto de juridicidad a los cambios económicos, estrechamente vinculados, a partir de la década de los noventa, al deseo de ingresar a la OMC.

Como se mencionó en este trabajo, tanto China como sus principales socios comerciales se benefician del ingreso de Beijing a la OMC, evidenciándose la importancia de la estrategia comercial para la definición de la política exterior y la necesidad de los demás Estados de tener en claro sobre la base de qué normas, reglas, principios y procedimientos de toma de decisiones deberán relacionarse con China, de modo de maximizar sus oportunidades y reducir sus riesgos.

La primacía otorgada a la estrategia comercialista y el reconocimiento de que el desarrollo de sus economías internas se logra más fácilmente a través de la expansión de los mercados internacionales contribuyó sustancialmente a que los Estados individuales y los bloques de integración regionales apoyaran la incorporación de China a la OMC.

Desde la percepción de Rosencrance¹²⁶, China se encuentra en buenas condiciones desde el punto de vista interno para hacer frente a los impactos ocasionados por la incorporación al régimen de comercio internacional, dado que el mencionado autor considera que de alguna manera el comercio funciona mejor cuando existen “estados intervencionistas”, que actúan como intermediarios, amortiguando las presiones internas y externas causadas por la apertura de los mercados y centros financieros del país a los competidores extranjeros. De todos modos, Rosencrance hace referencia al hecho de que la mayor dependencia del comercio exterior genera presiones por instituciones más flexibles.

La total incorporación de China al sistema económico internacional a través de su ingreso al régimen comercial manifiesta el crecimiento de su cuota en los intercambios comerciales. En tanto, en el nivel de las instituciones y las normas a ellas ligadas representa un inmenso avance. Dado que los Estados y las instituciones internacionales se conforman mutuamente, la inclusión china en la OMC impacta en el régimen comercial en sí mismo, otorgándole mayor solidez y efectividad. En un contexto de cooperación

¹²⁶ ROSENCRANCE, Richard, Op. Cit., pág. 55.

institucionalizada, el egoísmo de los actores puede disminuir y las normas de cooperación se internalizan, por lo que el régimen comercial se beneficia de la incorporación de China, un Estado cuyo PBI se incrementa anualmente y cuya cuota en el comercio mundial deja de relieves su importancia creciente en la economía internacional.

Por su parte, China obtiene la previsibilidad y la seguridad que le otorga la participación en un régimen internacional. Además, este ingreso le brinda a China y a los demás miembros de la OMC los beneficios asociados con las funciones que desempeñan los regímenes internacionales. China pasó a integrar un régimen en el que existen esquemas de conducta aceptables y derechos de propiedad básicos, en cuyo marco se puede coordinar la toma de decisiones, se suministra información y se reduce el riesgo y se facilitan las negociaciones. En general, todos los trabajos académicos sobre regímenes internacionales señalan que una de sus principales funciones es crear expectativas comunes sobre las conductas que resultan apropiadas y elevar el grado de transparencia favoreciendo la cooperación para obtener ganancias comunes. Estas últimas funciones permiten explicar mejor por qué China y los restantes Estados consideraron conveniente la inserción del gigante asiático en el régimen de comercio internacional, partiendo de la base de su papel en el comercio mundial y del impresionante mercado potencial que representa.

ANEXOS

Cuadro 1.

COMERCIO CHINA-JAPON 1999-2003 (en millones de dólares)				
Año	Export. Chinas	Import. Chinas	Total del Comercio	Saldo
1999	32.399	33.768	66.167	-1.369
2000	41.654	41.512	83.166	142
2001	S/D	S/D	S/D	S/D
2002	48.440	53.470	101.900	-5.030
2003	59.422	74.150	133.572	-14.728

Fuente: Elaboración propia con datos de MOFTEC, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China.

Cuadro 2.

COMERCIO CHINA-ESTADOS UNIDOS 1999-2003 (en millones de dólares)				
Año	Export. Chinas	Import. Chinas	Total del Comercio	Saldo
1999	42.000	19.500	61.500	22.500
2000	52.100	22.300	74.400	29.800
2001	S/D	S/D	S/D	S/D
2002	69.950	27.230	97.180	42.720
2003	92.473	33.860	126.333	58.613

Fuente: Elaboración propia en base a MOFTEC, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China.

Cuadro 3.

COMERCIO CHINA-UNIÓN EUROPEA 1998-2001 (en millones de dólares)				
Año	Export. Chinas	Import. Chinas	Total del Comercio	Saldo
1998	S/D	S/D	S/D	S/D
1999	30.200	25.500	55.700	4.700
2000	38.192	30.845	69.038	7.347
2001*	74.100	29.300	103.400	44.700

* Los datos correspondientes a este año se presentan en millones de Euros.

Fuente: Elaboración propia en base a EUROSTAT, Ministerio de Relaciones Exteriores Chino y China Today.

Cuadro 4.

COMERCIO INTRABLOQUES

(Exportaciones a socios como porcentaje de las exportaciones totales)

Bloque	1990	1995	1996	1997	1999
APEC	68.5	72.0	72.1	71.8	69.7
MERCOSUR	8.9	20.3	22.7	24.08	25.1

Fuente: World Bank, “World Development Indicators 2000”.

Cuadro 5.

Niveles arancelarios ponderados en China con y sin La incorporación a la OMC (en porcentaje) *		
RUBRO	S/ INCORPORACION**	CON INCORPORACION
CEREALES P/CONS. HUMANO	0,00	0,00
CEREALES P/ANIMALES	6,03	6,03
SEMILLAS DE ACEITE	4,16	4,16
CARNE Y GANADO	10,14	10,14
PRODUCTOS LACTEOS	26,74	26,74
OTROS AGRICOLAS	22,09	22,09
OTROS ALIMENTOS	27,68	27,68
BEBIDAS Y TABACO	123,50	20,38
INDUSTRIAS EXTRACTIVAS	3,59	1,26
TEXTILES	57,10	9,39
INDUMENTARIA	75,99	14,85
MADERA Y PAPEL	21,57	4,80
PETROQUIMICOS	20,17	6,94
METALES	17,52	6,22
AUTOMOVILES	129,07	13,76
ELECTRONICOS	21,69	3,44
OTRAS MANUFACTURAS	23,53	6,74
TOTAL- P. AGRICOLAS	17,09	16,88
TOTAL – MANUFACTURAS	24,27	6,95
TOTAL	21,41	7,85

* En este caso se refleja la eliminación de las tarifas sin distinguir entre importaciones para la producción de exportaciones o para el consumo interno.

** Para la situación en la que no se produce el acceso los autores toman los datos correspondientes al año 1995.

Fuente: IANCHOVICHINA, Elena, MARTIN, Will, *Trade Liberalization in China's accession to the World Trade Organization*, World Bank, Washington DC, June 2000.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Libros

AGUIRRE, Mark, “*China capitalismo rojo. Los desafíos del viaje a la riqueza*”, Flor del Viento Ediciones, Barcelona, 2000

ATTINA, Fulvio, “*El sistema político global. Introducción a las relaciones internacionales*”, Paidós, Buenos Aires, 2001

DOUGHERTY, PFALTZGRAFF, “*Teorías en pugna en las relaciones internacionales*”, G.E.L., Buenos Aires, 1993

GUADAGNI, Alieto, “*China después de Mao. Socialismo y mercado*”, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1987

KEOHANE, Robert, “*Instituciones Internacionales y Poder Estatal*”, G.E.L., Buenos Aires, 1986

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph, “*Poder e interdependencia*”, G.E.L., Buenos Aires, 1988

KEOHANE, Robert, “*Después de la hegemonía*”, G.E.L., Buenos Aires, 1988, cap. 6

KRASNER, Stephen, “*International Regimes*”, Editorial Ithaca, México, 1983

MONETA, Carlos J., NOTO, Gerardo O., “*Dragones, tigres y jaguares. Relaciones América Latina/ Asia Pacífico más allá de la crisis*”, Ed. Corregidor, Buenos Aires, 1998

PIÑEIRO IÑIGUEZ, Carlos, “*La flecha amarilla. Hong-Kong – China y el nuevo equilibrio político en Lejano Oriente*”, Ed. Nuevohacer, G.E.L., Buenos Aires, 1998

RIOS, Xulio, “*China ¿Superpotencia del siglo XXI?*”, Ed. Icaria Más Madera, Barcelona, 1997

ROBERTS, J. A.G., “*Storia della Cina. La Política, la realta sociale, la cultura, l'economia dall'antichita ai nostri giorni*”, Newton & Compton Editori, Roma, 2002

SU Wenmin (Redactor), “*Asuntos de China. XIII Congreso del Partido Comunista y reforma de China*”, Beijing, noviembre de 1987

XIAOPING, Deng, “*Construir un socialismo con peculiaridades chinas*”, Ed. En Lenguas Extranjeras, Beijing, 1985

XIAOPING, Deng, “*Problemas fundamentales de China hoy*”, Ed. En Lenguas Extranjeras, Beijing, 1987

2. Capítulos de Libros

CESARIN, Sergio, “*China: enfoques sobre los cambios político, desde la desmaoización hasta la ‘cuarta generación’ de líderes*”, en la obra de CESARIN, Sergio, MONETA, Carlos (Comp.), “*China. Perspectivas del presente, desafíos del futuro*”, Eduntref, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires, 2002

GAO Xian, “*Reformas y controversias, algunos comentarios sobre la China actual*”, en la obra de CESARIN, Sergio, MONETA, Carlos (Comp.), “*China. Perspectivas del presente, desafíos del futuro*”, EDUNTREF, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires, 2002

ROSENCRANCE, Richard, “*La expansión del estado comercial*”, Ed. Alianza, Madrid, 1986, cap. 2, “Las diferentes visiones de las relaciones internacionales: la concepción político – militar y la concepción basada en el comercio”.

3. Artículos de Revistas

ASCHENTRUPP TOLEDO, Hermann, *“La Organización Mundial de Comercio y los retos del intercambio multilateral”*, en Revista “Comercio Exterior”, México, noviembre de 1995

BRAVO C., Lily, *“La inserción internacional de la República Popular China: una visión desde las relaciones internacionales”*, en Revista “Estudios Internacionales”, Santiago de Chile, Año XXXIII, N° 131, Julio-Diciembre de 2000

CENTRO DE ECONOMIA INTERNACIONAL, *“La Economía china: el ‘Reino Medio’ y el sinuoso camino hacia un nuevo milenio”*, en “Panorama de Economía Internacional”, Centro de Economía Internacional, Buenos Aires, N° 4, septiembre 1999

CESARIN, Sergio, *“La regionalización del espacio económico chino y los límites de las reformas económicas”*, en “Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia”, Buenos Aires, Vol.VIII, N° 3, Tercer Trimestre de 1999

FALCK, Melba, FERNANDEZ, H. Roberto, *“Políticas agrícolas en China y Japón: implicaciones para México”*, en Revista “Comercio Exterior”, México, Julio de 1999

FERNANDEZ LOMMEN, Yolanda, *“China en la OMC”*, en Revista “Política Exterior”, Madrid, julio/agosto 2000

GARCIA MENENDEZ, José Ramón, *“Área económica china: apertura e inserción en la economía mundial”*, en Revista “Estudios Internacionales”, Santiago de Chile, Año XXXIII, N° 131-132, Julio-Diciembre 2000

GARCIA, Pío, *“Alcances y límites del APEC”*, en Revista “Colombia Internacional”, Santafé de Bogotá, N° 32, Octubre-Diciembre de 1995.

GOLUB, Philip S., *“Shangai, vidriera del capitalismo chino”*, en Revista “Le Monde Diplomatique”, Buenos Aires, agosto 2000.

GUTIERREZ B, Hernán, “*Integración regional en el Este Asiático: conglomerados económicos y redes étnicas*”, en Revista “Estudios Internacionales”, Santiago de Chile, Año XXIX, N° 114, abril-junio de 1997

HAACKE, J, “*China’s participation in multilateral pacific cooperation forums*”, en Revista “Aussen Politik”, Hamburg, Vol. 48, N° 2, noviembre de 1997

HUANG, Chi, “*Ideas tentativas de Deng sobre la reforma política*”, en Revista “Beijing Informa”, Beijing, N° 39, septiembre de 1987

JIANREN, Lu, YUNLING, Zhang, “Principios y perspectivas de la APEC”, en Revista “Beijing Informa”, Beijing, N° 50, 10 de abril de 1996

JIXIAN, Ma, “*China y APEC: una asociación constructiva*”, en Revista “Beijing Informa”, N° 52. Beijing, 1996

QINTGTAI, Chen, “*Profundización de la reforma en las empresas estatales*”, en Revista “Beijing Informa”, Beijing, N° 49, diciembre de 1995

NAITAO, Wu, “*Economía mundial y China*”, en Revista “Beijing Informa”, Beijing, N° 23, julio de 1995

NIKOPOULOS, Nick, “*Vivere in un’epoca interessante: la Cina doppo l’entrata nel WTO*”, en Revista “Acque & Terre”, Roma, Anno XIII, N° 3, 2002

OZDEN, Kemal, “*The rise of China: its geostrategic importance, its political and military power and its relations with Turkey*”, en Revista “Eurasian Studies”, Ankara, TICA, Turkish International Cooperation Agency, N° 19, Spring-Summer 2001.

PALOU, Jordi, “*Hong Kong 1997, una transición de doble vía*”, en Revista “Política Exterior”, Madrid, N° 52, Vol. X, julio / agosto de 1996

PRYBYLA, Jan, “*China en la OMC: ¿Amenaza o promesa de cosas buenas a venir?*”, en Revista “Estudios y Publicaciones” (nueva serie), Taipei, junio de 2000

QIAN, Wenrong, *“Acusaciones absurdas. Los cargos hechos recientemente por EE.UU. contra la política demográfica china representan una gran interferencia en los asuntos internos de China”*, en Revista “Beijing Informa”, N° 35, septiembre de 1987

RAPOPORT, Mario, *“La globalización económica: ideología, realidad, historia”*, en Revista “Ciclos”, Buenos Aires, Vol. II, N° 12, 1° semestre de 1997

REN, Bian, *“Gran victoria de China en el problema de los derechos humanos”*, en Revista “Beijing Informa”, Beijing, N° 20, Mayo de 1996

ROSAS, María Cristina, *“Los procesos de regionalización económica en Asia”*, en “Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales”, México, Año XLII, N° 167, enero-marzo de 1997

RUGGIERO, Renato, *“China y el sistema de comercio internacional”*, en Revista “FOCUS OMC”, Ginebra, N° 19, 1997

STORY, Jonathan, BUENO, Rafael, *“La maldición china: vivir en tiempos agitados”*, en Revista “Política Exterior”, Madrid, N° 81, Mayo / Junio 2001

TOMASSINI, Luciano, *“El proceso de globalización y sus impactos sociopolíticos”*, en Revista “Estudios Internacionales”, Universidad de Chile, Santiago de Chile, Año XXIV, N° 115, julio-septiembre 1996

TORO MENDOZA, Sergio, *“Redes Globales Internacionales entre China y la UE: viejas lecciones para una nueva relación económica entre China y Chile”*, en Revista “Diplomacia”, Santiago de Chile, N° 87, Abril - Junio 2001

ZHENG, Yang, *“Las reformas económicas en 1994”*, en Revista “Beijing Informa”, Beijing, N° 17, abril de 1995

ZHONGZHOU, Li, *“La economía China y la OMC”*, en Revista “Beijing Informa”, Beijing, N° 30, julio de 1996

4. Documentos

ADINAT, Eduardo, *“China, la globalización y el FMI”*, Discurso presentado ante el Segundo Foro sobre Globalización organizado por la Fundación para la Cooperación en Temas de Globalización, Sanya, China, 14 de enero de 2001

BOLOGNA, Bruno, *“Los superbloques económicos: Asia Pacific Economic Cooperation. APEC”*, Cuadernos de Política Exterior Argentina, Serie Docencia N° 38, CERIR, Rosario, diciembre de 1997

“Discurso del Vice Ministro de Relaciones Exteriores de China Liu Huaqiu”, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Buenos Aires, 14 de marzo de 1994

“China: garantía de la seguridad alimentaria mundial”, Discurso del Premier Li Peng ante la Cumbre Mundial de Alimentos, Roma, del 13 al 17 de noviembre de 1996

“Existen condiciones para el ingreso de China a la OMC”, Entrevista del Premier del Consejo de Estado Li Peng con Peter Montagnon, en Revista Beijing Informa, Beijing, N° 29, julio de 1996, págs. 8-11

FAN, Zhai, SHANTONG, Li, *“The implications of accession to WTO on China’s economy”*, Paper to be presented at the third Annual Conference on Global Economic Analysis, Melbourne, Australia, June 27-30, 2000

FELSTEIN, Andrew, SALEH, Nsoluli, *“‘Big Bang’ versus gradualism in economic reforms: an intertemporal analysis with an application to China”*, International Monetary Fund Working Paper, Washington D.C., 2001

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, *“Economías en transición: análisis del FMI sobre los avances y perspectivas”*, Washington D.C., Noviembre de 2000

IANCHOVICHINA, Elena, MARTIN, Will, FUKASE, Emiko, *“Comparative study of trade liberalization regimes: the case of China’s accession to the WTO”*, Paper to be presented at the Third Annual Conference on Global Economic Analysis, Melbourne,

Australia, June 27-30, 2000

IANCHOVINCHINA, Elena, MARTIN, Will, *“Trade liberization in China’s accession to the World Trade Organization”*, World Bank, Washington D.C., June 2001

INTERNATIONAL MONETARY FUND, *“News Brief: IMF Board of Governors approves quota increase for China”*, News Brief N° 01/17, Washington D.C., February 8, 2001

MAKUC, Adrián, *“La gran ilusión de la OMC”*, Separata del Boletín Informativo Techint N° 298, Abril-Junio 1999

MARINI, Gustavo, *“La política exterior de la República Popular China”, Parte II “Alianza con la Unión Soviética”*, en Cuadernos de Política Exterior Argentina, Serie Docencia N° 22, CERIR, Rosario, noviembre de 1991

OFICINA DE INFORMACIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO DE LA REPUBLICA POPULAR CHINA, *“El problema de los cereales en China”*, Beijing, octubre de 1996.

OPPERS, Erik, *“Macroeconomic Cycles in China”*, World Bank, Washington D.C., 1997

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *“Informe sobre la salud en el mundo 2001”*, Anexo Estadístico, Ginebra, 2001

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, *“La Conferencia Ministerial de la OMC aprueba la adhesión de China”*, Ginebra, PRESS/252, 10 de noviembre de 2001

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, *“Moore acoge con satisfacción el acuerdo alcanzado entre China y la Unión Europea para la adhesión de China a la OMC”*, Ginebra, PRESS/232, 21 de junio de 2001

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, *“Moore acoge con satisfacción el acuerdo alcanzado entre China y los Estados Unidos para la adhesión de China”*, Ginebra, PRESS/230, 11 de junio de 2001

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, “Organización Mundial de Comercio”, Munich, 1995.

ORGANIZACION MUNDIAL DEL COMERCIO, “*Protocolo de Adhesión de la República Popular China*”, Ginebra, WT/L/432, 23 de noviembre de 2001

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, “*Informe sobre Desarrollo Humano 2000*”, Ediciones Mundi – Prensa, Madrid, 2000

“*Statement by H.E. Ambassador Qiao Zonghuai, Head of Chinese Delegation on Item 9 at the 57th Session of the Commission on Human Rights*”, New York, March 30, 2001

UNESCO, “*Literacy and non formal education sector. Estimates and projections of adult illiteracy for population aged 15 years old and above, by country and by gender 1970-2010*”, Ginebra, January 2002

WORLD BANK, “*China Brief*”, Washington D.C., 2001

WORLD TRADE ORGANIZATION, “*Concluyen con éxito en la OMC las negociaciones para la adhesión de China*”, Ginebra, Comunicado de Prensa, PRESS/243, 14 de septiembre de 2001.

ZHENXING, Su, “*Los cambios políticos y económicos en China hacia el fin del siglo*”, en 9^{nas.} Jornadas Bancarias de la República Argentina “La economía en la transición política. Las relaciones con Asia”, Asociación de Bancos de la República Argentina, Buenos Aires, 1999