

# **China: las medidas de respuesta a la crisis económica internacional y su lugar en el comercio mundial**

Carlos D'Elía  
drs@mrecic.gob.ar

Verónica Fossati  
vfo@mrecic.gob.ar

Juan Nava  
njv@mrecic.gob.ar

Cecilia Pérez Llana  
zll@mrecic.gob.ar

Carlos Galperín\*  
gci@mrecic.gob.ar

## **Resumen**

El objeto de este artículo es revisar en qué medida una crisis económica como la iniciada a fines de 2008 ha modificado el lugar de China en el mundo y ha influido, en particular, en el patrón de medidas de política comercial de China y de los demás países hacia las importaciones chinas.

En 2010 China se convirtió en la segunda economía mundial y su mejor desempeño comercial le permitió pasar a ser el primer exportador y el segundo importador mundial. En el campo macroeconómico, China respondió a la crisis, al igual que el resto de los países, con políticas fiscales y monetarias expansivas y con la puesta en marcha de un conjunto de incentivos económicos diseñado para impulsar la demanda interna.

China, en general, no acudió de manera significativa a políticas proteccionistas en el comercio internacional para reducir el impacto de la crisis, como tampoco lo hicieron la gran mayoría de los miembros de la OMC. Tampoco parece haberse incrementado el uso de políticas comerciales discriminatorias en contra de productos de origen chino por parte de sus socios comerciales.

Por último, no se encontró evidencia de que con la crisis haya aumentado la participación de China en las controversias y en las preocupaciones comerciales específicas en el terreno de obstáculos técnicos al comercio y en los temas sanitarios y fitosanitarios en el ámbito de la OMC.

A fines de 1978, China inició un proceso de reformas económicas y comerciales que en forma gradual liberó sustancialmente sus regímenes de comercio e inversiones internacionales. Este proceso implicó el paso de una economía de planificación central a otra basada en el mercado, aunque manteniendo el liderazgo político del partido comunista. En consecuencia, China se ha transformado radicalmente convirtiéndose en una economía socialista de mercado, que en el mundo occidental es considerada como una economía mixta, en la que la participación del estado se ha ido reduciendo paulatinamente.

Desde entonces incrementó de manera notable su participación en el comercio internacional, convirtiéndose en un nuevo eje del comercio mundial –primer exportador y segundo importador mundial en 2009–, disputando así la primacía a los Estados Unidos, Alemania y Japón.

---

\*Se agradecen los comentarios de Graciela Molle a una versión previa del presente artículo.

Al presente, China se encuentra en una etapa dinámica de inserción internacional y afronta la difícil tarea que representa la expansión de su mercado interno. Precisamente, el enorme mercado interior le brinda margen de maniobra para la continuidad de su proyecto modernizador, al permitirle amortiguar las oscilaciones de la demanda internacional.

La crisis económica mundial de 2008-2009 representó una experiencia concreta en el sentido apuntado. Si antes de que comenzara la crisis, en septiembre de 2008, China ya era considerada una potencia económica y comercial y sus políticas ya eran objeto de reclamos de las otras potencias, el desarrollo de la crisis y el impacto que tuvo en el mundo, principalmente en los Estados Unidos y Europa, han acentuado el poderío chino y, al mismo tiempo, el ímpetu de los reclamos sobre la economía asiática.

Con este marco, el presente artículo buscará analizar si la crisis económica y financiera por la que atraviesa la economía mundial desde fines de 2008 ha cambiado el lugar de China en el comercio mundial y si, a la vez, variaron las medidas que China suele adoptar contra las importaciones provenientes del resto del mundo y se modificó el patrón de medidas comerciales que los demás países suelen adoptar contra las importaciones provenientes de China.

El artículo se organiza de la siguiente forma. En la primera sección se describe el desempeño de China en el producto y el comercio mundiales. En la sección 2 se resumen las medidas comerciales y sectoriales y los planes de estímulo implementados por el gobierno chino a partir de octubre de 2008 para contrarrestar los efectos de la crisis internacional, mientras que en la sección 3 se identifican las medidas que han aplicado los demás países contra las importaciones provenientes de China. En la cuarta sección se revisan las controversias y preocupaciones comerciales que involucran a China en la Organización Mundial del Comercio (OMC) desde el inicio de la crisis. La última sección es de conclusiones.

## 1. China en el PIB y en el comercio mundial

Desde fines de la década del setenta, cuando inició su proceso de reformas económicas y comerciales, el producto interno bruto (PIB) de China, medido en dólares constantes, ha crecido a una tasa promedio del 10%, superior al crecimiento mundial (3,4%) y al de los Estados Unidos (2,7%), Japón (2,2%) y Alemania (1,7%) durante el período 1980-2010. De este modo, fue aumentando su participación en el producto mundial y escalando posiciones entre los países de mayor peso económico. En 2009 su nivel de actividad creció 9,2% mientras el producto mundial se redujo 0,7% y en 2010 creció 10,3% mientras que el producto mundial aumentó 5,1% (IMF, 2011: 2), lo cual le permitió desplazar a Japón y ubicarse como la segunda economía mundial con un PIB que se acerca a los U\$S 6.000 miles de millones.

Tres hechos caracterizan el comercio exterior chino en los últimos años: su papel creciente en el comercio mundial, el cambio en la distribución regional de las exportaciones e importaciones y la variación de su composición sectorial (D'Elía, Galperín y Stancanelli, 2008).

La apertura de su economía le permitió incrementar su penetración en los mercados de las economías desarrolladas y simultáneamente transformarse en un importante destino de exportación, especialmente para las economías de la región asiática, convirtiéndose en un nuevo eje del comercio mundial disputando así la primacía a los Estados Unidos, Alemania y Japón. Su participación en el comercio mundial se ha más que duplicado en los últimos diez años, llegando en 2009 a representar el 9,6% de las exportaciones y el 7,9% de las importaciones mundiales, con lo cual en ese año pasó a ser el primer exportador y segundo importador mundial<sup>1</sup> (OMC, 2010 d: 13), posiciones que mantuvo en 2010, con el 10,4% de las exportaciones y 9,1% de las importaciones (OMC, 2011 c: 24).

Las exportaciones e importaciones de China reflejan una tendencia ascendente que se acentuó desde fines de la década del noventa, alcanzando en 2008 ventas por U\$S 1.429 miles de millones y compras por U\$S 1.132 miles de millones, alrededor del quintuple de los valores de 2000, año previo a su ingreso a la OMC.

<sup>1</sup> En 1980, la posición de China como exportador e importador mundial era vigésimo y décimo noveno, respectivamente.

Por tener un crecimiento basado en las exportaciones, en particular de productos manufacturados, China fue afectada por los efectos de la recesión económica mundial iniciada a finales de 2008 (OMC, 2010 c: 2). Es por ello que en 2009, las exportaciones de China se redujeron 16% y sus importaciones 11% (OMC, 2010 d: 13), como resultado de un elevado componente importado en sus exportaciones de manufacturas, aunque la reducción fue menor que para el promedio mundial (23%) y para el resto de los cinco principales exportadores e importadores mundiales.

En 2009, los Estados Unidos fueron el principal destino de las ventas de China –con una participación de 20%– y Japón el primer origen de las compras –con una participación de 12,2%–. Otros importantes socios fueron Hong Kong RAE<sup>2</sup> de China y Japón como destinos de las exportaciones y la República de Corea y los Estados Unidos, como orígenes de las importaciones. El cambio más importante en la distribución regional de su comercio exterior se da con la disminución de la participación de Hong Kong, que quince años atrás era el destino de más del 40% de las ventas y el origen de alrededor del 20% de las importaciones, a la vez que creció el papel de los Estados Unidos en las exportaciones y de la República de Corea en las importaciones.

Un rasgo para marcar de las importaciones es que reflejan un alto grado de especialización vertical en relación con la producción de otros países del Asia-Pacífico, con China ocupando el lugar de centro regional re-exportador de manufacturas con mayor grado de elaboración: en 2009, el 32% de las importaciones fue de bienes destinados al denominado “comercio de perfeccionamiento” o de procesamiento, mientras que el 48% de las exportaciones fue de bienes perfeccionados en China: además, las empresas con inversión extranjera representan el 84% de dicho comercio (OMC, 2010 c: 152).

De este modo, China ha asumido un papel de doble eje en el comercio mundial: por un lado, su bajo costo salarial la ha transformado en un eje de las mercaderías que precisan un procesamiento intensivo en mano de obra, siendo un importador desde otros países de Asia de insumos y componentes intensivos en capital y un exportador de los productos terminados hacia América del Norte y Europa; por el otro, es un destino de bienes de capital y de manufacturas intensivas en capital (OMC, 2010 c: 7). Así, su saldo comercial presenta déficit con los países de la región asiática y superávit con los países desarrollados. Otro cambio en la composición sectorial del comercio se nota en que al mismo tiempo fue disminuyendo el papel de los productos del sector textil y vestidos en el total de las exportaciones: de representar cerca del 30% a principios de los 90, en los últimos años comprende alrededor del 15%.

## 2. Las medidas de respuesta de China

Para hacer frente a la crisis, las autoridades chinas aplicaron políticas fiscales y monetarias expansivas, implementaron un plan de estímulo económico para impulsar la demanda interna y contribuir a mantener el crecimiento económico ante la disminución de la demanda externa e hicieron uso de diversas medidas comerciales, subsidios y ayudas sectoriales y compras gubernamentales.

En esta sección se presenta un resumen de las medidas comerciales y sectoriales y de los planes de estímulo implementados por el gobierno chino entre octubre de 2008 –fecha considerada como de inicio de la crisis– y octubre de 2010 para contrarrestar los efectos de la crisis internacional.

Para el relevamiento se sigue el método del inventario, por el cual se enumera la cantidad de medidas, sin considerar el valor monetario involucrado ni el impacto de las medidas sobre el comercio, los precios, el consumo o la producción.<sup>3</sup> Se utilizó información extraída de material remitido por las embajadas y consulados argentinos en el exterior<sup>4</sup> y datos relevados por la Organización Mundial del Comercio en los informes preparados durante 2009 y 2010 sobre las medidas comerciales tomadas a partir de la crisis (OMC, 2009

<sup>2</sup> Hong Kong, Región Administrativa Especial de China.

<sup>3</sup> Para comentarios sobre los métodos para analizar las medidas de respuesta a la crisis, ver el artículo de Juan Nava, Carlos Galperín y Verónica Fossati, “La crisis económica y el proteccionismo agrícola”, en este número de la *Revista del CEI: Comercio Exterior e Integración*.

<sup>4</sup> La información remitida por las embajadas y consulados argentinos fue utilizada por el CEI como insumo para una base de datos sobre medidas proteccionistas implementadas a partir de la crisis económica internacional. Para consultar los resultados obtenidos a partir de dicho relevamiento ver Dopporto Miguez, Fossati y Galperín (2009).

a, b, c y 2010 a y b). Para las medidas de defensa comercial, la información utilizada en esta sección surge de la "Temporary Trade Barriers Database" del Banco Mundial.<sup>5</sup>

Es necesario tener en cuenta ciertas características de la información utilizada:

- Por un lado, la información está sujeta a cierto margen de error ya que en muchos casos se trata de anuncios gubernamentales que no siempre se efectivizan, pueden cambiar o incluso revertirse. Además, como sólo se incluyen las medidas que surgen de la información recopilada, es probable que se hayan dejado de lado algunas medidas.
- Por otra parte, no siempre es posible distinguir entre las medidas que se tomaron como respuesta a la crisis, aquéllas que se hubieran implementado igual independientemente de la crisis y las que se tomaron aprovechando la ocasión que brinda una crisis de esta magnitud.
- Muchas medidas comerciales, en particular las de defensa comercial, se adoptan luego de un proceso que involucra varios actores y conlleva un período razonable de tiempo, por lo que una cierta parte de las medidas adoptadas durante la crisis puede ser el resultado de un proceso iniciado con anterioridad.
- Por último, en muchos casos no se especifica si las medidas adoptadas tienen carácter transitorio o permanente, o no queda claro el plazo de implementación.

## 2.1. Medidas macroeconómicas

En noviembre de 2008, el Gobierno chino anunció un plan de estímulo por un valor de 4 billones de yuanes (13,3% del PIB de 2008, equivalente a U\$S 586.000 millones), para un período de dos años, para reactivar la economía a partir de incentivos a la demanda interna, tanto privada como estatal. Poco más del 40% de la inversión tuvo como destino ampliar las obras de infraestructura –principalmente autopistas y líneas férreas–, 25% para reconstrucción en zonas afectadas por terremotos y 10% a construcción de viviendas (OMC, 2010 c: 61).

En abril de 2009 comenzó la construcción de 10 grandes obras de infraestructura a un costo de 19.600 millones de yuanes (U\$S 2.860 millones). Las inversiones incluyen proyectos de conservación ecológica, construcción y renovación de autopistas y proyectos relacionados con la conservación del agua.

Asimismo, desde principios de 2009 se llevó a cabo una reforma del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a fin de reducir la carga impositiva de las empresas –se espera que implique un ahorro para las empresas cerca de U\$S 17.000 millones–. Las medidas adoptadas tienden también a aliviar las regulaciones de préstamos comerciales a fin de canalizar más créditos a proyectos prioritarios en el interior del país y para las PyMEs y alentar las fusiones y adquisiciones buscando que se unifiquen las estructuras de algunos sectores.

A su vez, en septiembre de 2008, el Banco Popular de China (BPCh) dejó de lado su política monetaria estricta para dar lugar a otra moderadamente flexible con el fin de estimular la demanda interna: redujo las tasas de interés en varias ocasiones, incrementó los encajes bancarios obligatorios y disminuyó la esterilización de divisas (OMC, 2010 c: 4).

Una gran parte del paquete de incentivos se puso en práctica mediante el incremento de los préstamos bancarios y el BPCh instó a los bancos a conceder préstamos a través del sistema de "orientación administrativa". Los nuevos créditos bancarios aumentaron en 2009, llegando a ser casi el doble que los otorgados durante 2008. Para evitar las presiones inflacionarias de una política monetaria más flexible, en 2010 el BPCh empezó a reducir los incentivos monetarios mediante el incremento del coeficiente de encaje obligatorio (OMC, 2010 c: 4-5), el cual aumentó 200 puntos básicos (2 puntos porcentuales) en todo el año.

Respecto de la política cambiaria, China mantuvo un tipo de cambio estable a diferencia de muchos países que permitieron la depreciación de sus monedas como una forma de paliar los efectos de la crisis sobre sus exportaciones. El gobierno chino ha afirmado que tiene previsto "seguir mejorando el régimen de tipo

<sup>5</sup> Bown (2010 a).

de cambio flotante dirigido basado en la oferta y la demanda del mercado y con referencia a una cesta de monedas, y a mantener el tipo de cambio básicamente estable, a un nivel adaptable y equilibrado” (OMC, 2010 c: 5).

Esta política viene generando críticas de parte de muchos países que deben enfrentar la competencia de los productos de origen chino tanto en sus mercados como en terceros países. Entre los que han tenido una posición más activa en este sentido se encuentran los Estados Unidos, donde diversas iniciativas legislativas vienen buscando aplicar algún tipo de sanción comercial a las importaciones chinas a causa de su política cambiaria, aunque ninguna de ellas ha logrado aún la aprobación de las dos cámaras del Congreso y no cuentan con el apoyo del Ejecutivo, que no está de acuerdo con el uso de este mecanismo a pesar de coincidir con el objetivo final (ver Recuadro 1)<sup>6 7</sup>.

Por otro lado, algunas medidas de los paquetes de incentivos introducidos desde 2008 pueden contribuir a modificar el superávit crónico de ahorro respecto de la inversión en China y a incentivar el crecimiento de la demanda interna; por ejemplo, las inversiones a largo plazo en la reforma sanitaria, el incremento del gasto público en la reforma de la enseñanza y del sistema de pensiones y la promoción del desarrollo agrícola y del sector de servicios (OMC, 2010 c: 9-10).

La crisis y la consecuente reducción de la demanda externa resaltaron el exceso de capacidad instalada de varias industrias de manufacturas pesadas de China, tales como acero, aluminio y cemento (OMC, 2010 c: 11). Esta situación podría llevarlas a buscar una salida a través de un aumento de exportaciones, lo cual ocasionaría más “fricciones comerciales” con los mercados de destino, tema que se retoma en las secciones 3.1 y 4.1.

#### Recuadro 1

##### **La política cambiaria china y la amenaza de sanciones comerciales de los Estados Unidos: los proyectos en el Congreso**

En los Estados Unidos, algunos actores del Congreso buscan declarar a China como “manipuladora” del tipo de cambio y por lo tanto establecer sanciones comerciales. De los diversos proyectos presentados, uno logró en 2010 la aprobación de la Cámara de Representantes y otro logró la sanción del Senado en octubre pasado.

El primero fue la Currency Reform for Fair Trade Act (H.R. 2378), aprobada por la Cámara de Representantes el 29 de septiembre de 2010, por el cual el gobierno podría imponer aranceles adicionales a las importaciones provenientes de China si este país no revaluara su moneda frente al dólar.

El proyecto habilitaba al Departamento de Comercio de los Estados Unidos a considerar la subvaluación de una moneda como equivalente a un subsidio a las exportaciones y de este modo poder aplicar un derecho compensatorio a las importaciones provenientes del país con la moneda subvaluada. Aunque el proyecto no habla en particular de China, todos los debates se refirieron a la moneda y a las exportaciones chinas. El proyecto fue aprobado por 348 votos a 79, con votos favorables tanto de demócratas (249) como de republicanos (99).

Una explicación de este nivel de apoyo está en que una parte creciente de la opinión pública de los Estados Unidos está viendo al comercio libre como causante de la pérdida de empleos en esta crisis.

Aunque el Senado no lo adoptó, esta cuestión siguió siendo objeto de debate en ambas Cámaras y se presentaron diversos proyectos de ley que también contemplan la utilización de mecanismos comerciales para abordar la cuestión de la subvaluación del yuan y que son similares al tratado en el 2010 en la Cámara de Representantes. Entre ellos se destacan los del representante Sander Levin (demócrata) (H.R. 639) y de los senadores Sherrod Brown (demócrata) y Olympia Snowe (republicana) (S. 328), ambos con un amplio apoyo de las bancadas de los dos partidos mayoritarios.

<sup>6</sup> También en el Congreso se ha planteado que debería presentarse un caso contra China en el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, aunque serían débiles los fundamentos legales de un caso como éste (ver Busch y Levy, 2010).

<sup>7</sup> La relación entre la política cambiaria y el comercio también se está debatiendo en la OMC, donde Brasil ha presentado en 2011 diversas comunicaciones solicitando un tratamiento formal (OMC, 2011 a y b). En OMC (2011 b: 2) se recuerda que en 1947, en los debates previos a la creación de la UNCTAD, se había considerado que las políticas cambiarias podrían constituir “en ciertas circunstancias, un subsidio a la exportación, al cual se puede responder con los derechos compensatorios”.

Es así como el 11 de octubre de 2011 el Senado aprobó –por 63 votos a 35– un nuevo proyecto presentado en septiembre de ese año por el senador Brown con el nombre de Currency Exchange Rate Oversight Reform Act (S. 1619). El Acta prescribe al Secretario del Tesoro a precisar cuáles son las monedas “desalineadas” –definidas como las que muestran una significativa y sostenida subvaluación respecto de su nivel de equilibrio de mediano plazo–, insta a negociar con el país cuya política monetaria genera esa situación para buscar cómo corregir la subvaluación y propone diversas acciones, entre las que se incluyen tres medidas de tipo comercial. La primera es ajustar el precio de exportación que se utiliza en las investigaciones antidumping en función del porcentaje en que la moneda del exportador se encuentra subvaluada respecto del dólar, lo cual aumenta el margen de dumping e incrementa la probabilidad de aplicar derechos antidumping. La segunda es que la subvaluación de la moneda puede considerarse como un subsidio sujeto a medidas compensatorias, esto es, permite aplicar derechos compensatorios a las exportaciones provenientes de países cuya moneda se considere que está subvaluada respecto del dólar. La tercera es que prohíbe las compras públicas de bienes provenientes de dicho país, salvo que sea signatario del Acuerdo sobre Contratación Pública de la OMC, acuerdo que China no ha firmado.

El Poder Ejecutivo ha planteado dudas con relación a si aplicaría este tipo medidas en caso de que el Congreso termine aprobando una ley al respecto, a pesar de su posición a favor de una mayor revaluación del yuan frente al dólar, dado que optó por la estrategia de mantener una “diplomacia silenciosa” (Bridges Weekly Trade News Digest, 2010 y 2011). Sin embargo, podría ser un elemento más a utilizar para presionar al gobierno chino para que modifique su política cambiaria.

El gobierno chino ha expresado su oposición al proyecto aprobado y ha dicho que el déficit comercial de los Estados Unidos con China es el resultado de cambios en la división internacional del trabajo y de las propias políticas macroeconómicas de Estados Unidos y no una consecuencia del valor del yuan respecto del dólar, además de sugerir la posibilidad de una guerra comercial si se aplica alguna de las medidas incluidas en el Acta.

Una cuestión adicional no menor es que es muy discutible que estas medidas sean consistentes con las normas de la OMC que regulan el comercio internacional. En caso de que no lo sean, si el gobierno de los Estados Unidos hace uso de este tipo instrumentos, el gobierno chino podría iniciar un reclamo formal en la OMC. En esta línea de razonamiento, un precandidato republicano a la presidencia se ha opuesto al Acta del Senado sosteniendo que el gobierno chino podría iniciar acciones similares contra las exportaciones de los Estados Unidos aduciendo que la actual política monetaria norteamericana está subvaluando el dólar respecto del yuan (Bridges Weekly Trade News Digest, 2011).

Vale señalar que la intención de accionar legislativamente contra China por la subvaluación del tipo de cambio es anterior a la crisis económica de 2008. Por caso, durante 2005 y 2006 ya se discutía en ambas Cámaras del Congreso si la política cambiaria china creaba una situación de ventaja comercial desleal que ameritaba el uso de instrumentos comerciales como los derechos compensatorios (Lum y Nanto, 2007).

## 2.2. Medidas comerciales

Desde el inicio de la crisis, China adoptó un conjunto de medidas comerciales referidas a las importaciones y a las exportaciones. Entre las primeras, efectuó cambios en los aranceles de importación, tomó medidas de defensa comercial, hizo algunos cambios en el régimen de licencias de importación y modificó otras barreras no arancelarias. Entre las segundas, adoptó medidas que favorecieron las exportaciones, como subsidios y reintegros, y otras que trabaron las ventas.

### 2.2.1. Sobre las importaciones

Los aranceles a la importación no sufrieron cambios de importancia desde el inicio de la crisis sino que mantuvieron su tendencia descendente: entre 2007 y 2009, el promedio aritmético de los derechos nación más favorecida (NMF) aplicados cayó de 9,9% a 9,6%, en productos agropecuarios de 15,8% a 15,6% y en productos no agropecuarios de 9% a 8,7% (OMC y CCI, 2008 y 2010).

Los cambios en los aranceles aplicados no fueron generalizados sino referidos a algunos productos en particular. Por ejemplo, hubo aumentos en algunos combustibles y productos agropecuarios –v.g., harina de soja y carne de porcino–<sup>8</sup> y reducciones en bienes de origen agropecuario –v.g., frutillas y bebidas fermentadas– y manufacturas industriales –v.g., cueros, pieles, tejidos–.

Es necesario tener en cuenta que, como resultado de sus negociaciones para acceder a la OMC, China consolidó el 100% de sus aranceles y los aranceles NMF aplicados son cercanos a los consolidados<sup>9</sup>, por lo que su margen de acción para incrementar los aranceles aplicados es escaso.

Entre las medidas de defensa comercial, el número de investigaciones antidumping iniciadas se incrementó notablemente en comparación con 2007<sup>10</sup> –año en que se inició una única medida– pero con valores similares al de años anteriores, aunque sin llegar al máximo alcanzado en el año 2002 (Cuadro 1), lo cual no permite establecer un nexo causal entre este incremento y la crisis. Además, a pesar del aumento de investigaciones iniciadas, el derecho antidumping promedio aplicado a las nuevas medidas iniciadas durante 2009 fue menor al de las iniciadas antes de 2008 (Chandra, 2011).

**Cuadro 1**  
**Medidas antidumping iniciadas por China, por país objeto de la investigación, 2002-2010**

País	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Corea del Sur	8	3	5	2	1	1	2	1	
Estados Unidos	4	5	5	4			2	4	2
Japón	7	4	6	5	3	1	1		
Rusia	3		3	1				2	
Singapur			1	1	2	1			
Taiwán	3	2	2	3	2	1	2	1	
Unión Europea	1	2	1	3	1		2	2	2
Otros	4	5	4	5	1	0	5	7	0
Total de investigaciones por producto*	9	6	8	7	5	1	6	8	2

Nota: \* El número total de investigaciones iniciadas se contabiliza por producto, es decir, que si China inició una investigación para un producto contra diversos países exportadores, se considera como una única medida. En cambio, la cifra para cada país muestra en cuántas de dichas medidas se vieron alcanzados los productos exportados a China por dicho país.

Fuente: CEI en base a Bown (2010 a).

Desde octubre de 2008 hasta el tercer trimestre de 2010, China inició 13 investigaciones antidumping, lo que lo convierte en el sexto país que más frecuentemente ha recurrido a este tipo de medidas durante dicho período. En una de estas investigaciones se aplicaron derechos preliminares y en otras ocho se establecieron derechos definitivos<sup>11</sup>. Además, el gobierno chino adoptó 2 medidas antidumping correspondientes a investigaciones iniciadas antes de octubre de 2008. Las investigaciones involucran a 26 subpartidas arancelarias (6 dígitos del Sistema Armonizado) que representaron menos del 1% de las importaciones para el promedio del período 2007-2009.

<sup>8</sup> Este aumento del arancel se debe a que dejó de aplicar el arancel NMF “provisional” –que se utiliza de manera temporaria– que era más bajo que el arancel NMF “convencional”, el cual pasó a regir nuevamente desde ese momento.

<sup>9</sup> La diferencia o “agua” entre el promedio aplicado y el consolidado es de 0,4 puntos porcentuales para el total de los productos, de 0,1 puntos para los productos agropecuarios y de 0,5 puntos para los productos no agropecuarios (OMC y CCI, 2010).

<sup>10</sup> Chandra (2011) también observa este incremento si se lo mide por la participación de los productos involucrados en relación con el total de productos importados y por la participación del valor de las importaciones afectadas por estas investigaciones antidumping en el total de importaciones.

<sup>11</sup> El número de investigaciones iniciadas se contabiliza por producto, es decir, que si un país inicia una investigación para un producto contra diversos países exportadores, se considera como una única medida. Este criterio difiere del utilizado por la OMC para sus estadísticas, que contabiliza tantas medidas como países afectados por cada investigación.

Los sectores más afectados durante la crisis han sido productos químicos, plásticos y metales comunes y sus manufacturas. Sin embargo, no lo han sido en mayor medida que antes de la crisis (Chandra, 2011). Los dos primeros sectores tradicionalmente han sido objeto de la mayoría de las investigaciones antidumping por parte de China. El mayor número de investigaciones ha recaído sobre economías desarrolladas, como Japón, los Estados Unidos, Corea del Sur y la Unión Europea, aunque también sobre otros países como Taiwán y Rusia<sup>12</sup>.

En relación con las medidas compensatorias de subsidios, cabe destacar que hasta junio de 2009 China nunca había iniciado una investigación de este tipo. Desde ese momento hasta el tercer trimestre de 2010, inició cuatro investigaciones, tres de ellas contra los Estados Unidos –relativas al acero magnético laminado plano de grano orientado, a la carne aviar y a los automóviles de turismo y vehículos todo terreno– y la restante contra la Unión Europea –referida a la fécula de papa–.

Las investigaciones afectan a 13 subpartidas arancelarias (6 dígitos del Sistema Armonizado) que representaron el 0,3% de las importaciones chinas en el período 2007-2009. En dos casos ya se impusieron medidas compensatorias finales.

En cuanto a las medidas de salvaguardia a la importación, la única medida de este tipo tomada por China corresponde al año 2002, se aplicó al acero y fue levantada a fin de 2003. Vale aclarar que fue decidida en respuesta a una medida similar tomada por diversos países, entre los que estaban los Estados Unidos y la Unión Europea, en el marco de una crisis global de la industria del acero (Bown, 2010 b).

Respecto a las licencias a la importación, no hubo modificaciones de sustancia. Según la información disponible, en julio de 2009 se dictaron licencias automáticas para la importación de determinados lácteos<sup>13</sup> y en febrero de 2010 se anunció un ajuste anual del catálogo de ítems sujetos a licencias automáticas de importación, que incluye cerdo, pollo, aceite vegetal, tabaco, papel, leche, minerales, productos químicos, productos eléctricos y ciertas manufacturas de acero.

Entre otras barreras no arancelarias a la importación, en febrero de 2010 se procedió a un ajuste de la lista de productos sujetos a prohibición y restricción en el marco del comercio de perfeccionamiento: se suprimieron de la lista determinadas materias primas de plástico, productos de plástico y de madera, productos textiles y productos metálicos.

Por su parte, y de acuerdo con las notificaciones presentadas por China al Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (CoMSF) de la OMC, se ha verificado un incremento de la cantidad de medidas sanitarias y fitosanitarias, medidas que afectan a los productos agrícolas (Gráfico 1). Como en 2009 se redujo el total de notificaciones presentadas, también aumentó la participación en el total, superando a los años previos, salvo al 2002<sup>14</sup>. Sin embargo, vale recalcar que estas medidas no implican *per se* una restricción a la importación pero tiene el potencial de serlo.

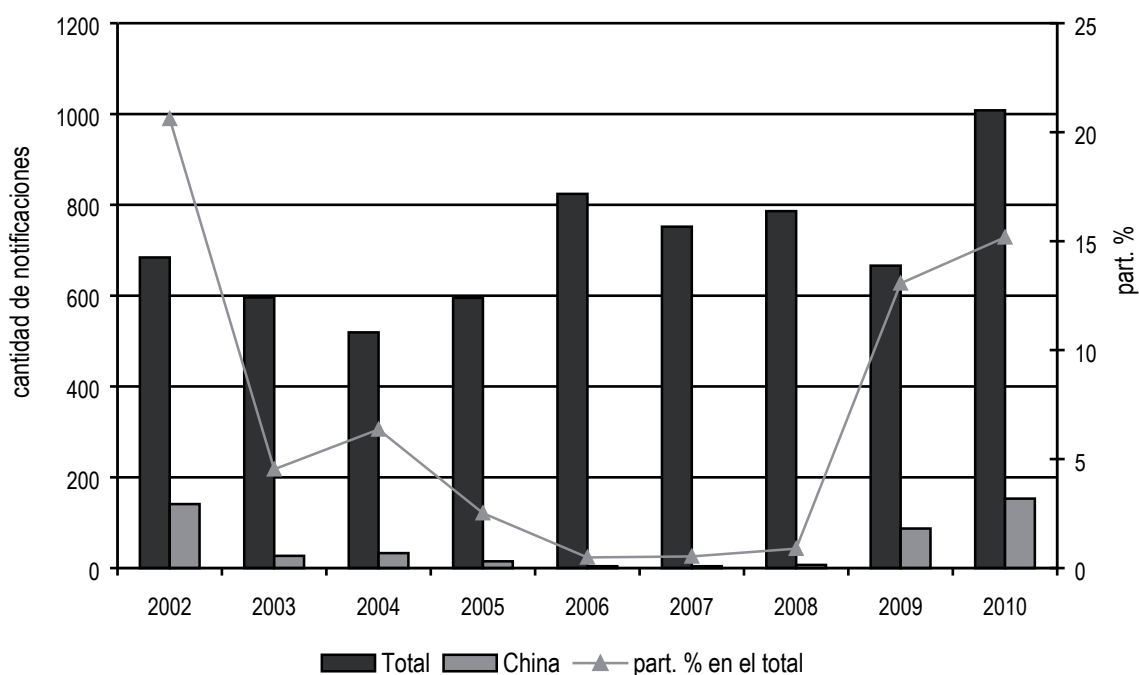
Por otro lado, también se tomaron medidas para facilitar las importaciones: en marzo de 2009 se implementaron medidas destinadas a acelerar los procedimientos y las formalidades aduaneras, mientras que en agosto del mismo año se derogaron medidas de administración y normas para la verificación de la importación de partes de automóviles.

<sup>12</sup> Según Bown (2010 b), China no ha tratado de manera diferencial a los países objeto de medidas antidumping, a diferencia del trato que habría recibido por parte de otros países, según se comenta en la sección 3.1.1.

<sup>13</sup> Según Yue (2009), estas licencias habrían limitado las importaciones y favorecido un incremento de la producción interna.

<sup>14</sup> China es el tercer país en cantidad de notificaciones ordinarias presentadas al CoMSF de la OMC desde 1995, luego de los Estados Unidos y Brasil y por delante de Canadá, Corea y la Unión Europea (OMC, 2011 h).



**Gráfico 1****Notificaciones ordinarias al Comité de MSF de la OMC, 2001- 2010**

Fuente: CEI en base a OMC (2011 f).

### 2.2.2. Sobre las exportaciones

China aplicó medidas que favorecieron las ventas como otras que las restringieron. Entre las primeras, entre noviembre de 2008 y abril de 2009 aumentó los reintegros a la exportación mediante incrementos en la tasa de devolución del impuesto al valor agregado (IVA) para la exportación de algunos productos, entre ellos, hierro y acero, metales no ferrosos, productos electrónicos, textiles e indumentaria, productos químicos y farmacéuticos, aparatos domésticos, calzado, artículos de viaje, plásticos y muebles. Las desgravaciones del IVA respecto de las exportaciones alcanzaron un valor de 648.700 millones de yuanes en 2009 (7,9% del valor de las exportaciones totales de mercancías), superior a los 586.600 millones de yuanes del 2008 (5,9% del valor de las exportaciones) (OMC, 2010 c: 50).

En 2009 aumentaron los seguros de crédito a la exportación ofrecidos por la Corporación de Seguros de Crédito y Exportación de China por U\$S 84.000 millones, el Banco de Exportación e Importación de China ofreció créditos preferenciales de exportación al comprador por U\$S 10.000 millones y el Ministerio de Comercio otorgó créditos a la exportación para maquinaria y productos electrónicos por U\$S 42.000 millones.

Entre diciembre de 2008 y enero de 2010 se eliminaron los derechos de exportación de más de 120 productos –entre ellos, chapas de acero, arcillas, mineral de aluminio, productos químicos, ferroaleaciones– y se redujeron los derechos de exportación de aproximadamente 40 productos –que incluyen fósforo amarillo, productos químicos y fertilizantes–.

China no introdujo modificaciones de importancia en el régimen de contingentes y licencias de exportación. En enero de 2009 se canceló la administración de licencias de exportación de capullos de seda y determinados productos de seda.

Entre las medidas que restringieron las exportaciones, a fines de 2008 hubo aumentos de los derechos de exportación sobre algunos pocos productos, entre ellos apatito<sup>15</sup> y silicio.

Por otra parte, a partir de febrero de 2009 se restringió la exportación de determinados productos derivados de recursos agotables, como bauxita, coque, feldespato, magnesio, manganeso, silicio, fósforo amarillo y zinc, bajo el argumento de que consumen grandes cantidades de energía y tienen efectos contaminantes.<sup>16</sup>

## 2.3. Subsidios y ayudas sectoriales

Las políticas sectoriales siguen siendo instrumentos importantes de las políticas del Gobierno para influir en la asignación de recursos. A principios de 2009, el Gobierno identificó los diez sectores más afectados por la reducción en la demanda externa causada por la crisis mundial<sup>17</sup> (OMC, 2010 c: 62). Entre las medidas más relevantes para fomentar el desarrollo de estos sectores figuran la reducción de los impuestos aplicados a las empresas y la concesión de préstamos en condiciones preferenciales u otros tipos de asistencia financiera a las empresas que intervienen en estos sectores, para alentar, entre otras cosas, la innovación.

Uno de los principales sectores receptores de estas medidas fue el automotriz. Entre ellas se destacan la asignación de 10.000 millones de yuanes (U\$S 1.500 millones) durante un período de tres años para facilitar las actividades de investigación y desarrollo de autos limpios, un subsidio de 5.000 millones de yuanes para la compra de vehículos ligeros por parte de los agricultores, el otorgamiento de un préstamo por parte del Banco de Exportación e Importación de China a una compañía automotriz por aproximadamente U\$S 14.500 millones, el anuncio en marzo de 2009 del apoyo al desguace y la reposición de vehículos usados y la reducción 10% a 5% del impuesto a las ventas para automóviles nuevos con motores de 1,6 litros o menos, lo que se estima que representó una pérdida de recaudación de 30.000 millones de yuanes.

En cuanto al sector agrícola, primero a principios de 2009 y luego en junio de 2010, se incrementaron los subsidios en 40.000 millones de yuanes –mediante un plan de descuentos– para que los agricultores compren aparatos domésticos; en febrero de 2009 se anunció un aumento de los subsidios a la agricultura y la ganadería, que incluye apoyo crediticio para mejorar la escala y para establecer instalaciones sanitarias; y en marzo de 2009 el gobierno anunció que gastaría U\$S 10.000 millones adicionales para aumentar sus reservas de materias primas e incrementar en un 20% el gasto agrícola.<sup>18</sup> También se otorgaron subsidios por 14.000 millones de yuanes para la compra de maquinaria que presente un consumo energético más eficiente.

Además, a principios de febrero de 2009 se anunció un plan para crear empleo, disminuir los costos de distribución y mejorar la calidad y disponibilidad de productos en las áreas rurales. Como parte de la iniciativa se planeó establecer, durante 2009, 150.000 tiendas en los distritos rurales para ofrecer a los habitantes del campo acceso a productos seguros.

Para el sector petroquímico se anunciaron inversiones por 100.000 millones de yuanes (U\$S 14.600 millones) para mejorar la calidad de las refinerías, conseguir combustibles más “limpios” y reducir el sulfuro y otras emisiones (60.000 millones de yuanes en 2009 y el resto en 2010), como así también que se invertirían 400.000 millones de yuanes en 20 nuevos proyectos relacionados con el mejoramiento de las refinerías.

Con la crisis, el gobierno chino también ha adoptado medidas para favorecer el cuidado del medio ambiente, al igual que lo han hecho diversos países, tanto desarrollados como en desarrollo (Robins, Clover y Singh, 2009). Por ejemplo, en junio de 2009 el gobierno anunció que para la adquisición de aparatos eléctricos de

<sup>15</sup> El apatito es una fuente de los denominados minerales de “tierras raras”, muy utilizados como materia prima para la fabricación de bienes electrónicos de avanzada.

<sup>16</sup> Como consecuencia de la aplicación de esta medida, en el año 2009 la Unión Europea, México y los Estados Unidos iniciaron procedimientos en el marco de la OMC y actualmente están sustanciando un caso contra China ante el Órgano de Solución de Diferencias (Diferencias DS394, DS395 y DS398).

<sup>17</sup> Estos sectores son hierro y acero, automóviles, construcción naval, industria petroquímica, textiles y prendas de vestir, industria ligera, metales no ferrosos, producción de equipos, sectores de la electrónica y la información y el sector de logística.

<sup>18</sup> Esta medida debería mejorar los precios locales de granos.

uso doméstico que hagan uso eficiente de la energía se otorgaría un reembolso del 10% sobre el precio de venta (20.000 millones de yuanes, equivalentes a U\$S 2.900 millones). En esta línea también se puede incluir la ya mencionada ayuda al sector automotriz para el desarrollo de autos limpios.

## 2.4. Compras del gobierno

También se han tomado medidas referidas a las compras gubernamentales, que por su magnitud y orientación pueden influir en la asignación de recursos favoreciendo a los productores locales mediante prácticas de compra nacional. Por ejemplo, en mayo de 2009, como parte del paquete de incentivos económicos, se reafirmó la práctica prevista en la ley de Contratación Pública de 2002 de dar prioridad a los productos, proyectos y servicios nacionales.

## 3. Las medidas de respuesta comerciales de otros países contra China

De las medidas comerciales que los diversos países han adoptado a raíz de la crisis internacional, algunas de ellas afectan en particular a ciertos mercados. En esta sección se intenta identificar, en base a la misma información utilizada en la sección 2, las medidas que se han aplicado contra las importaciones provenientes de China. Vale resaltar que sólo se analizan las medidas dirigidas explícitamente contra China –por ejemplo, las medidas antidumping<sup>19</sup>– y no aquellas de carácter más general que afectan a todos los países, aunque en muchos casos China puede ser el mayor afectado debido a su lugar como uno de los principales proveedores de ciertos productos o porque la redacción de la medida apunta a prácticas que estaría llevando a cabo China (v.g., las medidas comentadas en el Recuadro 1).

### 3.1. Medidas comerciales correctivas

Las medidas comerciales correctivas constituyen una parte importante de las medidas que afectan los intereses comerciales chinos. Las más utilizadas han sido las medidas antidumping, seguidas por los derechos compensatorios y luego las salvaguardias específicas.

#### 3.1.1. Medidas antidumping

Desde octubre de 2008 hasta octubre de 2010 se iniciaron 118 investigaciones antidumping contra China –81 exclusivamente contra China, las 37 restantes involucran además a otros países–, que representan el 60% del total de investigaciones iniciadas en dicho período y convierten a China en el país con mayor cantidad de investigaciones iniciadas en su contra. En 30 casos se impusieron medidas antidumping preliminares y en 41 medidas definitivas.

Las investigaciones afectan a más de 290 subpartidas arancelarias (6 dígitos del Sistema Armonizado) y representan el 1,08% del promedio de las exportaciones chinas del período 2007-2009.

Los capítulos que reúnen la mayor cantidad de medidas iniciadas durante este período son manufacturas de fundición de hierro y acero, filamentos sintéticos o artificiales, productos químicos orgánicos, calzados y tejidos de punto. Estos cinco capítulos concentran el 40% de las subpartidas sujetas a investigaciones antidumping durante el período analizado.

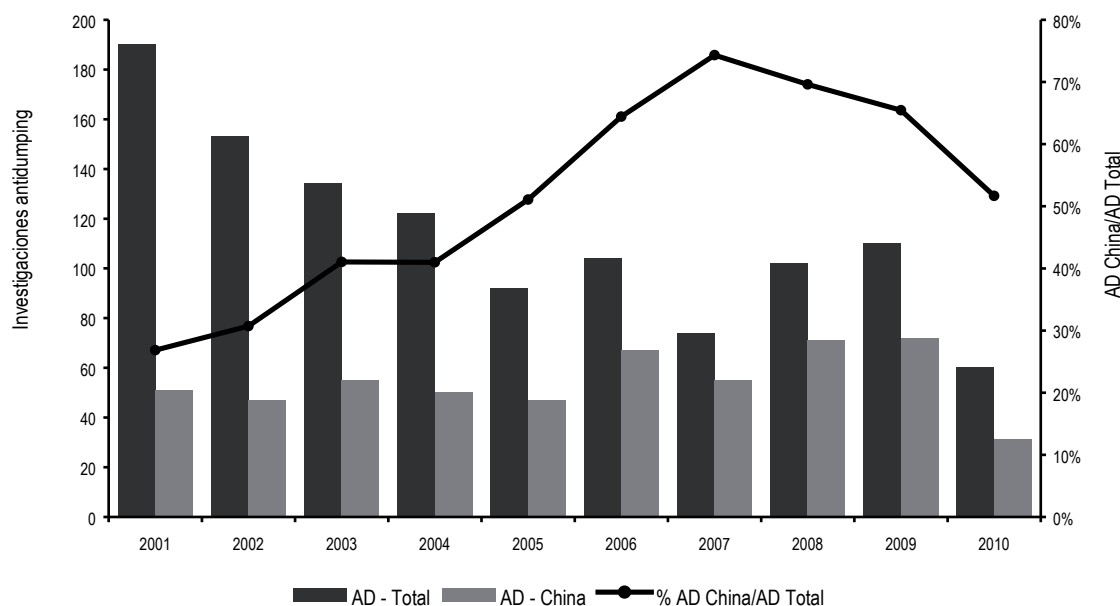
Si bien en 2008 y 2009 se registró la mayor cantidad de investigaciones contra China, no se observa un incremento relativo del número de investigaciones como consecuencia de la crisis económica internacional.

<sup>19</sup> De las medidas comerciales, las correctivas o de defensa comercial suelen ser utilizadas de manera específica contra las importaciones provenientes de un país, mientras que el resto de las medidas no suelen presentar esta característica, en particular por no estar permitido por la norma de trato de nación más favorecida de la OMC, que como regla general prohíbe dar un trato distinto a importaciones provenientes de diferentes países.

China ha sido, desde su accesoión a la OMC –a fines de 2001–, el país con la mayor cantidad de investigaciones iniciadas en su contra.<sup>20</sup> De hecho, la participación de ellas en el total de investigaciones iniciadas comienza a aumentar sostenidamente antes de su accesoión –a partir de 1998–, llegando a su punto máximo en el año 2007, cuando la proporción de medidas contra China alcanzó el 74% del total de medidas iniciadas, para luego descender hasta alcanzar un 52% en 2010 (Gráfico 2).

## Gráfico 2

### Investigaciones antidumping iniciadas, 2001-2010



Fuente: CEI en base a Bown (2010 a).

Los países que iniciaron el mayor número de investigaciones contra China son India, la Argentina, los Estados Unidos y la Unión Europea.<sup>21</sup> Estos cuatro países concentran el 68% del total de las investigaciones iniciadas contra China desde octubre de 2008 hasta octubre de 2010.

### 3.1.2. Medidas compensatorias

Desde octubre de 2008 hasta octubre de 2010 se iniciaron 19 investigaciones en materia de derechos compensatorios contra China<sup>22</sup>, representando el 66% del total de investigaciones iniciadas. En 7 casos se impusieron medidas definitivas, en tanto que en 6 casos se impusieron derechos preliminares.

Las investigaciones involucran a algo más de 50 subpartidas arancelarias (6 dígitos del Sistema Armonizado) y representan el 0,5% de las ventas externas de China para el promedio del período 2007-2009. El 63% de

<sup>20</sup> De acuerdo con Bown (2010 b), los exportadores chinos enfrentaron un trato diferencial en relación con el recibido por otros países que fueron objeto de medidas antidumping, tanto antes como después de su accesoión a la OMC. A partir de datos históricos sobre el uso de medidas antidumping, encuentra que: i) en general, China es el objeto más frecuente de las investigaciones, independientemente de su peso comercial en el país que inicia la investigación, y en muchos casos es el único país objeto de dichas investigaciones; ii) una gran proporción de las investigaciones iniciadas contra exportadores chinos terminan con la imposición de medidas; y iii) los derechos antidumping impuestos contra exportadores chinos como resultado de las investigaciones suelen ser superiores al promedio.

<sup>21</sup> Ninguno de estos cuatro miembros de la OMC ha concedido a la fecha a China el status de economía de mercado (Árabe Neto y Sardelli Manzini, 2011), esto es, aplican la sección 15 del Protocolo de Accesoión de China a la OMC para la determinación del margen de dumping (OMC, 2001) que permite utilizar precios de otros países como patrón de comparación mientras se considere que en el sector bajo investigación no prevalecen condiciones de una economía de mercado.

<sup>22</sup> En 18 de los 19 casos se inició una investigación antidumping además de la investigación anti-subsidios.

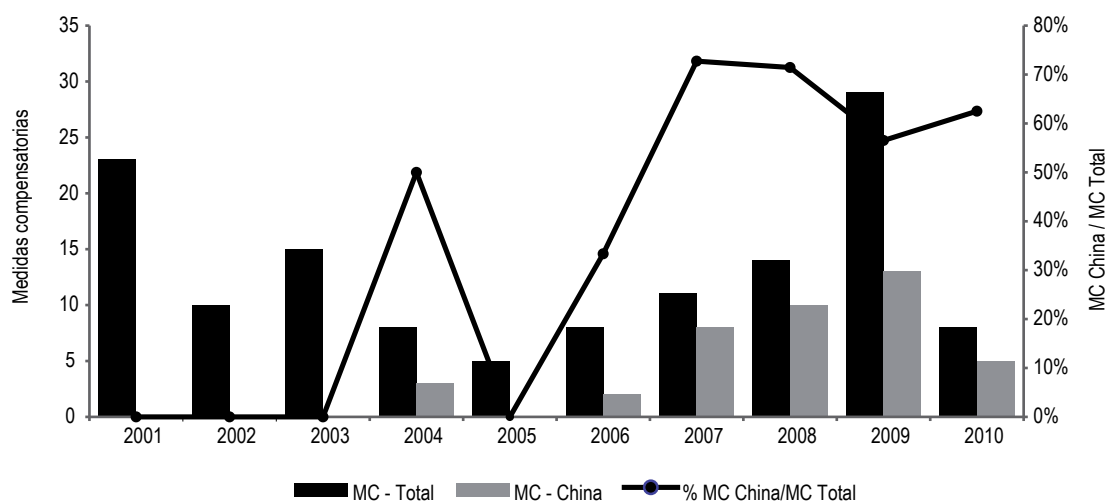
las investigaciones fueron iniciadas por los Estados Unidos. Los demás países que iniciaron investigaciones contra China son Australia, Canadá, la Unión Europea e India.

El sector más afectado es el de manufacturas de fundición de hierro o acero –casi el 35% de las subpartidas arancelarias sujetas a investigaciones corresponden a este capítulo–. Otros sectores afectados son aluminio y sus manufacturas, tejidos especiales y papel y cartón.

China no ha sido históricamente objeto de investigaciones en materia de derechos compensatorios. En el año 2004 se iniciaron en su contra –por primera vez desde su acceso– investigaciones en materia de derechos compensatorios. A partir de 2006 se observa un importante crecimiento de la cantidad de investigaciones iniciadas contra China, alcanzando su máximo en el año 2009 (Gráfico 3). En este aumento influyó que, a partir de 2007, se modificó la política anti-subsidios de los Estados Unidos<sup>23</sup>, el principal usuario de este tipo de medidas. Sin embargo, la participación de las investigaciones contra China en el total de investigaciones iniciadas es mucho menor en 2009 (57%) que en el año 2007, cuando se alcanzó la máxima participación (73%).

### Gráfico 3

#### Medidas compensatorias: investigaciones iniciadas, 2001-2010



Fuente: CEI en base a Bown (2010 a).

### 3.1.3. Salvaguardias específicas contra China<sup>24</sup>

Entre octubre de 2008 y octubre de 2010 se iniciaron 7 salvaguardias específicas contra China<sup>25</sup>, 5 de las cuales fueron iniciadas por India y las 2 restantes por los Estados Unidos y la República Dominicana. En 2 casos se retiró la demanda y en 3 se impusieron derechos finales.

Estas investigaciones involucran a 17 subpartidas arancelarias y representan el 0,19% de las exportaciones chinas del período 2007-2009. Los sectores con más subpartidas afectadas son aluminio y sus manufacturas

<sup>23</sup> Según Bown (2010 b), hasta 2007 el Departamento de Comercio de los Estados Unidos mantenía una política de no iniciar investigaciones anti-subsidios contra economías no reconocidas como de mercado, como China y la ex URSS. En marzo de 2007 esta política fue modificada.

<sup>24</sup> La sección 16 del Protocolo de Adhesión de China a la OMC establece un mecanismo de salvaguardia de transición para productos específicos que cualquier miembro de la OMC puede utilizar contra las exportaciones chinas hasta fin del año 2013 (OMC, 2001).

<sup>25</sup> En el mismo período se iniciaron 48 investigaciones relativas a salvaguardias generales, pero éstas se excluyen del presente análisis por ser de carácter global, esto es, se aplican a un producto independientemente de su origen. Sin embargo, algunas cláusulas del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC permitirían discriminar en la práctica contra las importaciones chinas (Bown, 2010 b). Los países que más investigaciones por salvaguardia iniciaron durante 2009 y 2010 fueron India, Indonesia, República Dominicana y Ucrania. Las investigaciones por salvaguardias crecieron 130% entre 2008 y 2009, pero sin alcanzar el máximo histórico registrado en el año 2002.

y caucho y sus manufacturas. Entre ellos concentran el 56% del total de las subpartidas alcanzadas por alguna investigación en materia de salvaguardias.

Si bien la cantidad de salvaguardias específicas contra China se incrementó considerablemente en 2009 en comparación con los dos años anteriores –en 2007 no se tomaron este tipo de medidas y en 2008 se contabilizaron sólo 2–, no se puede distinguir una tendencia clara al alza de este tipo de medidas como consecuencia de la crisis económica internacional. El máximo registrado fue en el año 2005, cuando se iniciaron 7 salvaguardias específicas contra China<sup>26</sup>.

### 3.2. Otras barreras no arancelarias a las importaciones

Entre las medidas no arancelarias adoptadas por otros países, algunas de ellas se han dirigido en particular contra productos de origen chino. Se destacan las restricciones de India a la importación de juguetes –primero prohibición y luego obligación de cumplimiento de ciertos estándares–, la prohibición por parte de Estados Unidos para que fondos de la Omnibus Appropriations Act puedan utilizarse para la importación de productos avícolas de China y el control de Tailandia a las importaciones de calzados originarias de China y Vietnam, por la posibilidad de desvío de comercio hacia la Unión Europea para evitar el pago de derechos antidumping.

### 3.3. Compras del gobierno

Las normas de compra nacional pueden afectar a productos de origen chino de manera indirecta al beneficiar a productos locales y no por discriminarlos de manera específica.

Entre las medidas de compra nacional dictadas durante la crisis, una de las más destacadas es la Ley de Recuperación y Reinversión de 2009 de los Estados Unidos, que incluyó una cláusula, conocida como “*Buy American*”, que exige la compra de hierro, acero y productos manufacturados norteamericanos para todos los proyectos de infraestructura financiados por este plan. Estas disposiciones deben implementarse de forma tal que no quebranten las obligaciones comerciales internacionales asumidas por los Estados Unidos. Por lo tanto, los productos provenientes de los países miembros del NAFTA y de países que hayan firmado acuerdos comerciales bilaterales con los Estados Unidos estarían a salvo de estas restricciones. Las disposiciones tampoco serían aplicables a los países signatarios del Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) de la OMC<sup>27</sup> y las economías menos adelantadas.

China no es miembro del ACP –si bien solicitó la adhesión en diciembre de 2007–, no pertenece al grupo de países menos adelantados ni cuenta con un acuerdo comercial con los Estados Unidos, por lo que no se vería exceptuado de la aplicación del “*Buy American*”. Este aspecto cobra relevancia al considerar que China es el principal proveedor de hierro, acero y sus manufacturas<sup>28</sup> del mercado estadounidense, con más del 20% las importaciones de estos productos para el período 2007-2009. Asimismo, las exportaciones de estos productos representan el 4,2% del total de ventas chinas a los Estados Unidos y el 0,8% de las exportaciones chinas al mundo, para el promedio del período 2007-2009.

El paquete de estímulo contiene además otra cláusula de “compra nacional” que expresa que la Administración de Seguridad del Transporte y los guardacostas del Departamento de Seguridad Nacional deberán comprar textiles y vestimenta hechos con 100% de componentes estadounidenses, medida que también puede discriminar en particular a los productos provenientes de China dada su importancia como proveedor de productos textiles.

<sup>26</sup> De acuerdo con Bown (2010 b), esta salvaguardia específica ha complementado el uso de las medidas antidumping ya que permite un trato discriminatorio contra las importaciones provenientes de China.

<sup>27</sup> El ACP es el único acuerdo jurídicamente vinculante de la OMC que trata específicamente de la contratación pública. La versión actual del ACP entró en vigor en 1996. Es un tratado plurilateral administrado por un Comité de Contratación Pública y está compuesto por 41 Miembros: Canadá, la UE y sus 27 Estados Miembros, Corea, Estados Unidos, Hong Kong-China, Islandia, Israel, Japón, Liechtenstein, Noruega, los Países Bajos con respecto a Aruba, Singapur, Suiza y Taipei chino.

<sup>28</sup> Capítulos 72 y 73 del Sistema Armonizado.

## Recuadro 2

### Las medidas comerciales tomadas por China y contra China según la base de datos de Global Trade Alert

Desde el comienzo de la crisis, en diversos trabajos se han compilado y revisado las medidas con efecto directo e indirecto sobre el comercio internacional, entre las que se destacan por su cobertura y periodicidad las que lleva a cabo la OMC y los informes elaborados por Global Trade Alert (GTA).

GTA es un proyecto lanzado en junio de 2009, coordinado por el Centre for Economic Policy Research (CEPR), que recopila información sobre medidas comerciales con potencial efecto proteccionista implementadas por los gobiernos a partir de la crisis económica mundial.<sup>a</sup> Las medidas son clasificadas como “rojas”, “ámbar” o “verdes”. Las medidas clasificadas como “rojas” son aquellas implementadas por un país que casi con seguridad afectarán intereses comerciales extranjeros. Las clasificadas como “ámbar” incluyen tanto medidas ya implementadas que pueden llegar a tener efectos distorsivos en el comercio mundial, como también medidas que han sido anunciadas o están bajo consideración y que, de llegar a implementarse, podrían afectar negativamente los intereses comerciales extranjeros. Las medidas “verdes” son aquellas que implican liberalización comercial, no son discriminatorias o aumentan la transparencia del régimen comercial de un país.

De acuerdo a la información recabada por GTA, desde noviembre de 2008 hasta diciembre de 2010 se registraron en todo el mundo 1.412 medidas, de las cuales más de la mitad son consideradas distorsivas, algo más del 27% potencialmente distorsivas y el 21% restante, de liberalización o facilitación del comercio.

China es el país afectado por la mayor cantidad de medidas, seguida por la Unión Europea y los Estados Unidos.<sup>b</sup> De las 692 medidas que afectan a China, 553 están clasificadas como distorsivas o potencialmente distorsivas. La cuarta parte de estas medidas son medidas de defensa comercial, 20% son arancelarias y 15% rescates y ayudas estatales. Los países que han aplicado mayor cantidad de medidas distorsivas contra China son Rusia, la Argentina, India y Brasil.

Por su parte, China aplicó 52 medidas comerciales desde noviembre de 2008 hasta diciembre de 2010, ubicándose en el octavo lugar entre los países que más medidas restrictivas o potencialmente restrictivas han tomado. Un 46% de estas medidas son consideradas distorsivas y algo más del 34% potencialmente distorsivas, mientras que el 20% restante son medidas de liberalización o facilitación del comercio. Casi el 45% de las medidas son de defensa comercial –antidumping, derechos compensatorios, salvaguardias–, 14% son medidas relacionadas con las inversiones y 11% corresponden a compras públicas. Los principales destinatarios de estas medidas son los Estados Unidos, Corea, Alemania, Italia, Japón y los Países Bajos.

a. Ver [www.globaltradealert.org](http://www.globaltradealert.org)

b. En los casos en los que una medida no establece en forma explícita a qué socios comerciales afecta, para determinar si un país X podría verse afectado por una medida establecida por otro país Y, GTA analiza la medida y, cuando es posible, establece qué partidas arancelarias (a 4 dígitos del Sistema Armonizado) se ven afectadas por dicha medida. Se supone que todos los países que comercien dichos bienes con el país Y podrían verse afectados por la medida en cuestión.

## 4. La crisis, las medidas y el desempeño de China en la OMC

Además de las medidas comerciales adoptadas por China o contra China desde el inicio del período objeto de estudio, una forma complementaria de aproximarse al análisis de lo que está ocurriendo con este aspecto de la crisis económica es observar el papel de los países miembros de la OMC en determinados Órganos y Comités seleccionados donde se presentan controversias y “preocupaciones comerciales específicas”.

En esta sección se analiza el papel de China en el Órgano de Solución de Diferencias (OSD), el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) y el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (CoMSF) de la OMC. En particular se revisa su desempeño en tales ámbitos tanto desde una visión activa –como reclamante o presentante de preocupaciones comerciales específicas– como pasiva –reclamado u objeto de la preocupaciones comerciales específicas– desde su ingreso a la OMC en diciembre de 2001.

Como regla, cuando un estado miembro lleva adelante un proceso ante el OSD o presenta una “preocupación comercial específica” en algún comité es porque, en mayor o menor grado, entiende que una medida interpuesta por otro país lesiona o tiene la potencialidad de perjudicar sus intereses comerciales y derechos reconocidos en los diferentes Acuerdos de la OMC. En este punto cabe realizar la misma salvedad metodológica de las secciones 2 y 3: se analizará el accionar de China durante la crisis, pero las controversias y preocupaciones presentadas en dicho período no necesariamente encuentran su causa en la crisis o son consecuencia de ella.

Por último, cabe aclarar que la presente sección en forma alguna se presenta como comprehensiva de todas aquellas medidas no comerciales que tienen el potencial de restringir el comercio. Se evalúa el rol activo y pasivo de China ante el OSD, el Comité OTC y el CoMSF por la creciente importancia asignada a las medidas tratadas en dichos foros como barreras no arancelarias para restringir el comercio. En tal sentido, es dable mencionar que existen otras medidas con efectos potencialmente similares, como por ejemplo aquellas cubiertas por el Comité de Licencias a la Importación o el Comité de Valoración en Aduana, que escapan al análisis del presente trabajo.

#### 4.1. Órgano de Solución de Diferencias<sup>29</sup>

Desde su ingreso en diciembre de 2001 a la OMC, China ha participado en 7 controversias ante el OSD como parte reclamante y en 20 casos como parte reclamada (Cuadro 2). Asimismo, participó de 81 casos en calidad de tercera parte. Su papel fue creciendo a partir de 2006, cuatro años después de su adhesión a la OMC. El creciente lugar de China en el comercio mundial y el hecho de haberse convertido en uno de los principales proveedores de diversas economías y en particular de productos “sensibles”, explican el incremento de esta participación en el OSD, sumado a que las controversias relacionadas con medidas antidumping prevalecen en el total de diferencias del OSD y a que China es el principal país afectado por dichas medidas (Bown, 2010 b).

En 2009, China fue el país con mayor participación ante el OSD, con el 50% del total de las 14 controversias iniciadas. Como reclamante presentó cuestionamientos a los derechos antidumping definitivos aplicados por la Unión Europea al calzado y los cierres de metal y a ciertas medidas que afectan la importación de neumáticos en Estados Unidos. Por su parte, en dicho año recibió cuestionamientos por diversas medidas aplicadas a la exportación de materias de primas, por parte de la Unión Europea, México y Estados Unidos –mencionadas en la sección 2.2.2–, así como por su programa de donaciones e incentivos a empresas locales, por parte de Guatemala.

**Cuadro 2**  
**Controversias en el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, 2002 - 2010: papel de China<sup>1</sup>**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
China como reclamante	1	0	0	0	0	1	1	3	1	7
China como reclamado	0	0	1	0	3	3	5	4	4	20
Todos los países	37	26	19	12	20	13	19	14	17	177
Participación de China en el total (%)	3	0	5	0	15	31	32	50	29	15

<sup>1</sup>Según año en que se solicitó la celebración de consultas.  
Fuente: CEI en base a datos de la OMC (2011 g).

<sup>29</sup> Es importante destacar que a los efectos del presente análisis se considera como controversia o caso a la presentación formal de consultas ante el OSD, con independencia de la evolución posterior y el resultado final alcanzado. Se toma como año de registro de la controversia a la fecha de recepción en la Secretaría de la OMC de la solicitud formal de celebración de consultas.



Como parte reclamante, en 2009 China presentó dos casos más que en los años previos a la crisis mientras que en 2010 inició sólo un procedimiento. El papel como parte reclamada viene mostrando niveles similares desde 2006.

A pesar de la mayor participación en 2009, la cantidad de casos no permite abonar la hipótesis de que la crisis llevó a que China utilice más el ámbito del OSD para cuestionar medidas adoptadas contra sus exportaciones o que los demás hagan lo mismo en contra de las importaciones chinas.

## 4.2. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio

El Comité OTC se estableció como foro para examinar cuestiones relativas a la aplicación y funcionamiento de medidas específicas comprendidas bajo el Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio. Entre las medidas notificadas y analizadas se incluyen generalmente aquellas que tienen por objeto, entre otros: i) la protección de la salud o la seguridad humanas y no estén cubiertas por el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias; ii) la prevención de prácticas que puedan inducir a error; iii) prescripciones en materia de calidad; iv) la protección del medio ambiente; v) la adopción de una nueva tecnología; vi) la protección de la vida o la sanidad animal o vegetal; vii) información destinada al consumidor y ix); prescripciones en materia de seguridad nacional.

A diferencia del OSD, las cuestiones planteadas por un Miembro en el Comité OTC no siempre acarrearán el cuestionamiento de una medida o implican la restricción directa o indirecta del comercio. En numerosas oportunidades, las “preocupaciones comerciales específicas” planteadas en el Comité obedecen simplemente a la necesidad de recabar mayor información o de una aclaración sobre el funcionamiento de una medida, por lo cual se considera que sólo deben tomarse desde un punto de vista indicativo de la política comercial adoptada por China a partir de la crisis. No pueden considerarse *per se* como medidas de respuesta o medidas “espejo” a las implementadas por otros Miembros.

Desde enero de 2002 a diciembre de 2010, los Miembros han planteado 219 preocupaciones comerciales específicas nuevas en el Comité OTC (Cuadro 3). De éstas, 34 (16%) correspondieron a medidas que mantiene China, que de este modo ocupa el segundo lugar entre los Miembros cuyas medidas cubiertas por el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio han recibido el mayor número de preocupaciones comerciales específicas entre 2002 y 2010 luego de la Unión Europea. A su vez, China participó como interesado en el 15% de las preocupaciones presentadas en dicho período. Durante 2009 creció sustancialmente el número de preocupaciones nuevas –46 respecto a las 32 de 2008–.

**Cuadro 3**  
**Número de preocupaciones comerciales específicas nuevas planteadas entre 2002 y 2010 en el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Totales	20	15	14	12	24	27	32	46	29	219
China como miembro que mantiene	5	1	1	3	7	3	5	5	4	34
China como interesado	1	2	1	4	7	4	5	5	4	33
China como miembro que mantiene (%)	25	7	7	25	29	11	16	11	14	16
China como interesado (%)	5	13	7	33	29	15	16	11	14	15

Fuente: CEI en base a Sistema de gestión de la información OTC (OMC, 2011 e).

Desde octubre de 2008 hasta octubre de 2010, el Comité OTC registró 70 nuevas preocupaciones específicas, de las cuales el 11% eran mantenidas por China y en el 13% actuó como parte interesada. (Cuadro 4). No se desprende de estos números que durante el período analizado haya habido una mayor participación de China en estas preocupaciones comerciales, en particular durante 2009, cuando recibió la misma cantidad de consultas que en 2008 al tiempo que creció la cantidad de preocupaciones presentadas por todos los miembros.

**Cuadro 4**  
**Número de preocupaciones comerciales específicas nuevas planteadas entre octubre 2008 y octubre 2010 en el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC**

	oct - dic 2008	2009	ene - oct 2010	Total
Totales	11	46	13	70
China como miembro que mantiene	1	5	2	8
China como interesado	2	5	2	9
China como miembro que mantiene (%)	9	11	15	11
China como interesado (%)	18	11	15	13

Fuente: CEI en base a Sistema de gestión de la información OTC (OMC, 2011 e).

### 4.3. Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (CoMSF)

El Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias se estableció como foro para que los gobiernos intercambien información sobre todos los aspectos relacionados con la aplicación del Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Entre las labores asignadas al Comité se destaca la vigilancia del cumplimiento del Acuerdo y el examen de las preocupaciones puntuales que puedan tener repercusiones en el comercio.

Si bien el CoMSF cubre un rango de medidas distinto al Comité OTC –el primero regula el accionar de los miembros sobre aquellas medidas relativas a la inocuidad de los alimentos, la salud de los animales y la preservación de los vegetales, mientras que el Comité OTC garantiza que los reglamentos técnicos y las normas, así como los procedimientos de prueba y certificación, no creen obstáculos innecesarios al comercio–, en ambos foros las cuestiones planteadas por un miembro no siempre acarrearán el cuestionamiento de una medida ni implican de manera necesaria que haya una restricción directa o indirecta del comercio.

Desde enero de 2002 a diciembre de 2010 los miembros han planteado 2011 preocupaciones comerciales específicas en el CoMSF (Cuadro 5). Del total de preocupaciones, 16 (8%) fueron presentadas contra medidas mantenidas por China y 24 (12%) presentadas por China contra medidas de otros países. A diferencia de lo ocurrido en el comité OTC, durante 2009 se redujo el número de preocupaciones comerciales específicas presentadas en el CoMSF –13 respecto de las 16 de 2008–.

**Cuadro 5****Número de preocupaciones comerciales específicas nuevas planteadas entre 2002 y 2010 en el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Totales	43	29	21	31	10	16	16	13	22	201
China como miembro que mantiene	6	1	1	0	0	5	0	2	1	16
China como miembro que plantea	3	2	4	5	1	2	2	3	2	24
China como miembro que mantiene (%)	14	3	5	0	0	31	0	15	5	8
China como miembro que plantea (%)	7	7	19	16	10	13	13	23	9	12

Fuente: CEI en base a Sistema de gestión de la información MSF (OMC, 2011 f).

Desde octubre de 2008 hasta octubre de 2010, en el Comité MSF se plantearon 39 nuevas preocupaciones específicas, de las cuales 3 (8%) correspondieron a medidas mantenidas por China y 6 (15%) fueron presentadas por China (Cuadro 6). Aunque durante este período su participación fue alta, también lo fue en años previos (2002, 2004 y 2007). Por lo tanto, de este análisis no se puede concluir que haya habido un incremento marcado de la participación de China en estas preocupaciones comerciales a raíz de la crisis.

**Cuadro 6****Número de preocupaciones comerciales específicas nuevas planteadas entre octubre 2008 y octubre 2010 en el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC**

	oct - dic 2008	2009	ene - oct 2010	Total
Totales	4	13	22	39
China como miembro que mantiene	0	2	1	3
China como miembro que plantea	1	3	2	6
China como miembro que mantiene (%)	0	15	5	8
China como miembro que plantea (%)	25	23	9	15

Fuente: CEI en base a Sistema de gestión de la información MSF (OMC, 2011 f).

**5. Conclusiones**

Una crisis económica como la iniciada a fines de 2008 bien puede modificar el lugar de los países en el mundo e influir en el patrón de medidas de política macroeconómica y en particular de medidas de política comercial. El objeto de este artículo ha sido revisar qué ha ocurrido al respecto en el caso de China.

En lo que hace a la primera cuestión, en 2010 China pasó a ser la segunda economía mundial y, en el terreno del comercio internacional, su mejor desempeño comercial le permitió pasar a ser el primer exportador y el segundo importador mundial.

En lo referente a las medidas de respuesta en el campo macroeconómico, China respondió a la crisis, al igual que el resto de los países, con políticas fiscales y monetarias expansivas y con la puesta en marcha de un conjunto de incentivos económicos diseñado para impulsar la demanda interna a la vez que para

contribuir a sostener el crecimiento económico frente a la reducción de la demanda externa. De este modo, China pudo reorientar las políticas para continuar con sus elevadas tasas de crecimiento mientras que gran parte del mundo desarrollado y en desarrollo ingresaba en una fase recesiva.

En cuanto a si China acudió a políticas proteccionistas en el comercio internacional para reducir el impacto de la crisis, a lo largo del trabajo quedó demostrado que, en general, no utilizó este recurso de manera significativa, como tampoco lo hicieron la gran mayoría de los miembros de la OMC (OMC, 2011 d: 13). Es así como los cambios en los aranceles fueron acotados a ciertos productos; el número de investigaciones antidumping iniciadas fue similar al período previo a la crisis; en licencias de importación no hubo cambios sustanciales al igual que en restricciones a la importación para el comercio de perfeccionamiento y en medidas sanitarias y fitosanitarias. En lo referido a medidas que actúan sobre las exportaciones, aumentaron los reintegros, los seguros de créditos y los créditos preferenciales y se restringió la exportación de algunos recursos naturales. A nivel sectorial, fueron beneficiados en particular el sector automotriz, el agrícola y el petroquímico y en lo que hace a compras gubernamentales, se reafirmó la práctica de dar prioridad a los productos locales. En esto se coincide con la evaluación de la OMC, en el sentido de que “China se abstuvo, en general, de dar una respuesta proteccionista a los efectos de la crisis mundial” (OMC, 2010 c: 4).

Aun cuando China se encuentra entre los países que más medidas en contra recibió, tampoco parece haberse incrementado el uso de políticas comerciales discriminatorias en contra de productos de origen chino por parte de sus socios comerciales. Por ejemplo, no se ha observado un aumento relativo del número de investigaciones antidumping ni de investigaciones en materia de derechos compensatorios y no se aprecia un mayor uso de las salvaguardias específicas contra China que en el período previo a la crisis. Sí hubo discriminación en las compras gubernamentales, como sucedió con las medidas en los Estados Unidos, gracias a que China no es signatario del Acuerdo sobre Contratación Pública de la OMC. Por lo tanto, no se verificó la hipótesis de que, debido a su importante papel en el comercio internacional y en la exportación de productos “sensibles” para muchos mercados, podría esperarse un amplio uso de medidas restrictivas en contra.

Por último, tampoco se encontró evidencia de que con la crisis haya aumentado la participación de China en las controversias y en las preocupaciones comerciales específicas en el terreno de obstáculos técnicos al comercio y en los temas sanitarios y fitosanitarios en el ámbito de la OMC.

## Referencias

Árabe Neto, Abrão M. y Fabricio Sardelli Manzini (2011). “Consequências do reconhecimento da China como economia de mercado”. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* XXV (108): 48-59.

Bown, Chad P. (2010 a). *Temporary Trade Barriers Database*. <http://econ.worldbank.org/ttbd> de mayo de 2011).

Bown, Chad P. (2010 b). “China’s WTO Entry: Antidumping, Safeguards, and Dispute Settlement”. En *China’s growing role in world trade*, Robert C. Feenstra y Shang-Jin Wei (eds.), 281-337. Chicago: University of Chicago Press y NBER.

Bridges Weekly Trade News Digest (2010). “US Lawmakers Ramp Up Pressure on Chinese Currency”. *Bridges Weekly Trade News Digest* 14 (22): 1-3.

Bridges Weekly Trade News Digest (2011). “Pressure on China currency, subsidies builds in Washington”. *Bridges Weekly Trade News Digest* 15 (34): 11-14.

Busch, Marc L. y Philip I. Levy (2010). “The case against a China currency case”. *The American: The Journal of the American Enterprise Institute*. 7 de octubre. <http://www.american.com/archive/2010/october/the-case->

against-a-china-currency-case (31 de octubre de 2011).

Chandra, Piyush (2011). "China: a sleeping giant of temporary trade barriers?". En *The great recession and import protection: the role of temporary trade barriers*, Chad P. Bown (editor), 200-241. Washington, D.C.: Banco Mundial y CEPR.

D'Elía, Carlos, Carlos Galperín y Néstor Stancanelli (2008). "El rol de China en el mundo y su relación con la Argentina". *Revista del CEI: Comercio Exterior e Integración* 13: 67-89.

Doporto Miguez, Ivana, Verónica Fossati y Carlos Galperín (2009). "Crisis y medidas comerciales: ¿regreso al proteccionismo?". *Revista del CEI: Comercio Exterior e Integración* 15: 89-123.

IMF (International Monetary Fund) (2011). *World Economic Outlook. September 2011*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.

Lum, Thomas y Dick Nanto (2007). "China's Trade with the United States and the World". CRS Report for Congress. OC RL 31403. Washington, D.C.: The Library of Congress.

OMC (2001). "Protocolo de Adhesión de China a la OMC". WT/L/432. 23 de noviembre.

OMC (2009 a). "Informe del Director General al Órgano de Examen de las Políticas Comerciales sobre la crisis económica y financiera y sobre los hechos ocurridos recientemente en relación con el comercio". WT/TPR/OV/W/1. 20 de abril.

OMC (2009 b). "Informe del Director General al Órgano de Examen de las Políticas Comerciales sobre la crisis económica y financiera y sobre los hechos ocurridos recientemente en relación con el comercio". WT/TPR/OV/W/2. 15 de julio.

OMC (2009 c). "Revista general de la evolución del entorno comercial internacional. Informe anual del Director General. Parte A: comercio y acontecimientos relacionados con el comercio en 2009". WT/TPR/OV/12. 18 de noviembre.

OMC (2010 a). "Informe del Director General al Órgano de Examen de las Políticas Comerciales sobre los hechos ocurridos recientemente en relación con el comercio". WT/TPR/OV/W/3. 14 de junio.

OMC (2010 b). "Revista general de la evolución del entorno comercial internacional. Informe anual del Director General". WT/TPR/OV/13. 24 de noviembre.

OMC (2010 c). "Examen de las políticas comerciales. República Popular China. Informe de la Secretaría." WT/TPR/S/230. 26 de abril.

OMC (2010 d). *Estadísticas del comercio internacional 2011*. Ginebra: OMC.

OMC (2011 a). "La relación entre los tipos de cambio y el comercio internacional. Comunicación del Brasil". WT/WGTDF/W/53. 13 de abril.

OMC (2011 b). "La relación entre los tipos de cambio y el comercio internacional. Comunicación del Brasil". WT/WGTDF/W/56. 20 de septiembre.

OMC (2011 c). *Internacional Trade Statistics 2011*. Ginebra: OMC.

OMC (2011 d). "Symposium. The Financial and Economic Crisis and the Role of the WTO. Background Note by the Secretariat". WT/TPR/OV/W/4. 14 de junio.

OMC (2011 e). *Sistema de gestión de la información OTC*. <http://tbtims.wto.org/> (8 de noviembre de 2011).

OMC (2011 f). *Sistema de gestión de la información MSF*. <http://spsims.wto.org/> (8 de noviembre de 2011).

OMC (2011 g). “Cuadro de diferencias por Miembro”. *Solución de diferencias: las diferencias. Diferencias por país/territorio*. [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/dispu\\_s/dispu\\_by\\_country\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_by_country_s.htm) (8 de noviembre de 2011).

OMC (2011 h). “Información general relativa al nivel de aplicación de las disposiciones en materia de transparencia del Acuerdo MSF. Nota de la Secretaría”. G/SPS/GEN/804/Rev.4. 13 de octubre.

OMC y CCI (2008). *Perfiles arancelarios en el mundo 2008*. Ginebra: OMC.

OMC y CCI (2010). *Perfiles arancelarios en el mundo 2010*. Ginebra: OMC.

Robins, Nick, Robert Clover y Charanjit Singh (2009). “A climate for recovery. The colour of stimulus goes green”. HSBC Global Research. 25 de febrero.

Yue, Yunxia (2009). “China’s Protective State measures in the Crisis Era: Motivation and Effect”. En *The Unrelenting Pressure of Protectionism: The 3rd GTA Report. A Focus on the Asia-Pacific Region*, Simon J. Evenett (editor), 79-88. Londres: Centre for Economic Policy Research.