

SUBVENCIONES EN LA NEGOCIACIÓN DEL INGRESO DE CHINA A LA OMC: IMPLICACIONES PARA EL DESARROLLO

Monica Gambrill*

Fecha de recepción: 27 de noviembre de 2014. Fecha de aceptación: 30 de enero de 2015.

RESUMEN

La República Popular China (RPC) negoció un protocolo de ingreso a la Organización Mundial de Comercio (OMC) al que se le aplicó las reglas multilaterales sobre subvenciones con flexibilidad. Este arreglo pragmático permitió conservar aspectos esenciales de su modelo de industrialización anterior que, junto con el acceso garantizado a los mercados, aceleraron aún más su éxito exportador. Concretamente, le permitió conservar sus zonas económicas especiales, importaciones temporales de bienes intermedios y política industrial, a pesar de la prohibición de la OMC para estas subvenciones. Las exportaciones despegaron a partir de su ingreso y el escalamiento industrial continuó ininterrumpidamente hasta llegar a cambiar el perfil de especialización de estas exportaciones.

Palabras clave: exportaciones manufactureras, subvenciones a la exportación, aranceles, comercio exterior, organismos internacionales.

Clasificación JEL: F13, F14, N65, O19, P33.

SUBSIDIES IN NEGOTIATIONS FOR CHINA TO JOIN THE WTO: IMPLICATIONS FOR DEVELOPMENT

Abstract

The accession protocol to the World Trade Organization (WTO) that the People's Republic of China (PRC) negotiated applied multilateral rules on subsidies with special flexibility. This pragmatic arrangement allowed China to maintain essential aspects of its former industrialization model, which, together with guaranteed access to markets, only further bolstered its export success. Concretely, it allowed China to maintain its special economic zones, temporary import of intermediate goods and industrial policy, despite WTO bans on these subsidies. When China joined the WTO, exports took off and industrial growth continued without interruption, to such an extent that the specialization profile of these exports began to upgrade.

Key Words: Manufacturing exports, export subsidies, tariffs, foreign trade, international bodies.

* Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM. Correo electrónico: ruppert@unam.mx

SUBVENTIONS DANS LA NÉGOCIATION DE L'ENTRÉE DE LA CHINE DANS L'OMC : IMPLICATIONS POUR LE DÉVELOPPEMENT

Résumé

La République populaire de Chine (RPC) a négocié un protocole d'entrée dans l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) pour lequel les règles multilatérales concernant les subventions ont été appliquées avec flexibilité. Cet arrangement pragmatique lui a permis de conserver des traits essentiels de son modèle antérieur d'industrialisation qui, joint à l'accès garanti aux marchés, ont encore accéléré son succès comme pays exportateur. Concrètement, cela lui a permis de conserver ses zones économiques spéciales, continuer ses importations temporaires de biens intermédiaires et sa politique industrielle, malgré l'interdiction de l'OMC pour ces subventions ; les exportations ont décollé à partir de son intégration et l'escalade industrielle a continué sans interruption jusqu'à parvenir à changer le profil de spécialisation de ces exportations.

Mots clés: exportations manufacturières, subventions à l'exportation, droits de douane, commerce extérieur, organismes internationaux.

AS SUBVENÇÕES NA ENTRADA DA CHINA À OMC: IMPLICAÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO

Resumo

A República Popular da China (RPC) renegociou um protocolo de entrada à Organização Mundial de Comércio (OMC) ao que lhe foi aplicado regras multilaterais sobre subvenções com flexibilidade. Este arranjo pragmático permitiu conservar aspectos essenciais do seu modelo de industrialização anterior que, junto com o acesso garantido aos mercados, aceleraram ainda mais o seu sucesso exportador. Concretamente, isso lhe permitiu conservar zonas econômicas especiais, importações temporais de bens intermediários e política industrial, apesar da proibição da OMC para estas subvenções; as exportações decolaram a partir da sua entrada e a escalada industrial continuou sem interrupções até chegar a mudar o perfil de especialização destas exportações.

Palavras-chave: exportações manufatureiras, subvenções à exportação, tarifas, comércio exterior, organismos internacionais.

中国加入世贸组织谈判过程中的补贴问题：对发展的影响

摘要：

中国加入世贸组织的谈判协议中使用的多边规则包括了补贴的灵活性。这一实用的安排允许中国保留之前一些必要的工业化模式。该政策与能够确保进入市场的其他政策一起进一步推动了中国出口的成功。具体而言，它允许中国保留了经济特区、短中间产品进口和工业政策，尽管世贸组织禁止补贴。中国加入世贸组织后，出口出现了起飞，而且工业持续增长，没有被打断，在很大程度上产生了出口的专业化。

关键词：制造业出口 出口补贴 关税 外贸 国际组织

INTRODUCCIÓN

Las subvenciones a la exportación de bienes manufactureros jugaron un papel importante en la industrialización de los países en desarrollo, sobre todo en el Sudeste Asiático después de la Segunda Guerra Mundial. Para los países desarrollados, importadores de estas manufacturas, las subvenciones resultaban preferibles a aranceles y barreras no arancelarias porque constituían un paso adelante hacia un comercio mundial más libre, al encaminar las empresas exportadoras de estos países en desarrollo hacia la producción de bienes manufactureros competitivos. Para ciertos países en desarrollo y en países en transición como los “tigres asiáticos” y la República Popular China (RPC) antes de su ingreso en la Organización Mundial de Comercio (OMC), esta política de promover exportaciones manufactureras en vez de protegerse en contra de su importación fue instrumental en el éxito de los proyectos de industrialización hacia fuera.

Si bien estas subvenciones fueron bien vistas en un inicio, su misma eficacia en la promoción de las exportaciones manufactureras las convirtió en un problema para los países importadores cuya postura cambiante se refleja en la tendencia hacia su restricción en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), endureciéndose aún mucho más a partir de la conclusión de la Ronda Uruguay cuando se convirtió en la OMC. Este cambio multilateral en la actitud sobre las subvenciones a la exportación afectó a la RPC porque las condiciones de su acceso no solamente le obligaron a aceptar nuevas reglas más estrictas al respecto, aplicables solamente a los nuevos miembros, sino también reglas adicionales aplicables exclusivamente en su caso particular. Por esto surge la duda sobre si estos cambios en materia de subvenciones a la exportación que la RPC ha tenido que implementar han impactado negativamente su desempeño exportador.

La literatura sobre el impacto de la membresía en el GATT/OMC en las exportaciones de sus nuevos miembros es inconclusa. Algunos autores niegan relación alguna entre membresía e incrementos en el volumen total del comercio internacional.¹ Otros han encontrado un impacto diferenciado, entre países desarrollados, por un lado, y países en desarrollo, por el otro; en que los primeros aumentan sus importaciones y los segundos sus exportaciones. De esta manera, si bien se aumenta el volumen total de comercio

¹ Andrew K. Rose (2004), “Do We Really Know That the WTO Increases Trade?”, *American Economic Review*, 94(1): 98-114.

internacional, el impacto varía según el grado de desarrollo de los países involucrados, siendo este el aspecto que interesa explorar aquí. Asimismo, encontraron un impacto diferenciado entre los países en desarrollo: eso es, entre aquellos que se habían adherido al GATT antes de la adopción de las nuevas reglas no se verificó aumento alguno en sus importaciones, dado el hecho de que aún gozaban del trato especial y diferenciado para países en desarrollo que no les obligaba a realizar una apertura radical de sus mercados internos; sin embargo, con las nuevas reglas las importaciones de los países en desarrollo sí aumentaban rápida y significativamente debido a que no gozaban ya de este trato especial.² Dado el hecho de que la RPC cae en esta última categoría, se refuerzan las razones para suponer que su ingreso a la OMC pudiera tener un impacto negativo en su balance comercial.

En la medida en que las subvenciones a la exportación hayan contribuido anteriormente al éxito del modelo de industrialización hacia fuera en el Este Asiático, su prohibición por los organismos multilaterales de comercio debería disminuir las exportaciones manufactureras de los países en desarrollo. Basado, por ejemplo, en la teoría clásica de Bhagwati, se ha difundido ampliamente la convicción de que las subvenciones a la producción constituyeron la mejor política para subsanar las distorsiones domésticas que impedían a los productores de países en desarrollo competir en el mercado mundial.³ De allí seguiría que la prohibición de estas subvenciones a la exportación y la limitación en el uso de las subvenciones domésticas tendrían necesariamente el efecto de desincentivar las exportaciones de los países en desarrollo que aceptan las nuevas reglas de la OMC –y con mayor razón tratándose del protocolo de adhesión de la RPC que, además, impone reglas *ad hoc* más estrictas aún. Habría que señalar que no todas las corrientes teóricas ven este asunto de la misma manera. Desde la perspectiva contraria, se afirma que entre más estrictas las disciplinas sobre subvenciones, más comercio internacional debe de haber,⁴ porque estas disciplinas constituyen mecanismos que le permiten a los gobiernos justificar su eliminación de subvenciones ineficientes –y, en el caso particular del gobierno nacional de la RPC, eliminar las subvenciones a empresas estatales que

² Arvind Subramanian y Shang-Jin Wei (2007), “The WTO Promotes Trade, Strongly but Unevenly”, *Journal of International Economics*, vol. 72(1): 151-175, mayo.

³ Jagdish Bhagwati y V. K. Ramaswami (1963), “Domestic Distortions, Tariffs and the Theory of Optimum Subsidy”, *Journal of Political Economy*, 71: 44-50.

⁴ Julia Ya Qin (2003), “WTO-Plus Obligations and Their Implications for the World Trade Organization Legal System”, *Journal of World Trade*, 37(3): 483-522.

operan con pérdidas, obligando de paso a los gobiernos provinciales y locales a hacer lo mismo—,⁵ aunque cabe notar que a esta perspectiva le interesa que incremente el comercio internacional total, no el del país en desarrollo.

Entre estos extremos teóricos, compartimos la postura que postula el efecto positivo que tienen las subvenciones a la exportación en el monto de las exportaciones manufactureras y sobre la balanza comercial pero, para demostrarlo, ofrecemos nueva evidencia relacionada con el tipo específico de subvención que resulta decisivo para promover estas exportaciones manufactureras —a saber, sobre las importaciones temporales para la exportación, una parte de las cuales se permite continuar utilizándose mientras que otra parte no. Por definición de la OMC, aquella parte prohibida constituye una subvención mientras que la otra, no, a pesar de que tiene el efecto de promover las exportaciones manufactureras. Ofrecemos evidencia empírica que demuestra que el impacto del ingreso a la OMC bajo estas condiciones ha sido positivo para las exportaciones manufactureras de la RPC, en lugar de negativo, pero no porque se hayan eliminado todas las subvenciones a la exportación, sino porque se han conservado las principales. La hipótesis, entonces, es que hay una relación directa entre la continuación de estas importaciones temporales para la exportación y el aumento en las exportaciones manufactureras de la RPC después de su ingreso a la OMC, a pesar de la eliminación de una serie de otras subvenciones a la exportación y a la producción en general. Sin la exención de los aranceles de importación que la RPC cobra normalmente, realizada mediante el conjunto de mecanismos aduanales que se agrupan bajo la categoría de importaciones temporales, no sería posible producir estos bienes manufactureros para la exportación; y, dado el hecho de que resultan indispensables para la producción globalizada de manufacturas, la OMC restringe el uso de diferentes tipos de subvenciones, pero sigue permitiendo este mecanismo particular, a pesar de la tendencia anterior hacia su prohibición por el GATT. La RPC negoció permiso para continuar realizando otras subvenciones estratégicas a la producción y a la exportación de manufacturas de alta tecnología, para iniciar un escalamiento industrial que eventualmente les permitiría eliminar estas subvenciones y completar el proceso de liberalización de su economía.

Para demostrar todo esto, en la primera sección se examinan los términos bajo los cuales las reglas sobre subvenciones se introdujeron al GATT y la manera en que éstas se fueron endureciendo durante Rondas sucesivas hasta

⁵ Julia Ya Qin (2004), “WTO Regulation of Subsidies to State-owned Enterprises (SOEs) —A Critical Appraisal of the China Accession Protocol”, *Journal of International Economic Law*, 7(4): 863-919.

llegar a la prohibición de las subvenciones a la exportación en la OMC; y la importante excepción de las importaciones temporales de bienes intermedios de estas reglas, a pesar de la prohibición de las importaciones temporales de bienes de capital. En la segunda sección, se analizan las condiciones bajo las cuales la OMC negoció la adhesión de la RPC en lo que al tema de subvenciones a la exportación y de reglas contra subvenciones al resto de la producción se refieren. En la tercera sección se indaga sobre el impacto real que esta política particular de subvención a la manufactura ha tenido en las exportaciones manufactureras de la RPC, considerando el porcentaje de las exportaciones totales del país que dependen de las importaciones temporales de bienes intermedios y la relación que guarda este conjunto de mecanismos aduanales con el comercio ordinario del país. La reflexión final versa sobre lo que estas nuevas normas multilaterales han significado ya para las exportaciones manufactureras de la RPC, así como sus implicaciones para las políticas futuras de desarrollo industrial de este país.

I. REGLAS DEL GATT Y LA OMC EN MATERIA DE SUBVENCIONES A LA EXPORTACIÓN

Lo único que el GATT de 1947 requería de sus signatarios en materia de subvenciones a la exportación era que las notificasen y, si otro miembro consideraba que le causaban daño, que el país otorgante las discutiera con el demandante, pero sin consecuencia alguna en caso de decidir no limitarlas. Esto empezó a cambiar en la Revisión del GATT de 1955, donde se afirmó que las subvenciones a la exportación podrían perjudicar no sólo a algunos miembros, sino también a los objetivos del organismo; por ende, se prohibió la venta de productos no primarios en precios por debajo de los de su mercado doméstico. Dicha prohibición al *dumping* se incluyó en el texto del GATT,⁶ aunque no se empezó a acatar sino hasta el 14 noviembre de 1962, y sólo por los 17 países miembros firmantes de la Declaración de 1960, producto del grupo especial de trabajo sobre el tema.⁷ La Ronda de Tokio dio lugar a otro Acuerdo sobre Subvenciones que entró en vigor el 1 de enero de 1980. Aun cuando tenía más

⁶ WTO (s/f), "Legal Texts: GATT 1947 (Article 1/XVII) and (Annex A/I)", Artículo XVI, Sección B, 4; y las Notas y Disposiciones Suplementarias al Artículo XVII, Sección B, párrafo 4 en el Anexo I.

⁷ OMC, *Informe sobre el Comercio Mundial 2006: Análisis de los Vínculos entre las Subvenciones, el Comercio y la OMC*, Suíza, OMC, 2006, pp. 215-216.

firmantes que el anterior, su prohibición de subvenciones a la exportación de bienes no primarios se redactó en los mismos términos: seguía siendo de adscripción voluntaria y continuó con el trato especial para los miembros menos desarrollados; lo que agregó fue una elaboración incipiente sobre las medidas compensatorias que los signatarios podrían emplear para castigar a los miembros transgresores del Acuerdo. No fue sino hasta la Ronda Uruguay de 1995 cuando se extendió la prohibición de las subvenciones a la exportación a todo tipo de producto y a todo tipo de miembros (incluyendo los países en desarrollo y las economías en transición, con excepciones y periodos de transición mínimas para los más pobres que no habían participado en el Acuerdo anterior). Estos cambios se plasmaron en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC) que es parte del GATT de 1994 y, de allí, pasó a formar parte íntegra de la OMC.⁸

Según este ASMC, existe subvención cuando hay alguna contribución financiera u otra forma de apoyo de parte de un gobierno a una compañía que produzca beneficio para ella, sin importar que dicha contribución se dé indirectamente o mediante la condonación de impuestos, el otorgamiento de bienes o servicios más allá de infraestructura general, o incluso mediante la compra de bienes.⁹ Sin embargo, estas subvenciones sólo son de la competencia de la OMC cuando la autoridad otorgante las limite a ciertos grupos de empresas o a una cierta rama de producción, eso es cuando sean “específicas”,¹⁰ aunque éstas se dividen en prohibidas, recurribles y no recurribles.

Las subvenciones prohibidas son aquellas que no son permitidas bajo ninguna circunstancia y cuyo uso siempre da lugar a medidas compensatorias; se supeditan a la exportación de determinado porcentaje de lo producido o al empleo de insumos nacionales.¹¹ Las subvenciones recurribles son aquellas que pueden dar lugar a medidas compensatorias si algún miembro demande por daño y si el país otorgante no puede demostrar la ausencia de efectos desfavorables.¹² Y las subvenciones no recurribles son aquellas que son permitidas, por considerar que cumplen con alguna función deseable como promover la investigación o el desarrollo regional, o proteger el medio ambiente,¹³

⁸ *Ibid.*, p. 217.

⁹ OMC, *Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias*, Artículo 1.1.

¹⁰ *Ibid.*, Artículo 1.2.

¹¹ *Ibid.*, Artículo 3.

¹² *Ibid.*, Artículos 5 y 6.

¹³ *Ibid.*, Artículo 8.

aunque dejaron de tener efecto el 1 de enero de 2000. De esta manera, se ha ido transformando la idea original de subvenciones a la exportación: de considerarse una política aceptable porque promueve el desarrollo industrial y el comercio internacional más libre, se considera que las subvenciones prohibidas siempre distorsionan el comercio internacional, que las recurribles causan daño salvo prueba en contra, y se han cancelado las no recurribles. Sin embargo, una práctica que parecería constituir un subsidio a la exportación, a saber las “importaciones temporales”, sobrevivió esta serie de reformas en la OMC, por lo menos en parte, y este hecho tiene gran relevancia para la RPC y otros países subdesarrollados o economías en transición porque es lo que permite que se introduzcan en las redes globales de producción, mediante una variante del modelo de desarrollo hacia afuera utilizado en el Este Asiático décadas antes. Por ello, se examinarán estas importaciones temporales en mayor detalle.

Las importaciones temporales no son técnicamente importaciones porque los bienes de capital (maquinaria y equipo) y los bienes intermedios (insumos industriales) importados bajo este régimen no ingresan técnicamente al territorio aduanal del país, aunque sí entran físicamente; su ingreso se supedita a que sean “reexportadas” posteriormente, por lo que no pagan aranceles ni se les aplican otros controles a la importación. En el caso de las importaciones temporales de maquinaria y equipo, se solía imponer plazos máximos a su permanencia o esquemas de depreciación para indicar el grado en que se consumieron en el proceso productivo, con la finalidad de no tener que reexportarlas, mientras que los insumos industriales necesariamente son reexportados, incorporados en el bien final de exportación. Las importaciones temporales podrían considerarse subvenciones, ya que el ASMC afirma que existen “cuando se condonen o no se recauden ingresos públicos que en otro caso se percibirían (por ejemplo, incentivos tales como bonificaciones fiscales)”.¹⁴ Lo que es más, parecerían ser subvenciones prohibidas, ya que la exención de aranceles de importación se condiciona a la exportación del producto final en que se incorporan. Sin embargo, en una nota a pie al inciso del ASMC que las prohíbe, se establece que “...no se considerarán subvenciones la exoneración, en favor de un producto exportado, de los derechos o impuestos que graven el producto similar cuando éste se destine al consumo interno, ni la remisión de estos derechos o impuestos...”.¹⁵ Esto rompe con la tendencia establecida anteriormente a restringirlas. De hecho, siguen siendo prohibidas las importaciones

¹⁴ *Ibid.*, Artículo 1.1 a) 1) ii).

¹⁵ *Ibid.*, nota de pie 1.

temporales de maquinaria y equipo;¹⁶ y estaban prohibidas las de insumos industriales también en el texto original del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).¹⁷

El ASMC justifica esta decisión de prohibir las importaciones temporales de maquinaria y equipo a la vez que permite las de insumos industriales mediante la siguiente analogía. Sintetizado, se argumenta que, de la misma manera en que los países permiten exentar el Impuesto al Valor Agregado (IVA) sobre la compra de insumos domésticos utilizados en la producción de bienes de exportación, también se exenta los aranceles sobre la importación temporal de insumos productivos utilizados en la producción de bienes para la exportación. O sea, ambos mecanismos eximen a productores de bienes para la exportación del pago de los impuestos indirectos cobrables sobre la compra de insumos utilizados en la producción. Esto no se aplica a los bienes de capital porque ahora se considera que no están materialmente presentes en el bien final.¹⁸ Lo que el ASMC está diciendo es que ahora resulta tan importante fomentar las cadenas internacionales de insumos que las nacionales, postura que choca con la estrategia de los miembros individuales –basada en el fomento de las cadenas productivas nacionales para incrementar el monto de sus exportaciones mediante el incremento en las exportaciones indirectas de insumos nacionales incorporados en los productos finales– misma que se toleró durante tanto tiempo en el GATT. Esta nueva postura por parte de la OMC refleja las necesidades de la producción globalizada de bienes y servicios que, sin ellas, no podría extenderse a los países subdesarrollados que mantienen aranceles altos y otras restricciones a la importación; en cambio, con ellas, los insumos utilizados en la producción cruzan fronteras las veces que sean necesario, sin acumular el costo que re presentaría una serie de pagos de aranceles. Lo que se quiere averiguar a continuación es la postura que mantuvo la RPC con respecto a estas importaciones temporales en la negociación de su adhesión a la OMC.

¹⁶ *Ibid.*, Anexo II, nota de pie 61; y Anexo II, sección II, 3.

¹⁷ Mónica Gambrill (1995), “La política salarial de las maquiladoras: mejoras posibles bajo el TLC”, *Comercio Exterior*, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., vol. 44, núm. 7, México, julio, pp. 543-549.

¹⁸ *Ibid.*, Anexo I, g), h), i).

II. ADHESIÓN DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA (RPC) A LA OMC Y SUS COMPROMISOS EN MATERIA DE SUBVENCIONES A LA EXPORTACIÓN

La RPC solicitó “readmisión” al GATT el 10 de julio de 1986, pero tuvo que reformular esta solicitud como “admisión” el 7 de diciembre de 1995, misma que finalmente se consumó el 10 de noviembre de 2001. Si bien la primera solicitud se había planteado cuando la observación del Acuerdo sobre Subvenciones aún era voluntaria, la segunda se hizo después de las reformas al GATT de 1994, incluyendo el ASMC; y su admisión a la OMC se dio después de la eliminación de las subvenciones no recurribles en 2000. Por todas estas razones, la RPC hubiera tenido que aceptar todos estos nuevos compromisos que cambiarían la política de promoción de exportaciones manufactureras que le había reportado tan buenos resultados durante los primeros 22 años de su apertura, durante los que no estuvo sujeta a las reglas multilaterales sobre subvenciones a la exportación. El objetivo de este apartado es analizar la manera en que se negoció la aplicación de estas nuevas reglas en su protocolo de adhesión a la OMC, sobre todo en lo que a subvenciones a la exportación se refiere y, de paso, con respecto a las empresas estatales también. Para ello, será preciso conocer las prácticas típicas utilizadas antes de su ingreso, así como restricciones a su uso que se pusieron en práctica posteriormente.

Las principales fuentes de información sobre los compromisos legales adquiridos son: la Decisión de 10 de noviembre de 2001¹⁹ mediante la cual se acepta la adhesión de la RPC al Acuerdo de Marrakech y el Informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de China²⁰ que negoció reglas ad hoc para el acceso de este país en transición y “cuyos compromisos... formará parte integrante del Acuerdo sobre la OMC”.²¹ En este grupo de trabajo, el representante de la RPC argumentó que su país debería disfrutar del trato favorable que la OMC ofrece a los países en desarrollo; pero los demás miembros abogaron por un enfoque “pragmático” debido al gran tamaño de este país, su alta tasa de crecimiento y la naturaleza transicional de su economía, todo lo cual les podría afectar. Por enfoque “pragmático” se entendió que la RPC tendría que

¹⁹ OMC, Adhesión de la República Popular China: Decisión de 10 de noviembre de 2001, WT/L/432, 23 de noviembre de 2001.

²⁰ WTO, Report of the Working Party on the Accession of China, WT/ACC/CHN/49, 1 October 2001 (01-4679).

²¹ OMC, Adhesión de la República Popular China ..., *op. cit.*, I, 1, 2.

tomar en cuenta las necesidades de los demás miembros en aquellas áreas de negociación de mayor relevancia para ellos, a la vez que ellos le concederían ciertas excepciones en sus áreas sensibles.²²

Sin duda, el tema de las subvenciones a las exportaciones era una de las áreas de mayor interés para los demás miembros, sobre todo en lo que a los regímenes especiales de exención de aranceles, impuestos y otras normas aplicables en “zonas económicas especiales” se refiere. A la RPC le interesaba negociar el derecho de poder continuar con estas políticas de subvención ya puestas en práctica por lo menos dentro de zonas ya existentes, incluyendo las zonas de desarrollo económico y técnico, así como otras semejantes.²³ Otra área de interés por parte de los demás miembros fueron las subvenciones a las empresas estatales, aun cuando no constituyeran subvenciones a las exportaciones, sin una clara oposición a esta demanda por parte del representante chino. Sobre el primero de estos dos puntos, la RPC adquirió la obligación de notificar cualquier ampliación o modificación en sus zonas económicas especiales, incluyendo leyes y reglamentos relacionados con ellas; también, de cobrar todos sus impuestos, aranceles, restricciones y otras medidas correspondientes a las importaciones cuando estas pasaran de las zonas económicas especiales al territorio aduanal chino, y de otorgar cualquier trato preferencial dentro de estas zonas económicas especiales sobre la base de la “no discriminación” y del “trato nacional”. Pero conservó el derecho de continuar con las subvenciones consideradas no específicas dentro de estas zonas.²⁴ Al otorgar estas subvenciones de manera no discriminatoria, pero restringida a las exportaciones en las zonas especiales, se pudieron catalogar como subvenciones no específicas. Sobre el segundo punto, se definieron como específicas todas aquellas subvenciones que los gobiernos (nacional, provinciales y locales) destinen desproporcionadamente a empresas de propiedad estatal –además de adquirir la obligación de notificar sobre todas las subvenciones que se otorgan dentro del territorio nacional.²⁵

En cumplimiento de esta obligación de reportar subvenciones, la RPC comunicó a la OMC las siguientes subvenciones, fijando fecha para su terminación en el año 2000: 1) a empresas estatales que incurren en pérdidas debido al precio fijo de los productos que fabrican o al costo creciente de los recursos, en industrias como la del carbón, la petrolera, la industria ligera,

²² WTO, Report of the Working Party ..., *op.cit.*, párrafos 8 y 9.

²³ OMC, Adhesión de la República Popular China ..., *op. cit.*, I, 2, A), 1.

²⁴ *Ibid.*, I, 2, B), 1-3.

²⁵ *Ibid.*, I, 10, 1-3.

la química, los textiles, la metalúrgica, etcétera,²⁶ además de la eliminación gradual de otras subvenciones a empresas estatales;²⁷ y 2) el otorgamiento prioritario de préstamos y divisas para la industria automotriz, condicionado a su desempeño exportador, así como aranceles preferenciales para empresas automotrices, condicionados al porcentaje de producción que se localiza en el país. La primera medida parece arbitraria porque, en lugar de dejar que estas subvenciones específicas se eliminaran como resultado de posibles demandas por daño, se tuvieron que eliminar en bloque de antemano; en cambio, la segunda claramente se trataban de subvenciones específicas del tipo prohibido porque se dirigían a una rama industrial específica y estaban condicionadas al desempeño exportador o al contenido local.

En otro orden de cosas, se eliminaron: 1) los múltiples regímenes aduanales para diferentes áreas del país y se extendió este arancel general nacional a las empresas e institutos del gobierno;²⁸ 2) la práctica de eximir o reducir aranceles sobre la importación de equipo y materiales por parte de empresas con inversiones extranjeras, para diferentes propósitos como la renovación tecnológica nacional, proyectos de construcción infraestructural, zonas económicas especiales y zonas de desarrollo económico y técnico;²⁹ y 3) la exención de aranceles e IVA sobre tecnología y equipo importados por inversores extranjeros y nacionales que participaban en sectores industriales, de productos y tecnologías fomentados por el Estado.³⁰ El sentido del primero es diáfano: cobrar los mismos aranceles y derechos de importación a todos, incluyendo las empresas e institutos del gobierno sin excepción; también la tercera, que da cumplimiento a la decisión al ASMC de prohibir la importación temporal de bienes de capital, extendiendo el cobro de aranceles a la importación de todo tipo de tecnología y equipo. Sin embargo, la segunda medida resulta un tanto confusa porque, además de equipo, elimina también la exención o reducción de aranceles sobre las importaciones de “materiales”. Sin embargo, en otra parte se explicita el permiso de diferir o exentar aranceles e IVA sobre materiales “importados con fines de procesamiento y ensamblaje para clientes extranjeros o para la fabricación de productos para la exportación”.³¹ O sea, cuando los materiales se importan

²⁶ *Ibid.*, Anexo 5A, I - III.

²⁷ *Ibid.*, Anexo 5B, I.

²⁸ *Ibid.*, XIV.

²⁹ *Idem.*

³⁰ *Ibid.*, XXIV.

³¹ *Ibid.*, XIII, 7.

temporalmente bajo regímenes aduanales que los destinan a la reexportación, son permitidos. Este permiso no tiene que eliminarse en el futuro porque se basa en criterios generales, que se aplican por igual a todo tipo de empresa y a todo tipo de exportaciones, en lugar de las bases específicas como antes que lo restringían a empresas con inversiones extranjeras a propósitos específicos determinados por el Estado. Entonces, se permite la importación temporal porque empresas de todos tipos gozan por igual de estas exenciones o diferimientos del pago de aranceles e IVA, y porque pueden utilizarse para cualquier tipo de procesamiento o ensamblaje que pida un cliente en el extranjero; pero si los materiales se importasen definitivamente, aunque fuera a zonas especiales, no se podría ni reducir ni exentar aranceles u otros derechos de importación.

También hay otras subvenciones reportadas para las cuales no se establecen fecha de terminación. En las zonas económicas especiales de Shenzhen, Zhuhai, Shantou, Xiamen y Hainan se aplica una tasa del 15% del impuesto sobre la renta (ISR) a las empresas con inversión extranjera y a las empresas 100% extranjeras, en vez de la tasa normal de 30%; también se da lo mismo en proyectos altamente tecnológicos que tengan inversiones de más de 30 millones de dólares en sectores fomentados por el Estado como energía, transporte, telecomunicaciones, software, aviación y aeroespacial, láser, farmacéuticas, equipo médico y nuevos materiales. Para inversiones extranjeras establecidas en las zonas antiguas de las ciudades en que se sitúan estas zonas económicas especiales, la tasa es del 24 %; y aquellas inversiones extranjeras de más de 5 millones de dólares que tengan un periodo de funcionamiento de más de 10 años en el sector de servicios quedan exentas del ISR el primer año, a partir de cuando empiezan a obtener ganancias, pagando el 50% durante el segundo y tercer año.³² Las preferencias en la zona especial del área de Pudong en Shanghai son semejantes a las anteriores. Se cobra el 15% de ISR para aquellas empresas con inversión extranjera que se dedican a actividades productivas; para las que se dedican a proyectos de construcción para energía y transportes, con más de 15 años funcionando, hay exención durante cinco años, a partir del primer año en que obtengan beneficios, y pago de 50% del sexto al décimo año.³³ Asimismo, dentro de las numerosas zonas de desarrollo económico y técnico que existen en el país, empresas con inversión extranjera pagan el 15% del ISR, el 24% en las zonas antiguas de las ciudades donde se sitúan estas zonas, y 15 % en proyectos altamente tecnológicos con inversión

³² *Ibid.*, Anexo 5A, V.

³³ *Ibid.*, VII.

extranjera de más de 30 millones de dólares con un periodo de devolución prolongado, así como para proyectos en sectores fomentados por el Estado.³⁴

Resulta sorprendente el hecho de que puedan continuarse indefinidamente estas subvenciones a empresas extranjeras o con inversión extranjera localizadas en las diferentes zonas especiales; también las subvenciones a inversiones de determinada cuantía, a las de alta tecnología, y a las que el gobierno quiere fomentar, en ubicaciones específicas —de la misma manera en que nos ha llamado la atención el hecho de que se permita a las empresas ubicadas en las zonas especiales continuar con la importación temporal de materiales. Algunas de las prácticas que se permiten parecen igualmente específicas que otras que se eliminan, de manera que el resultado parece, si no arbitrario, simplemente como una negociación entre gobiernos en que cada uno defendió lo que más le interesaba, a pesar de que supuestamente la OMC tiene reglas deben ser de aplicación general. Algunos miembros del Grupo de Trabajo hicieron una observación en este mismo sentido desde comienzos de la negociación —alegando que las subvenciones utilizadas en las zonas económicas especiales parecen ser subvenciones ligadas a las exportaciones o al uso de contenido nacional— pero el representante de la RPC contestó que, si bien en el momento actual había trato preferencial a empresas con inversión extranjera, el principal propósito de estas subvenciones era la promoción del desarrollo regional y la absorción de inversión extranjera directa (IED). Parece, entonces, que la eliminación de las subvenciones permitidas por concepto del desarrollo regional no se le aplicó al caso del ingreso de la RPC, reemplazándose por un nuevo criterio de “absorción de inversión extranjera directa”. Pero aun cuando el protocolo permitió continuar con estas subvenciones en las zonas especiales, el representante notó que su gobierno se había comprometido a no establecer nuevas zonas de este tipo, haciendo hincapié más bien en lo que se había eliminado de las zonas, *i.e.* los aranceles reducidos que antes se aplicaban allí, de manera que cualquier producto introducido desde ellas al resto del país estaría sujeto a los impuestos y aranceles más altos, junto con las demás restricciones a las importaciones definitivas, incluyendo los insumos importados temporalmente que se introducen al resto del territorio incorporados en productos manufacturados en las zonas.³⁵

Lo que queda claro de todo esto es que las reglas se diseñaron *ad hoc* para satisfacer las necesidades más sentidas tanto de la RPC como de los demás

³⁴ *Ibid.*, VI.

³⁵ WTO, Report of the Working Party...*op. cit.*, p. 34, párrafo 174, 222 y 224.

miembros; a los que les satisfacen porque continúa con los privilegios ya otorgados a su IED, al mismo tiempo que obliga a la RPC a acelerar su transformación hacia una economía de mercado. A la RPC le satisfacen porque les ha permitido seguir con lo que ya estaban haciendo en materia de promoción de exportaciones manufactureras mediante el procesamiento y ensamble –sin por ello fomentar su consumo interno porque la homogeneización de aranceles encarece la importación definitiva de estos productos desde las zonas especiales–; y también porque les permiten seguir fomentando la inversión en determinados sectores, tipos de productores, así como áreas geográficas mediante el cobro de tasas diferenciales de impuestos. El hecho de que tengan que extender estas subvenciones a las empresas de capital chino, para que no se consideren “específicas”, implica que se incluyan a las empresas privadas de capital chino en los esquemas de promoción del procesamiento para la exportación, con incentivos para escalar su producción hacia formas más avanzadas de manufactura con mayor valor agregado localmente.³⁶ Por todo lo anterior, sería ocioso seguir insistiendo en que estas subvenciones parecen no conformarse con la letra del ASMC; las reglas que cuentan son las que se negociaron en el protocolo. No deben de haber casos de inconformidad por parte de las empresas extranjeras en la medida en que siguen siendo beneficiadas por estos arreglos, aunque sí pueden haber demandas en contra de exportaciones de otras empresas cuyos productos contienen insumos provenientes de empresas estatales que continúan recibiendo subvenciones gubernamentales. Lo importante aquí es el haber demostrado que la RPC logró una serie de concesiones que potencialmente podrían neutralizar el hipotético impacto negativo sobre sus exportaciones y su balanza de pagos previsto por las distintas teorías revisadas arriba como consecuencia de haber ingresado a la OMC sin estatus de país en desarrollo. Por ello, a continuación, lo que se tiene que hacer es medir el impacto del ingreso a la OMC sobre las exportaciones manufactureras de la RPC.

III. EXPORTACIONES DE BIENES MANUFACTURERAS DE LA RPC AL MUNDO

Ya es de conocimiento común que la RPC ha tenido éxito en su política de promoción de exportaciones iniciado a partir de su apertura económica en el año de 1979 pero lo que hay que explorar en este apartado es el impacto que el ingreso de la RPC a la OMC ha tenido sobre las exportaciones manufac-

³⁶ OMC, Adhesión de la República Popular China ..., *op. cit.*, VIII.

tureras de este país. ¿Se reduce el ritmo de crecimiento de estas exportaciones a partir de finales de 2001 con su ingreso formal; crecen desmedidamente sus importaciones al grado de empeorar su balanza comercial; se estanca el país en el papel de exportador de bienes manufactureros tradicionales; se reproduce el modelo exportador el mismo subdesarrollo que antes o conduce al desarrollo del país? Lo que hay que documentar para contestar estas preguntas es el volumen y la composición de las exportaciones a partir del año 2002, primer año para el cual el conjunto de normas negociadas en el protocolo de acceso a la OMC entró en vigor. Para ello, se utilizarán datos provenientes de la fuente oficial de la RPC, *China Customs*, fuente que no incluye el comercio exterior ni de Hong Kong ni de Macao, dos entidades especiales del país que siguen funcionando como *entrepôts* comerciales para el resto del mundo, por lo que incluir datos de estas entidades sobreestimaría el monto de las exportaciones de la RPC ya que, en gran parte, se originan en otras partes del mundo y no en la China continental. Por otro lado, hay que notar que excluirlas subestima las exportaciones de la RPC dado que algunas empresas en la parte continental exportan a través de intermediarios logísticos domiciliados en estas entidades, pero esta alternativa es la que distorsiona menos los datos que se presentan a continuación en el cuadro 1 y el último cuadro que reportan exportaciones absolutas, aunque no influye en los demás cuadros que analizan la composición relativa de los diferentes tipos de productos.

En el cuadro 1, se puede observar como las exportaciones empezaron a crecer de manera constante precisamente a partir de 2002, y no experimentaron retroceso alguno, en términos absolutos, sino hasta 2009, debido al inicio de la crisis financiera de ese año, aunque se recuperó nuevamente a partir de 2010. De esta manera, tras el ingreso a la OMC se reportan siete años continuos de tasas de crecimiento extraordinariamente altas en el rubro de exportaciones, de entre 22 y 35 % anuales; y se volvió a tasas semejantes a éstas en 2010 y 2011. Las importaciones también crecen, pero siempre con montos absolutos menores, incluso a partir de 1994, lo que se traduce en una balanza comercial positiva moderada hasta 2004 y grandes superávits de allí en adelante, aunque disminuyeron un poco en términos absolutos entre 2009 y 2011.

El cuadro 2 revela una marcada especialización de la RPC en la exportación de bienes manufactureros, no en bienes primarios; en él se puede observar el crecimiento constante del porcentaje de “productos manufactureros” que empezó en 82% en el primer año del periodo y que terminó en 95% de todas las exportaciones en el último. A la inversa, exportaciones de “productos primarios” pasaron de 18 a apenas 5%. Por el lado de las importaciones, los “productos primarios” aumentaron de 14 a 35% a lo largo de los 19 años cubiertos

Cuadro 1. Exportaciones, importaciones y balance comercial de la RPC, 1993 a 2011
(Millones de dólares y tasas de crecimiento)

| <i>Año</i> | <i>Exportaciones</i> | <i>Tasa de crecimiento</i> | <i>Importaciones</i> | <i>Tasa de crecimiento</i> | <i>Balanza comercial</i> |
|------------|----------------------|----------------------------|----------------------|----------------------------|--------------------------|
| 1993 | 7 634.60 | - | 8 378.90 | | -744.2 |
| 1994 | 10 072.50 | 31.9 | 9 407.10 | 12.3 | 665.4 |
| 1995 | 12 426.70 | 23.4 | 11 008.90 | 17 | 1 417.70 |
| 1996 | 12 597.80 | 1.4 | 11 579.10 | 5.2 | 1 018.80 |
| 1997 | 15 265.60 | 21.2 | 11 896.40 | 2.7 | 3 369.20 |
| 1998 | 15 312.20 | 0.3 | 11 698.80 | -1.7 | 3 613.40 |
| 1999 | 16 266.00 | 6.2 | 13 815.60 | 18.1 | 2 450.50 |
| 2000 | 20 770.70 | 27.7 | 18 757.90 | 35.8 | 2 012.80 |
| 2001 | 22 221.80 | 7 | 20 297.20 | 8.2 | 1 924.60 |
| 2002 | 27 136.80 | 22.1 | 24 608.60 | 21.2 | 2 528.20 |
| 2003 | 36 539.50 | 34.6 | 34 424.70 | 39.9 | 2 114.80 |
| 2004 | 49 470.80 | 35.4 | 46 734.30 | 35.8 | 2 736.50 |
| 2005 | 63 527.50 | 28.4 | 55 018.40 | 17.7 | 8 509.10 |
| 2006 | 80 777.00 | 27.2 | 65 982.80 | 19.9 | 14 794.20 |
| 2007 | 101 513.20 | 25.7 | 79 688.30 | 20.8 | 21 824.90 |
| 2008 | 119 072.60 | 17.3 | 94 326.30 | 18.4 | 24 746.30 |
| 2009 | 100 170.60 | -15.9 | 83 657.80 | -11.3 | 16 512.80 |
| 2010 | 131 537.20 | 31.3 | 116 159.20 | 38.9 | 15 378.00 |
| 2011 | 158 273.20 | 20.3 | 145 119.30 | 24.9 | 13 153.90 |

Fuente: elaboración propia con datos de Internet Securities, Inc. (ISI Emerging Markets), [China Premium Database > International Trade > Foreign Trade > Trade by Custom Regime] consultado el 11 de mayo de 2012, disponible en <www.ceicdata.com>. General Administration of Customs, PRC.

en nuestra fuente, indicando una creciente dependencia del exterior en este rubro, mientras que las importaciones de productos manufactureras bajaron de 86 al 65% , indicando un creciente abasto doméstico de manufacturas. Lo anterior justifica enfocar la atención de este trabajo en la manera en como la RPC se ha especializado en la exportación de manufacturas.

Cuadro 2. Productos primarios y manufactureros en las exportaciones e importaciones de la RPC, 1993 a 2011

| <i>Año</i> | <i>Exportaciones</i> | | <i>Importaciones</i> | |
|------------|----------------------------|---------------------------------|----------------------------|---------------------------------|
| | <i>Productos primarios</i> | <i>Productos manufactureros</i> | <i>Productos primarios</i> | <i>Productos manufactureros</i> |
| 1993 | 18.2 | 81.8 | 13.7 | 86.3 |
| 1994 | 16.2 | 83.8 | 14.2 | 85.8 |
| 1995 | 14.4 | 85.6 | 18.5 | 81.5 |
| 1996 | 14.6 | 85.4 | 18.4 | 81.6 |
| 1997 | 13.1 | 86.9 | 20.0 | 80.0 |
| 1998 | 11.2 | 88.8 | 16.3 | 83.7 |
| 1999 | 10.2 | 89.8 | 16.2 | 83.8 |
| 2000 | 10.2 | 89.8 | 20.8 | 79.2 |
| 2001 | 9.9 | 90.1 | 18.8 | 81.2 |
| 2002 | 8.7 | 91.3 | 16.7 | 83.3 |
| 2003 | 7.9 | 92.1 | 17.6 | 82.4 |
| 2004 | 6.8 | 93.2 | 20.9 | 79.1 |
| 2005 | 6.4 | 93.6 | 22.4 | 77.6 |
| 2006 | 5.5 | 94.5 | 23.6 | 76.4 |
| 2007 | 5.0 | 95.0 | 25.4 | 74.6 |
| 2008 | 5.4 | 94.6 | 31.9 | 68.1 |
| 2009 | 5.3 | 94.7 | 28.6 | 71.4 |
| 2010 | 5.2 | 94.8 | 31.0 | 69.0 |
| 2011 | 5.3 | 94.7 | 34.6 | 65.4 |

Fuente: elaboración propia con datos de Internet Securities, Inc. (ISI Emerging Markets), [China Premium Database > International Trade > Foreign Trade > Trade by SITC Classification] consultado el 11 de mayo de 2012, disponible en <www.ceic-data.com>. General Administration of Customs, PRC.

El cuadro 3 precisa la composición exacta de estos productos manufactureros que caracterizan las exportaciones de la RPC; permite constatar que, para el último año del periodo, el 50% de las exportaciones manufactureras correspondió a la categoría de “maquinaria y equipo de transporte”, lo que resulta sorprendente porque se refiere a bienes de capital y bienes de consumo duraderos, ambos de alta tecnología. En cambio, apenas el 18 % de estas

Cuadro 3. Composición de las exportaciones manufactureras de la RPC, 1993 a 2011
(Participación porcentual en el total)

| <i>Año</i> | <i>Bienes manufacturados</i> | <i>Químicos y productos relacionados</i> | <i>Maquinaria y equipo de transporte</i> | <i>Otros artículos manufacturados</i> | <i>Productos no clasificados</i> |
|------------|----------------------------------|--|--|---|--------------------------------------|
| 1993 | 21.9 | 6.2 | 20.3 | 51.6 | - |
| 1994 | 22.9 | 6.2 | 21.6 | 49.3 | 0.0 |
| 1995 | 25.3 | 7.1 | 24.7 | 42.9 | 0.0 |
| 1996 | 22.1 | 6.9 | 27.3 | 43.7 | 0.0 |
| 1997 | 21.7 | 6.4 | 27.5 | 44.3 | 0.0 |
| 1998 | 19.8 | 6.3 | 30.9 | 43.0 | 0.0 |
| 1999 | 18.9 | 5.9 | 33.7 | 41.3 | 0.1 |
| 2000 | 19.0 | 5.4 | 36.9 | 38.6 | 0.1 |
| 2001 | 18.3 | 5.6 | 39.6 | 36.3 | 0.2 |
| 2002 | 17.8 | 5.2 | 42.7 | 34.1 | 0.2 |
| 2003 | 17.1 | 4.9 | 46.6 | 31.3 | 0.2 |
| 2004 | 18.2 | 4.8 | 48.5 | 28.3 | 0.2 |
| 2005 | 18.1 | 5.0 | 49.4 | 27.2 | 0.2 |
| 2006 | 19.1 | 4.9 | 49.8 | 26.0 | 0.3 |
| 2007 | 19.0 | 5.2 | 49.9 | 25.7 | 0.2 |
| 2008 | 19.4 | 5.9 | 49.9 | 24.8 | 0.1 |
| 2009 | 16.2 | 5.5 | 51.8 | 26.3 | 0.1 |
| 2010 | 16.7 | 5.9 | 52.2 | 25.2 | 0.1 |
| 2011 | 17.8 | 6.4 | 50.2 | 25.5 | 0.1 |

Fuente: elaboración propia con datos de Internet Securities, Inc. (ISI Emerging Markets), [China Premium Database > Internacional Trade > Foreign Trade > Trade by SITC Classification] consultado el 11 de mayo de 2012, disponible en <www.ceicdata.com>. General Administration of Customs, RPC.

“exportaciones manufactureras” son lo que se llaman “bienes manufacturados”, productos tradicionales como textiles, ropa, estambres, productos de metal, corcho, madera, papel, cartón y caucho. Desde luego, esta relación entre productos de alta y baja tecnología no siempre fue así sino que ha ido cambiado a lo largo de los 19 años estudiados, habiéndose aumentado las exportaciones de “maquinaria y equipo de transporte” de apenas 20% en

1993 y disminuido las exportaciones de manufacturas tradicionales de 22% en el año inicial. La única otra categoría de importancia cuantitativa es una miscelánea de artículos manufacturados que también disminuye de la mitad a una cuarta parte de las exportaciones manufactureras totales a lo largo del tiempo.

El cuadro 4 analiza en mayor detalle la única categoría de productos manufactureras que aumenta en importancia relativa con respecto a las otras durante el periodo y revela que, en el último año de éste, tres tipos de productos de alta tecnología representan tres cuartas partes de estas exportaciones: 23% de “maquinaria de oficina y de procesamiento automatizado de datos (*ADP machinery*)”, 24% de “telecomunicaciones y equipo para grabar sonido” y otro 24% de “maquinaria eléctrica”. Lo que más destaca de esto es el hecho de que todos estos tipos de productos son bienes de capital, o sea maquinaria y equipo; también que, a pesar de tener igual importancia en 2011, el tipo específico de producto que crece más rápidamente es el de “maquinaria de oficina y de procesamiento automatizado de datos (*ADP machinery*)” que ha subido de apenas 12% a principios del periodo, mientras que la maquinaria eléctrica y de telecomunicaciones se reducen en relación proporcional a ello. Esto apunta hacia un nuevo paradigma productivo que no sólo se caracteriza por la exportación de bienes de capital sino que también se actualiza en las nuevas tecnologías de punta que, en esta coyuntura, es la maquinaria auto-programable.

El cuadro 5 explora la contribución específica de esta categoría de maquinaria y equipo al superávit comercial de este país que, de hecho, no empezó a ser positiva sino hasta 2004. Los grandes déficits de los primeros años seguramente se debieron a la necesidad de importar maquinaria y equipo para echar a andar la industrialización hacia fuera, pero se empezaron a reducir prácticamente desde el inicio y de manera continua a lo largo de los primeros seis años. Sin embargo, estos déficits se incrementaron de nuevo a partir de 1999, produciendo otros cinco años de números negativos. Una hipótesis explicativa sería que la primera reducción en el déficit podría ser resultado de la creciente práctica de importar maquinaria y equipo temporalmente que se expandió junto con la IED en las zonas especiales ya que, bajo esta modalidad temporal, la maquinaria y equipo no se registra como importación; el aumento posterior en el déficit reflejaría el ajuste a la nueva normativa de la OMC que prohíbe las importaciones temporales de maquinaria y equipo, obligando a las empresas a realizar estas importaciones de manera definitiva.

Independientemente de que esto sea o no la causa o no de los déficits, el hecho es que las exportaciones de maquinaria empezaron a crecer más aceleradamente que las importaciones a partir del año 2000, tendencia que

Cuadro 4. Composición de las exportaciones de maquinaria y equipo de transporte de la RPC, 1993 a 2011

| <i>Año</i> | <i>Maquinaria para generación de energía</i> | <i>Maquinaria especializada</i> | <i>Maquinaria para trabajar metal</i> | <i>Maquinaria y equipo industrial general</i> | <i>Maquinas para oficina y procesamiento automático de datos</i> | <i>Telecomunicaciones y equipo para grabación de sonido</i> | <i>Maquinaria eléctrica</i> | <i>Vehículos carretera</i> | <i>Otro equipo de transporte</i> |
|------------|--|-------------------------------------|---|---|--|---|---------------------------------|--------------------------------|--------------------------------------|
| 1993 | - | - | - | - | - | | | | |
| 1994 | 4.5 | 3.9 | 1.5 | 8.5 | 12.1 | 30.8 | 27.0 | 8.2 | 3.5 |
| 1995 | 4.6 | 3.7 | 1.3 | 8.0 | 15.3 | 26.8 | 28.3 | 8.5 | 3.5 |
| 1996 | 4.4 | 3.4 | 1.2 | 8.3 | 19.0 | 25.5 | 27.1 | 7.2 | 4.0 |
| 1997 | 4.3 | 2.9 | 1.1 | 7.6 | 21.1 | 23.6 | 28.2 | 6.5 | 4.8 |
| 1998 | 3.9 | 2.5 | 0.9 | 7.1 | 23.7 | 22.2 | 27.5 | 7.1 | 5.0 |
| 1999 | 3.9 | 2.3 | 0.8 | 7.1 | 22.8 | 22.2 | 30.2 | 6.7 | 4.1 |
| 2000 | 3.6 | 2.4 | 0.9 | 7.1 | 22.6 | 23.6 | 29.1 | 7.9 | 2.8 |
| 2001 | 3.2 | 2.5 | 0.7 | 7.6 | 24.8 | 25.0 | 26.5 | 6.9 | 2.7 |
| 2002 | 2.9 | 2.3 | 0.6 | 7.4 | 28.5 | 25.2 | 25.1 | 5.9 | 2.0 |
| 2003 | 2.3 | 2.1 | 0.5 | 7.2 | 33.3 | 24.0 | 22.6 | 6.1 | 1.9 |
| 2004 | 2.2 | 2.1 | 0.5 | 7.4 | 32.5 | 25.5 | 22.2 | 6.1 | 1.5 |
| 2005 | 2.2 | 2.2 | 0.6 | 7.3 | 31.4 | 26.9 | 21.4 | 6.2 | 1.7 |
| 2006 | 2.3 | 2.6 | 0.6 | 7.4 | 29.5 | 27.1 | 22.3 | 6.0 | 2.2 |
| 2007 | 2.6 | 3.0 | 0.7 | 8.1 | 25.5 | 28.6 | 22.2 | 6.8 | 2.5 |
| 2008 | 3.2 | 3.6 | 0.9 | 9.1 | 23.7 | 26.6 | 22.7 | 7.0 | 3.3 |
| 2009 | 3.3 | 2.9 | 0.7 | 8.5 | 24.9 | 26.9 | 22.7 | 4.9 | 5.1 |
| 2010 | 3.2 | 3.0 | 0.6 | 8.3 | 25.1 | 24.4 | 24.3 | 5.7 | 5.5 |
| 2011 | 3.6 | 3.5 | 0.7 | 5.3 | 5.3 | 5.3 | 5.3 | 5.3 | 5.3 |

Fuente: elaboración propia con datos de Internet Securities, Inc. (ISI Emerging Markets), [China Premium Database > Internacional Trade > Foreign Trade > Trade by SITC Classification] consultado el 11 de mayo de 2012, disponible en <www.ceicdata.com>. General Administration of Customs, PRC.

Cuadro 5. Exportaciones, importaciones y balanza comercial de maquinaria y equipo de transporte de la RPC, 1993 a 2011 (millones de dólares y tasas de crecimiento)

| <i>Año</i> | <i>Exportaciones</i> | <i>Tasa de crecimiento</i> | <i>Importaciones</i> | <i>Tasa de crecimiento</i> | <i>Balanza comercial</i> |
|------------|----------------------|----------------------------|----------------------|----------------------------|--------------------------|
| 1993 | 15 282.00 | | 45 023.00 | | -29 741.00 |
| 1994 | 21 895.00 | 43.27 | 51 467.00 | 14.31 | -29 572.00 |
| 1995 | 31 407.00 | 43.44 | 52 642.00 | 2.28 | -21 235.00 |
| 1996 | 35 312.00 | 12.43 | 54 763.00 | 4.03 | -19 451.00 |
| 1997 | 43 709.00 | 23.78 | 52 774.00 | -3.63 | -9 065.00 |
| 1998 | 50 217.00 | 14.89 | 56 845.00 | 7.71 | -6 628.00 |
| 1999 | 58 836.00 | 17.16 | 69 453.00 | 22.18 | -10 617.00 |
| 2000 | 82 600.00 | 40.39 | 91 931.00 | 32.36 | -9 331.00 |
| 2001 | 94 901.00 | 14.89 | 107 015.00 | 16.41 | -12 114.00 |
| 2002 | 126 976.00 | 33.80 | 137 010.00 | 28.03 | -10 034.00 |
| 2003 | 187 773.00 | 47.88 | 192 826.00 | 40.74 | -5 053.00 |
| 2004 | 268 260.00 | 42.86 | 252 830.00 | 31.12 | 15 430.00 |
| 2005 | 352 234.00 | 31.30 | 290 478.00 | 14.89 | 61 756.00 |
| 2006 | 456 343.00 | 29.56 | 357 021.00 | 22.91 | 99 322.00 |
| 2007 | 577 045.00 | 26.45 | 412 459.00 | 15.53 | 164 586.00 |
| 2008 | 673 329.00 | 16.69 | 441 765.00 | 7.11 | 231 564.00 |
| 2009 | 590 274.00 | -12.33 | 407 797.00 | -7.69 | 182 477.00 |
| 2010 | 780 330.00 | 32.20 | 549 561.00 | 34.76 | 230 769.00 |
| 2011 | 901 912.00 | 15.58 | 630 388.00 | 14.71 | 271 524.00 |

Fuente: elaboración propia con datos de Internet Securities, Inc. (ISI Emerging Markets), [China Premium Database > International Trade > Foreign Trade > Trade by SITC Classification] consultado el 11 de mayo de 2012, disponible en <www.ceicdata.com>. General Administration of Customs, PRC.

continuó hasta la crisis financiera mundial de 2009, dando como resultado un ejemplo de cómo la RPC ha logrado producir los grandes superávits que se suelen asociar con su modelo de industrialización hacia afuera. Resulta muy relevante para este estudio que este cambio tan positivo se haya producido precisamente en la coyuntura del ingreso a la OMC porque constituye un ejemplo de cómo se puede sacar provecho de las reglas de la OMC, ya sea por la desgravación

unilateral de bienes de capital que se haya dado en otros países alrededor del mundo como reacción a la prohibición de estas importaciones temporales, o simplemente por el acceso a nuevos mercados que la membresía proporcionó para productos muy competitivos. Aunque no hayan recuperado las mismas tasas de crecimiento que antes de la crisis, la balanza comercial en esta categoría de productos de alta tecnología sigue creciendo, lo cual no sólo contribuye al superávit global del país, sino que lo ha llevado a una nueva especialización en la manufactura de maquinaria de punta.

CONCLUSIONES

Se ha demostrado que, a pesar de que el ASMC prohíbe subvenciones a la exportación, el protocolo de adhesión de la RPC a la OMC ha hecho algunas excepciones a estas reglas. Una de estas le permite a este país continuar con las mismas prácticas para promover sus exportaciones manufactureras en sus zonas especiales que venían utilizando desde antes de su ingreso. Dichas prácticas se asemejan tanto a las subvenciones prohibidas que sólo la decisión expresa de los miembros de la OMC en el sentido de no considerarlas como tales logra distinguirlas. La otra excepción a las reglas del ASMC fue introducido a dicho acuerdo durante la coyuntura de la negociación del ingreso de la RPC, permitiendo que los países miembros continúen utilizando las importaciones temporales de bienes intermedios, modificando así el texto que las había prohibido; el uso de este mecanismo en las zonas especiales de la RPC fue explícitamente acordado en el protocolo. Más específicamente en relación al primero de estos puntos, los miembros aceptaron que todas aquellas zonas especiales que ya existían en la RPC en el momento de su adhesión podrían seguir operando normal e indefinidamente después; y que, dentro de estas zonas, el gobierno podría continuar otorgando subvenciones a empresas extranjeras, coinversiones, empresas de alta tecnología y de gran tamaño. Asimismo, que se podría subvencionar a otras actividades promovidas por el gobierno en los planes de desarrollo regional (a pesar de que la OMC ya había eliminado este tipo de subvenciones norecurribles) y a proyectos “para facilitar la absorción del capital extranjero” (a pesar de que esta no constituye norma que haya sido sancionada por la OMC).

Sin duda, estas prácticas constituyen subvenciones porque eximen, difieren o reducen impuestos y, al limitar su ámbito a las zonas especiales de exportación, parecerían ser subvenciones a la exportación. Sin embargo, un elemento que podría explicar la decisión de no considerarlas como tales puede

ser que la OMC no considera dichas zonas como mecanismos de promoción de exportaciones; más bien, no sólo son como de exportación, sino también de importación ya que, precisamente a partir de su ingreso, la RPC tuvo que homogeneizar sus aranceles externos en todo el país, en lugar de continuar con las múltiples tasas que existían antes; con los mismos aranceles en las zonas que en el resto del país, los insumos industriales importados a ellas podrían revenderse (incorporados en bienes procesados en las zonas) en el resto del país sin incurrir en mayores impuestos, convirtiéndose así también en zonas de importación. Además, la lógica detrás de la decisión de no considerar estas subvenciones como prohibidas parece ser que, al limitar el número de zonas a las ya establecidas, el protocolo garantiza que cualquier extensión futura de las subvenciones afuera de estas zonas tendría que realizarse mediante reducciones generalizadas de impuestos, aranceles o la generalización de otros beneficios en todo el país. Esto, aunque tarde muchísimos años en darse, implicaría per se la eliminación de las subvenciones en ese momento. Aun así, quedan otras dudas sobre la legitimidad de estas subvenciones que el protocolo permite en las zonas especiales porque tienen mucho parecido con lo que el ASMC define como subvenciones específicas, al condicionarse a requisitos específicos como, por ejemplo, el tipo de tecnología, actividad o el monto del capital en la empresa subvencionada. Pero el protocolo no las considera como específicas porque obliga al gobierno extenderlas a todas las empresas existentes dentro de estas zonas, independientemente del origen de su capital, a pesar de que las empresas subvencionadas tengan que cumplir con los requisitos específicos arriba mencionados. Más allá de los argumentos técnicos que utilizaron, el resultado práctico de todo esto es que las zonas especiales puede seguir operando tal y como lo hacían antes del ingreso de la RPC.

Esta sorprendente laxitud en la aplicación de las normas sobre subvenciones contrasta con otros acuerdos en el protocolo que parecen exageradamente estrictos, con respecto a las subvenciones otorgadas preferencialmente a empresas estatales. Se definieron estas subvenciones *a priori* como específicas, sin que esta medida tuviera base en norma alguna; y se dio prioridad a su eliminación, obligando a la RPC a eliminar estas subvenciones a empresas estatales desde antes de su ingreso de la RPC. Se trata entonces de un arreglo doble en que, por un lado, se le ofrece a la RPC la posibilidad de continuar con las importaciones temporales y las subvenciones a las exportaciones que necesita para mantener sus exportaciones manufactureras y, por el otro, ofrece a los demás miembros una garantía que la RPC tendría que acelerar su conversión a una economía de mercado. Sin embargo, sería demasiado simplista ver este arreglo como un canje entre la continuación de subvenciones a la exportación,

por un lado, y las reformas a las empresas estatales, por el otro, porque esto no tomaría en cuenta el hecho de que hay intereses cruzados en ambos asuntos. Se sabe que las cadenas globales de producción que le permiten a la RPC exportar bienes manufactureros benefician no sólo a este país, sino sobre todo a algunas empresas transnacionales de los países desarrollados. Por ello, algunos de los países miembros comparten el interés de la RPC por continuar con estas subvenciones y con las importaciones temporales de bienes intermedios. Y con respecto a la eliminación de subvenciones a empresas estatales, tampoco resulta diáfano el alineamiento de posturas porque, si bien es claro que los demás miembros tienen especial interés en abolir este tipo de subvenciones, no se puede descartar cierta conformidad por parte del gobierno nacional de la RPC, en la medida en que le sirve como pretexto para obligar a los gobiernos provinciales y locales a racionalizar la operación de sus empresas.

Más bien el protocolo combina los intereses económicos que quieren facilitar la operación de las cadenas globales de producción con los intereses estratégicos de los miembros de la OMC en expandir sus reglas a los países en transición, aunque para ello haya tenido que tomar un paso hacia atrás en materia de subvenciones a la exportación, porque solo así se pudo garantizar el ingreso de la RPC. Entonces, tal y como se había expandido el sistema de libre comercio en la segunda posguerra con los términos del ingreso de los países en desarrollo al GATT, de nuevo se expande la membresía de este organismo al mayor de los países en transición, ofreciéndole lo mismo que antes: permiso para subvencionar sus exportaciones manufactureras mediante un modelo orientado hacia fuera, en primer instancia, y luego hacia adentro también. No hay que subestimar esta orientación hacia adentro porque, incluso desde el inicio de su apertura económica, la RPC buscó la manera de combinar el fomento a las exportaciones con un proyecto paulatino de modernización de la economía interna, empezando en las zonas especiales y utilizando las relaciones de subcontratación con las empresas extranjeras para sentar las bases para la inserción en las cadenas globales de producción, primero de las empresas de capital extranjero y luego de las empresas de capital privado chino. Lo importante es que haya redundado en mayores exportaciones.

A la luz de la teoría, el éxito que aquí se documenta en materia de exportaciones resulta paradójico ya que la RPC no ingresó a la OMC bajo al amparo del trato especial y diferenciado ofrecido por el GATT a los países en desarrollo, por lo que se esperaba que el resultado fuera lo contrario. También se ha demostrado que los términos de acceso negociados en el protocolo permitieron a la RPC seguir subvencionando sus exportaciones manufactureras, por lo que el impacto negativo que se esperaba sin este

trato especial no se presentó precisamente porque se negociaron mecanismos equivalentes para evitarlo. Entonces, el hallazgo del monto creciente de exportaciones manufactureras y superávits comerciales precisamente a partir de 2002 –justo cuando las normas negociadas en el protocolo de ingreso a la OMC entraron plenamente en vigor– debe tomarse en cuenta para actualizar esta teoría, para incluir el trato diferenciado para la RPC concedido mediante las excepciones negociadas *ad hoc* a las reglas sobre subvenciones de la OMC que permite seguir subvencionando las exportaciones manufactureras y el escalamiento industrial. Si bien la RPC tuvo que conceder mucho a cambio en materia de subvenciones a empresas estatales, pudo incrementar exponencialmente sus exportaciones debido al acceso garantizado que la membresía en la OMC da a los mercados de los demás miembros sin tener que cargar con todo el rigor de las disciplinas sobre subvenciones.

Las exportaciones de países que conforman los últimos eslabones de las cadenas globales de producción, aun cuando produzcan grandes superávits comerciales, suelen ser efímeras porque las empresas subcontratadas en estos países siguen siendo dependientes de decisiones tomadas en otros eslabones de la cadena. El verdadero éxito de la RPC es que se liberó de este patrón. Sus exportaciones cayeron sólo momentáneamente después de la crisis financiera, recuperando el nivel de su superávit comercial poco después; más bien, se verificó allí un escalamiento industrial en las exportaciones, al grado de transformar la especialización manufacturera del país de exportador de bienes tradicionales a exportador de bienes de capital. Dicho escalonamiento logró posicionar a las empresas en la RPC para que pudieran aprovechar la prohibición del ASMC de las importaciones temporales de bienes de capital, cambio que se dio en la coyuntura de la negociación del protocolo de su ingreso, pero que se veía venir desde tiempo atrás. Por ello, en vez de padecer las consecuencias de esta prohibición –encareciéndose la importación de estos bienes por el cobro de aranceles o viéndose obligado a reducir los aranceles sobre su importación para no perjudicar la producción de otros bienes de consumo–, la RPC estaba preparada para sustituir su importación temporal de bienes de capital con producción local, así como para exportar este tipo de bienes a otros países que no habían previsto la oportunidad de sustituir sus importaciones temporales de maquinaria y equipo y que tenían que importarlas definitivamente.

La importancia clave de este escalonamiento industrial y el hecho de que se haya dado progresivamente a lo largo de todo el periodo estudiado sin una clara relación con la fecha de ingreso a la OMC implica que hace falta incluir otro elemento en la explicación teórica para complementar la necesidad de un trato especial y diferenciado para los países en desarrollo o en

transición. Siendo resultado de una política de promoción de la producción en aquellos bienes de capital de alta tecnología que el gobierno consideraba estratégicos y de la insistencia en el derecho a continuar con estas subvenciones específicas después de su ingreso a la OMC, el escalamiento industrial tiene que incluirse en la explicación teórica, versando sobre la importancia de una política acertada de subvenciones a ello dentro de un plan de desarrollo propio. No se trata de imitar la misma estrategia que funcionó en el caso de la RPC; aún si los demás tuvieran su mismo tamaño o situación geopolítica, cada coyuntura es diferente, por lo que se requiere de un plan que se adecúe a su situación particular. Más bien, hace falta es desarrollar estrategias propias basadas en una combinación de lo que pide el mercado internacional y el interés nacional, además de exigir un trato igualmente flexible para estos otros países dentro de la OMC. No es suficiente simplemente cumplir con las reglas definidos por los organismos internacionales y con los requerimientos de las cadenas globales de producción; pero tampoco es viable cerrarse a esta forma de producción ni a la OMC cuya lógica –se ha visto– puede complementar los planes de desarrollo propios.

BIBLIOGRAFÍA

- Bhagwati, Jagdish y V. K. Ramaswami (1963), “Domestic Distortions, Tariffs and the Theory of Optimum Subsidy”, *Journal of Political Economy*, 71, pp. 44-50.
- Gambrill, Mónica (1995), “La política salarial de las maquiladoras: mejoras posibles bajo el TLC”, *Comercio Exterior*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., 44 (7), julio, pp. 543-549.
- OMC (2006), *Informe sobre el Comercio Mundial 2006: Análisis de los vínculos entre las subvenciones, el comercio y la OMC*, Suiza, OMC, 2006, pp. 306 (consultado el 25 de junio de 2013), disponible en <http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/world_trade_report06_s.pdf>.
- ____ (2001), *Adhesión de la República Popular China: Decisión del 10 de noviembre de 2001*, WT/L/432, 23 de noviembre de 2001, pp. 113 (consultado el 1 de julio de 2013), disponible en <http://www.puntofocal.gov.ar/doc/wt432_protocolo_adhesion_china.pdf>
- ____ (s/f), “Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias”, en el *Protocolo de Marrakech anexo al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994*, pp. 245-293 (consultado el 1 de julio de 2013), disponible en <http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/24-scm.pdf>

Rose, Andrew K. (2004), "Do we Really Know that the WTO Increases Trade?", *American Economic Review*, 94(1), pp. 98-114.

Subramanian, Arvind y Wei, Shang-Jin (2007), "The WTO Promotes Trade, Strongly but Unevenly", *Journal of International Economics*, vol. 72 (1), pp. 151-175, mayo.

WTO (2001), Report of the Working Party on the Accession of China, WT/ACC/CHN/49, (01-4679), 1 October, pp. 168 (consultado el 8 de agosto de 2013), disponible en <<http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/113814.htm>>

____ (s/f), "Legal Texts: GATT 1947 (Article 1/XVII) and (Annex A/I)" (consulted 1 de junio de 2013), disponible en <http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_03_e.htm>.

Ya Qin, Julia (2003), "WTO-Plus Obligations and Their Implications for the World Trade Organization Legal System", *Journal of World Trade*, 37(3), pp. 483-522.

____ (2004), "WTO Regulation of Subsidies to State-owned Enterprises (SOEs) –A Critical Appraisal of the China Accession Protocol", *Journal of International Economic Law*, vol. 7, núm. 4, pp. 863-919.