

# China y los acuerdos de libre comercio

Chai Yu, Liu Xiao Xue y Song Hong<sup>1</sup>

## Resumen

En los últimos años, China captó mucha atención, no sólo debido a su rápido desarrollo económico y a la adhesión a la OMC, sino también por su actitud activa hacia el desarrollo económico regional. APEC es el primer paso de esta iniciativa, seguida de los acuerdos comerciales bilaterales o regionales con otras economías, en su mayoría economías de países vecinos. Como país en desarrollo, las experiencias de China podrían brindar algunas enseñanzas para los tratados de libre comercio entre otras economías en desarrollo.

Este artículo explora la situación actual de China en relación a los acuerdos de libre comercio (ALC) y los motivos que sustentan dicha política, y argumenta que los ALC brindan a China algunos medios prácticos para aprovechar las oportunidades y enfrentar los desafíos de la integración en la economía mundial.

## 1. Introducción

A septiembre de 2006, se habían notificado 199 acuerdos comerciales regionales (ACR) a la Organización Mundial de Comercio (OMC) (WTO, 2006). Especialmente en la segunda mitad de la década del 90, el mundo fue testigo de un auge de estos acuerdos. Asia Oriental, como la región más dinámica de la economía mundial, se encuentra rezagada con respecto al resto del mundo en términos de regionalismo. Pero con la llegada del 2000, muchas de las economías de Asia Oriental, China incluida, están discutiendo y poniendo en marcha acuerdos regionales preferenciales, a contramano de su fuerte tradición concentrada en el plano multilateral.

El proceso de acuerdos de libre comercio (ALC) en Asia Oriental ha sido gradual pero profundo, desde su comienzo a mediados de la década del 90 y acelerado por la crisis financiera asiática. La ASEAN fue la primera en promover el plan de la comunidad económica de la ASEAN, con el objeto de formar un mercado integrado y una plataforma productiva para fines del año 2020, si bien el área de libre comercio de la ASEAN se viene desarrollando de manera acelerada desde 1992 (ASEAN, 2004). Algunas economías de Asia del este, en especial Singapur y Corea, han participado activamente en negociaciones bilaterales. En la actualidad, China, Japón, Tailandia y Malasia también intentan seguirle el ritmo a esta tendencia. Tailandia se ha movilizado para establecer negociaciones separadas con China, ha realizado un estudio conjunto con Corea sobre la factibilidad de un ALC y ha creado un grupo de trabajo conjunto para estudiar la forma de promover relaciones económicas más cercanas con Japón. Malasia, en un significativo cambio de política, ha iniciado conversaciones con Japón. Asia del este ha visto el surgimiento de una red de ALC que representan una nueva tendencia económica de regionalismo e integración económica en Asia.

<sup>1</sup> Chai Yu, y Liu Xiao Xue, son investigadores miembros del Institute of Asia - Pacific Studies, Chinese Academy of Social Sciences; Song Hong, es investigador miembro del Institute of World Economics and Politics, Chinese Academy of Social Sciences. E-mail: chaiyu@cass.org.cn; songhong@cass.org.cn

Existen tres clases de ALC en Asia Oriental: i) agrupamientos sub-regionales, como la ASEAN o el posible ALC de Asia del Noreste; ii) tratados bilaterales entre dos economías, como el "Acuerdo para una Nueva Era de Asociación Económica" Japón-Singapur; iii) la fórmula "ASEAN más uno", como el acuerdo concluido entre China y ASEAN (ACFTA), y la propuesta de "Asociación Económica Integral" Japón-ASEAN que podría incluir un ALC. No existen ALC en Asia del Noreste.

¿Por qué las economías de Asia Oriental se muestran tan activas para crear o unirse a un ALC ? En otras palabras, ¿cuál es la razón por la que quieren crear un ALC?

En primer lugar, un ALC tiene por objeto mantener y ampliar el acceso a los mercados para las exportaciones de las economías de Asia Oriental. En un principio, para las economías de Asia del Este, la creación de un ALC es principalmente la respuesta natural ante el lento avance de la liberalización comercial multilateral en la OMC y ante el creciente regionalismo económico en el resto del mundo. Enfrentados con la dificultad de alcanzar la liberalización comercial a escala global, muchos países, en otras partes del mundo, optaron por crear ALC con países afines para lograr la liberalización comercial. Como resultado de esto, en la década del 90 surgieron varios ALC en el mundo, especialmente desde que el presidente de Estados Unidos G. Bush asumió su presidencia, ya que Estados Unidos ha mantenido una postura firme en favor de la diplomacia comercial de doble vía, política bajo la cual debe agilizar las negociaciones multilaterales dentro del marco de la OMC y al mismo tiempo promover las negociaciones bilaterales conforme a la ley estadounidense de Promoción Comercial. Tanto los Estados Unidos como Europa son los mercados más importantes para las economías de Asia Oriental. A través de agresivos programas de regionalización, crearon un importante desvío comercial y de inversión, lo que produjo una influencia negativa en las economías de Asia del Este. Por temor a la pérdida continua de mercados de exportación y de inversión extranjera, las economías del Este Asiático tienden a sumarse al juego de los ALC para no quedar excluidas de los mercados de sus socios más importantes. También recurren a los ALC como medida precautoria para formar y mantener una relación económica cercana con los socios comerciales potenciales.

En segundo lugar, se considera a los ALC bilaterales o subregionales como grandes pasos o ladrillos para la construcción de la integración económica de Asia del Este. A fines de la década del 80, el comercio intra-regional de Asia Oriental siguió en aumento y alcanzó la mitad del volumen total de comercio justo antes de la crisis asiática. Con un porcentaje bastante superior al del NAFTA, Asia del Este se ha convertido en el segundo agrupamiento regional más grande después de la Unión Europea (UE). En la actualidad, con un mayor volumen de comercio e inversión en la región, surge la necesidad de una cooperación institucional más cercana que involucre a todas las partes. Esto se debe al hecho de que el comercio intra-regional está profundizando la división del trabajo dentro de la región y aumentará la eficiencia económica en las partes involucradas. Sin embargo, dejará expuestas a las economías a los shocks externos. Por lo tanto, todas las partes que experimenten la división regional del trabajo necesitan una cooperación mucho mayor en aquellos campos relacionados con políticas comerciales, financieras e industriales, entre otras. En este sentido, un ALC brinda un mecanismo estable de consultas y cooperación entre las partes.

En tercer lugar, se espera que un ALC actúe como un mecanismo de autoayuda regional para hacer frente a las épocas de dificultades económicas. Durante la crisis financiera de 1997, ni el FMI ni el APEC (foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico) vinieron en auxilio. Cuando la crisis estalló, fue Japón el que primero aceleró la cooperación bilateral con las economías en crisis a través de la Nueva Iniciativa Miyazawa. Como parte de esta Iniciativa, Japón suscribió acuerdos de *swap* de divisas con Malasia y Corea, lo cual garantizaba el abastecimiento de reservas de divisas en caso de que hubiera una crisis. Desde entonces, cada vez más los países de la región tuvieron el deseo común de desarrollar un mecanismo financiero regional que los abasteciera de recursos, lo cual finalmente llevó a la adopción de la Iniciativa Chiang Mai por parte de los ministros de finanzas de la ASEAN + 3, en mayo de 2000. La crisis dejó al descubierto problemas profundos en Asia del Este. Un ALC brindaría un nuevo estímulo al desarrollo futuro por medio de la expansión comercial y la cooperación económica.

En cuarto lugar, el comercio intra-regional expandido por medio de ALC entre las economías de Asia Oriental reducirá la dependencia de las exportaciones del mercado estadounidense, con la consecuente reducción del flujo de capital hacia los Estados Unidos, para aumentar así la inversión tan necesaria dentro de la región y contribuir a la promoción del desarrollo a largo plazo. Con una baja tasa de ahorro y una fuerte inclinación al consumo, los Estados Unidos poseen hoy el déficit más alto en cuenta corriente y de presupuesto en el mundo. Como los Estados Unidos constituyen uno de los mercados más importantes de exportación de productos de Asia del Este, para mantener continuamente la adquisición de productos de exportación por parte de los Estados Unidos, las economías del Este Asiático deben prestarle dinero a una tasa de interés menor que la de sus mercados internos. Esto quiere decir que los Estados Unidos están utilizando dinero barato de Asia del Este para adquirir productos baratos de Asia del Este; están disfrutando al máximo de los beneficios de la globalización. Lo principal que Asia Oriental obtiene es sólo una tasa de empleo relativamente más alta. Con los ALC regionales, si las economías de Asia del Este pudieran expandir el comercio intra-regional y facilitar el flujo de capital dentro de la región, se lograría no sólo mantener una tasa mayor de empleo, sino que también se podría lograr un mayor rendimiento del capital con muchas más inversiones en la región.

En quinto lugar, también se debe tener en cuenta que un ALC es adoptado por los participantes de Asia del Este como un mecanismo OMC-plus para lidiar con las nuevas actividades económicas internacionales emergentes, como la IED, el comercio de servicios, la movilidad del trabajo, y otras que las normas de la OMC no han abordado aún. Dicho de otro modo, las normas que regulan las medidas de protección en frontera, como los aranceles, que son el objeto principal del régimen GATT/OMC, no pueden brindar a las empresas extranjeras y nacionales un campo de juego equilibrado. Es necesario ir más allá de las medidas en frontera y establecer normas que abarquen los sistemas nacionales, como la política de competencia. Muchos países comparten la idea de que el régimen GATT/OMC no puede brindar tales normas y optan por un ALC para hacer frente al problema (Urata, 2004)

Con este marco, el artículo tiene la siguiente estructura: después de esta introducción que brinda un amplio contexto del reciente surgimiento de los ALC en Asia Oriental, la segunda parte se concentra en los ALC de China, incluyendo los firmados y los que están en discusión. La tercera parte hace un análisis detallado de los motivos que sustentan el compromiso de China con los ALC, mientras que en las conclusiones se presentan las consecuencias de la experiencia de China en el tema.

## 2. El compromiso de China con los ALC

En la actualidad, la estrategia china respecto de los ALC presenta un claro esquema: ALC subregionales más ALC bilaterales (Xu Mingqi, 2003). Hoy China tiene "Closer Economic Partnership Arrangement" (CEPA) (Acuerdo de Asociación Económica Más Estrecha) con Hong Kong y Macao, y acaba de cerrar las negociaciones del ALC China-ASEAN (CAFTA). Para promover un ALC en Asia Oriental tan pronto como sea posible, China incluso propuso un acuerdo temprano para alcanzar un ALC trilateral en la región del noreste asiático, aunque sería el acuerdo más débil entre los tres países. Sin embargo, la propuesta fue rechazada por Japón, y el ALC China-Corea aún se encuentra en la etapa de estudio a nivel académico. Asimismo, China también está buscando las posibilidades de establecer ALC bilaterales con Singapur, Tailandia, Filipinas, Australia y Nueva Zelanda.

### 2.1. El ALC China-ASEAN (CAFTA)

El comercio bilateral entre la ASEAN y China se ha cuadruplicado en la última década, con un crecimiento promedio del 15% anual desde 1995 a pesar del impacto adverso de la crisis financiera asiática de 1997. Actualmente, ASEAN es el quinto socio comercial más importante de China, y China es el sexto socio más importante de ASEAN. Desde principios de la década del 90, China tiene un déficit comercial con ASEAN.

**Tabla 1**  
**Comercio China - ASEAN 2001-2005**

	2001	2002	2003	2004	2005
Comercio total con ASEAN (millones USD)	41.614	54.765	78.252	105.879	130.370
variación respecto del mismo período del año anterior (en %)	5,30	31,70	42,80	35,30	23,10
participación en el comercio total (en %)	8,20	8,80	9,20	9,17	9,17
Exportaciones a ASEAN (millones USD)	18.385	23.568	30.925	42.902	55.371
variación respecto del mismo período del año anterior (en %)	6,0	28,30	29,40	38,70	29,10
participación en las exportaciones totales (en %)	6,90	7,20	7,10	7,23	7,27
Importaciones desde ASEAN (millones USD)	23.229	31.197	47.327	62.978	74.999
variación respecto del mismo período del año anterior (en %)	4,70	24,40	51,70	33,10	19,10
participación en las importaciones totales (en %)	9,50	10,60	11,50	11,22	11,36

Fuente: elaboración propia en base a datos del MOFCOM (<http://www.mofcom.gov.cn>)

Para promover la cooperación económica futura, en 2001, el Primer Ministro Chino Zhu Rongji sugirió una propuesta para un Acuerdo de Libre Comercio ASEAN-China. Ambas partes suscribieron el Acuerdo Marco sobre Cooperación Económica Integral China-ASEAN (FACACEC, por su siglas en inglés) en Camboya, en 2002, que estableció la base para la negociación de un Acuerdo de Libre Comercio China-ASEAN. Según el FACACEC, China-ASEAN tiene dos cronogramas: 1) para China y los miembros antiguos de la ASEAN<sup>2</sup>, la fecha límite para la eliminación de aranceles y de medidas no arancelarias es 2010; 2) para los miembros nuevos de la ASEAN<sup>3</sup>, la fecha límite es 2015.<sup>4</sup>

Las negociaciones formales para un Área de Libre Comercio China-ASEAN (CAFTA) comenzaron a principios de 2003 y se preveía que finalizarían en junio de 2004. Sin embargo, no se ha cumplido con dicho plazo. En la Octava Cumbre de noviembre de 2004 en Laos, China y ASEAN suscribieron el Acuerdo sobre Comercio de Bienes correspondiente al Acuerdo Marco sobre Cooperación Económica Integral China-ASEAN, y el Acuerdo sobre Mecanismo de Solución de Controversias entre China y ASEAN; estos documentos marcan el comienzo del proceso de un ALC China-ASEAN. Otras importantes negociaciones, por ejemplo en materia de inversiones y comercio de servicios, no han concluido aún.

Según el Acuerdo sobre Comercio de Bienes, China y la ASEAN eliminarán todas las barreras arancelarias y no arancelarias gradualmente<sup>5</sup>, excluyendo la cantidad de bienes permitida por las normas de la OMC y una minoría de productos sensibles, y estipularán normas de origen y otras normas (subsidios y medidas compensatorias, salvaguardias y medidas antidumping y un mecanismo de solución de controversias).

Para ASEAN-6 y China, cada parte deberá eliminar todos los aranceles correspondientes a las partidas colocadas en la lista normal a más tardar el 1 de enero de 2012, mientras que para los nuevos miembros de la ASEAN, cada parte deberá eliminar los aranceles correspondientes a las partidas incluidas en la lista normal a más tardar el 1 de enero de 2018. En cuanto a los productos sensibles, ASEAN-6 y China pueden proponer 400 líneas arancelarias al nivel de 6-dígitos que no superen el 10% del total de las importaciones correspondientes a 2001, mientras que los nuevos miembros de la ASEAN reciben un tratamiento más favorable.

En realidad, durante la discusión del CAFTA, China y los países de la ASEAN decidieron implementar un programa de "Cosecha Temprana", en el cual la lista de productos y servicios se determinará por medio de consultas mutuas antes de que se formalicen los tratados sobre el comercio de bienes, inversiones y servicios. El Programa de "Cosecha Temprana" incluye la mayoría de los productos de los capítulos de animales

<sup>2</sup> Brunei, Indonesia, Filipinas, Malasia, Singapur y Tailandia (ASEAN-6).

<sup>3</sup> Vietnam, Laos, Myanmar y Camboya.

<sup>4</sup> Aunque la ASEAN ha venido negociando con China como un grupo, cada miembro de manera individual pudo alcanzar acuerdos con China bajo el marco de un programa de "Cosecha Temprana", con el fin de recibir los beneficios de la liberalización comercial de manera anticipada a lo pautado en el cronograma general. Por ejemplo, en el acuerdo entre China y Tailandia, ambas partes acordaron eliminar los aranceles a frutas y vegetales (188 productos de los capítulos 7 y 8) desde el 1 de Octubre de 2003.

<sup>5</sup> La reducción arancelaria en el CAFTA comienza con los productos agrícolas, lo que diferencia este acuerdo de la mayoría de los ALC existentes.

vivos, carne y achuras, pescados, productos lácteos, otros productos de origen animal, árboles, verduras, frutas y frutas secas comestibles.

En cuanto a inversiones y servicios, se siguen llevando a cabo negociaciones. Sin embargo, conforme el acuerdo marco entre China y la ASEAN, en el comercio de servicios ambas partes se comprometieron a eliminar todas las medidas discriminatorias y prohibitivas y lograr gradualmente la liberalización del comercio en varios sectores. En cuanto a la inversión, ambas partes prometieron liberalizar los regímenes de inversión y brindarle protección. Para promover la cooperación económica, China y la ASEAN, en primer lugar, identificaron cinco áreas prioritarias, las que incluyen agricultura, tecnología de la información y comunicación, desarrollo de recursos humanos, inversión y desarrollo de la cuenca del río Mekong; en segundo lugar, pusieron énfasis en la cooperación concreta, como la facilitación del comercio, el fortalecimiento de la competitividad de la pequeña y mediana empresa, la promoción del comercio electrónico, la generación de capacidades y la transferencia de tecnología.

Sin embargo, el CAFTA tiene algunas fallas que podrían retrasar el proceso tendiente a un ALC exitoso. En primer lugar, la ASEAN está conformada por diez miembros, cuyas políticas comerciales difieren entre sí. Por ejemplo, Singapur y Tailandia son más abiertos en términos de política comercial; Malasia tiene una política de sustitución de importaciones y de antidumping; Laos, Myanmar y Camboya siguen aún con las restricciones derivadas de los sistemas tradicionales sin economía de mercado y no pueden lidiar con el impacto de la liberalización del comercio. En segundo lugar, la ASEAN no ha alcanzado una integración plena como para que sus miembros tengan una política común hacia el resto del mundo. Esto hace que la negociación sea más difícil, ya que cada vez que China necesita negociar un acuerdo debe hacerlo con cada uno de los miembros de la ASEAN. En caso de que falle la negociación de China con algún miembro de la ASEAN, el proceso total se vería retrasado. Hasta el momento, China y los miembros de la ASEAN no han incluido los productos sensibles en sus negociaciones –como arroz, caucho, autos y productos industriales–, por eso el proceso parece muy sencillo. Pero cuando el proceso se profundice, tanto China como la ASEAN tendrán que reducir sus listas de productos sensibles, lo que significará una verdadera prueba para el CAFTA.

A pesar de las dificultades que existen en el proceso de formación del CAFTA, los líderes de China y la ASEAN tienen plena confianza en ese proyecto ya que existen algunos factores que hacen que nuestro optimismo sea razonable: el gobierno chino tiene más consideraciones estratégicas que económicas; ASEAN desea liderar el "tren expreso" de la economía China; la cantidad de productos sensibles es limitada; el comercio bilateral no es tan grande como para representar una amenaza para ambas partes, etc. Por lo tanto, estamos convencidos de que el objetivo para el 2010 será logrado, aunque el proceso no sea tan suave.

## 2.2. Acuerdo de Asociación Económica Más Estrecha (Closer Economic Partnership Arrangement - CEPA)

La Región Administrativa Especial de Hong Kong (RAE) y el gobierno central chino suscribieron el Acuerdo de Asociación Económica Más Estrecha (CEPA) el 29 de junio de 2003, que entró en vigor el 1 de enero de 2004. En virtud del CEPA, el continente no sólo abrió su mercado de bienes a Hong Kong, sino también el sector de servicios, que es el sector más competitivo de la RAE y que representa el 85% de su PIB. Hong Kong está muy predispuesto a participar plenamente en el enorme mercado emergente de servicios en el continente.

El proceso de apertura fue diseñado paso a paso. La primera etapa del CEPA (CEPA I) comenzó el 1 de enero de 2004. En esa etapa, Beijing acordó eliminar aranceles en 374 productos de Hong Kong a partir de enero y la apertura de 18 sectores de servicios a empresas de Hong Kong. La segunda etapa (CEPA II) comenzó el 1 de enero de 2005, y está basada en los tratados suplementarios del CEPA suscriptos por ambas partes en octubre de 2004. Según estos nuevos acuerdos, más productos fabricados en Hong Kong comenzaron a gozar de la política de exención de aranceles. China hizo extensiva su política de aranceles preferenciales a 339 productos adicionales, un aumento de más del 90%, que incluye productos acuáticos, alimentos, productos químicos, textiles, productos de electromecánica, etc. La cantidad total de productos libres de arancel se expandió de 374 a 713; mientras tanto, el continente continuará con la apertura de ocho industrias más para las empresas de Hong Kong. En octubre de 2005 ambas partes acordaron la tercera etapa (CEPA III), que entró en vigencia en enero de 2006, fecha a partir de la cual todos los productos originados

en Hong Kong entran a China libres de arancel, siempre que cumplan con las reglas de origen acordadas.

Otro punto importante del CEPA entre el continente y Hong Kong es el de la facilitación de la inversión. En la actualidad, más de 2.000 empresas de China continental hacen negocios en Hong Kong y poseen un capital total de 220.000 millones de dólares. La Región Administrativa Especial de Hong Kong estaba deseosa de que los organismos competentes del continente simplificaran los procedimientos de aprobación de inversiones a fin de facilitar las inversiones de empresas del continente en Hong Kong. Estas propuestas siguen en discusión. De hecho, el CEPA es un acuerdo abierto; esto quiere decir que, en caso de ser necesario, podría agregarse cualquier nueva medida.

Desde que el CEPA entró en vigor en 2004, las exportaciones libres de arancel de Hong Kong al continente alcanzaron los USD 127 millones, el total de aranceles alcanzados por exenciones bajo el CEPA alcanzó los 66,43 millones de yuanes (USD 8,08 millones). Cabe destacar que los productores se sienten más seguros que antes y comenzaron a aumentar las inversiones. En los primeros tres trimestres de 2004, la compra de equipos de producción, en especial para el sector textil y de indumentaria, aumentó un 33 por ciento anual. Asimismo, dado que el acuerdo ha fortalecido enormemente el papel que Hong Kong tiene como nexo entre el continente y el resto del mundo, Hong Kong ha estado recibiendo mucha atención por parte de inversores extranjeros que tienden a considerar a Hong Kong como el paso obligado hacia el mercado del continente. Por lo tanto la existencia del CEPA favorecerá a Hong Kong para que mantenga su posición como importante centro de servicios y centro financiero de Asia Oriental.

En diciembre de 2003 China suscribió un CEPA con Macao, de contenido similar. Desde el 1 de enero de 2004, no sólo 272 categorías logísticas de Macao gozan de la exención arancelaria para ingresar al continente, sino que también el comercio y la cooperación bilateral en proyectos industriales se vio facilitada, las exportaciones de Macao al continente bajo el CEPA fueron de USD 232.200 en 2003 y los aranceles reducidos conforme el CEPA fueron de 122.000 yuanes (USD 14.842).

## 2.3. Otros ALC bilaterales en discusión

China busca de manera activa avances en las conversaciones sobre ALC en Asia y fuera de la región.

a) El ALC con Chile es el segundo que China ha firmado. China es el quinto socio comercial más importante de Chile, y Chile es el tercer socio comercial más importante en América Latina para China. Durante los primeros cinco meses de 2006, el comercio bilateral alcanzó los USD 2.940 millones, representando un aumento anual del 8,1%. El 90% de las exportaciones desde Chile es de cobre y otros minerales. Se cree que pronto China superará a Japón y se convertirá en el segundo destino de exportación más importante de Chile, detrás de los Estados Unidos.

En 2003, China y Chile comenzaron las charlas sobre un ALC y en octubre de 2004 concluyeron un estudio de factibilidad sobre un ALC. Chile otorgó a China el status de economía de mercado en casos antidumping y antisubsidios para eliminar el último obstáculo en sus negociaciones. Las negociaciones empezaron en enero de 2005 y finalizaron en noviembre de 2005. El ALC con Chile es el primero de China con un país de América Latina. Ambas partes iniciarían la reducción arancelaria a fines de 2006. Se eliminarán en 10 años los aranceles para 7336 productos de China, que comprenden el 97,2% de las líneas arancelarias chinas, y para 7750 productos de Chile, que corresponden al 98,1% de las líneas arancelarias chilenas. Esto incluye a los productos que pasan a tener un arancel cero inmediatamente luego de la firma del acuerdo, entre los que se encuentran productos químicos, textiles e indumentaria, productos agrícolas, mecánicos y eléctricos y de transporte. Se estima que, gracias al ALC, el comercio bilateral superará los USD 10 mil millones en 2008.

b) Una vez concluidas las negociaciones sobre el ALC China-ASEAN en 2004, un ALC con un sólo miembro de la ASEAN podría ser más expeditivo. Algunos países más desarrollados de la ASEAN, como Singapur, Malasia, Tailandia, que le han otorgado el status de economía de mercado a China, están solicitando la suscripción de acuerdos con China lo antes posible. Singapur es el más activo entre ellos, ya que ahora China es su segundo socio comercial más importante, con un comercio de casi USD 40.000 millones en 2004, mientras que Singapur es el séptimo inversor más importante en China. A partir de 2003, China atrajo inversiones de

Singapur por USD 24.300 millones. A través del marco de un ALC bilateral más especial y concreto, Singapur desea tener mayor acceso al creciente mercado de servicios chino y facilitar su inversión.

c) El CCG (Consejo de Cooperación del Golfo) es una organización económica regional fundada en 1981 y comprende los seis países del Golfo Pérsico: los Emiratos Árabes Unidos, Bahrein, Kuwait, Omán, Qatar y Arabia Saudita. Con el aumento de las importaciones chinas de petróleo desde los países del Golfo y de las exportaciones de sus manufacturas a la región, el comercio entre China y el CCG creció rápidamente. El comercio China-CCG alcanzó los USD 17.000 millones en 2003, un incremento anual del 46%. Hoy China es el tercer socio comercial más importante del CCG, detrás de los Estados Unidos y Japón, y los países del CCG se convirtieron en el octavo socio comercial más importante de China. La cooperación bilateral, especialmente en material de energía, debería tener buenas perspectivas ya que los países del CCG tienen el control sobre el 45% de las reservas de petróleo del mundo y China es uno de los países con mayor consumo de petróleo.

En Julio de 2004, China y el CCG firmaron en Beijing el Acuerdo Marco sobre Cooperación Económica, Comercial, de Inversión y Tecnológica. Ambas partes comenzaron a discutir el ALC en septiembre de 2004. Según funcionarios de ambas partes, el ALC China-CCG incluiría reducción de aranceles, simplificación del comercio de bienes y la facilitación de inversiones recíprocas. Los programas propuestos incluyen el abastecimiento sostenido de petróleo a China por el CCG, la apertura del mercado chino de petróleo a los países del CCG y la explotación conjunta.

d) Australia posee abundante hierro, gas natural, aluminio en bruto, cobre y es uno de los mayores productores de lana y trigo. Por su parte, con el desarrollo acelerado de la economía china, se espera que crezca la demanda de materia prima. Asimismo, la educación y el turismo en Australia atraen cada vez más a los chinos, mientras que los productos chinos a bajo precio, que incluyen computadoras, indumentaria, artículos de video y cámaras digitales, teléfonos celulares y artículos deportivos, están ganando popularidad en el mercado australiano. Por lo tanto, se puede asegurar que los dos países se complementan en sus respectivas economías y que cuentan con grandes oportunidades para la cooperación económica. En la actualidad, China el tercer socio comercial más importante de Australia y Australia es el noveno socio comercial más importante de China.

En 2004 se firmó un acuerdo marco de cooperación económica y comercial entre los dos países. Desde entonces, en la primera mitad de 2005 finalizó un estudio de factibilidad de un acuerdo de libre comercio chino-australiano, mucho antes del plazo original. En el estudio se concluye que el ALC generará beneficios en diez años por USD 18.200 millones para Australia y USD 64.000 millones para China. En abril de 2005 Australia reconoció plenamente el status de economía de mercado de China, lo que facilitó la eliminación de uno de los problemas puntuales en la negociación bilateral. Al mismo tiempo se inició la negociación bilateral del ALC. Por parte de China, la preocupación reside en que los sectores agrícolas y de servicios son muy vulnerables y se encuentran menos desarrollados que en Australia, mientras que Australia está tratando de persuadir a China para que reduzca 15 puntos el arancel para carne vacuna, cordero y productos lácteos. Por lo tanto, será difícil llegar a un acuerdo en estos sectores.

e) Nueva Zelandia y China llegaron a un acuerdo marco de cooperación económica y comercial en mayo de 2004. El estudio de factibilidad se concluyó hacia fines de ese año; según éste, los dos países tienen economías muy complementarias. La mayoría de las exportaciones de China a Nueva Zelandia incluyen productos eléctricos y mecánicos (que representan cerca de un tercio), indumentaria, productos de alta tecnología, textiles, zapatos, productos plásticos y juguetes, mientras que las importaciones incluyen maderas, lana, papel y pulpa de papel, minerales de hierro, etc. Las negociaciones bilaterales formales comenzaron en diciembre de 2004. Se espera que concluyan en 1 o 2 años.

f) China y Sudáfrica comenzaron las negociaciones para un ALC una vez que este último país reconoció el status de China como economía de mercado en 2004. Sudáfrica es el socio comercial más importante de China en el continente africano. El comercio bilateral aumentó de USD 1.470 millones en 1990 a más de USD 3.700 millones el año pasado. Como uno de los socios clave más importantes de África, China está dispuesta a forjar una estrategia de asociación con Sudáfrica en pos de beneficios mutuos e igualitarios y del desarrollo común.

g) Además de lo anterior, en abril de 2005 China también anunció la preparación de ALC con India y Pakistán. En cuanto a China e India, la población total de los dos países llega a los 2.300 millones. En 2004, el comercio bilateral ascendió a USD 13.600 millones y la inversión bilateral a USD 0,3 mil millones. China es el segundo socio comercial de la India, apenas detrás de los EE.UU. La India exporta materia prima como minerales de hierro y servicios de software, mientras que China exporta productos electrónicos y de telecomunicación, lo que significa que se complementan. Ambos países tienen una gran demanda de energía y materias primas, lo que despertó en ambos países el deseo de cooperar en el mercado internacional de energía en el futuro cercano. Así, con miras a lograr economías de escala y una importante complementariedad, China e India decidieron comenzar con el estudio de factibilidad de un ALC en abril de 2005, si bien ambas partes se han otorgado tratamientos preferenciales en aranceles en el marco del Acuerdo de Bangkok. Se espera que el ALC entre China e India contribuya a la promoción del comercio bilateral por encima de los USD 20.000 millones en 2008.

h) Pakistán es el segundo país de Asia meridional con el que China está evaluando suscribir un ALC. Actualmente, el 70% de las exportaciones de Pakistán a China incluyen fibra de algodón y tela de algodón. El resto incluye cuero, minerales y mariscos. Las principales exportaciones de China a Pakistán consisten en máquinas, productos químicos, productos electrónicos y calzado. Se firmó un protocolo para las conversaciones sobre un TLC entre los dos países, que actualmente cuentan con un comercio anual de alrededor de USD 2.500 millones. Las negociaciones comenzaron en enero de 2005 y el Programa de "Cosecha Temprana" fue firmado en abril del mismo año. Este programa se centra principalmente en productos agrícolas. Los productos agrícolas con los que Pakistán se beneficia a través de este programa incluyen arroz, mango, papas, cebollas, dátiles y damascos. Para la parte china, un mercado con 150 millones de personas en Pakistán constituye definitivamente una fuente de grandes oportunidades. Un ALC chino-pakistaní, que significaría aranceles menores o cero para varios productos, podría hacer el mercado aún más atractivo. Algunos productores de pesticidas chinos han visto un gran mercado para sus productos y los productores de fertilizantes están pensando en invertir en Pakistán por su mercado y el bajo costo de la mano de obra.

### 3. Motivaciones de China para la concreción de ALC

A comienzos de la década del 90, China no mostraba demasiado entusiasmo por los acuerdos de comercio regionales formales o de una naturaleza más estructurada, en parte porque aún no estaba lista para hacer frente a una rápida liberalización del comercio y las inversiones. La fuerte oposición de los Estados Unidos contra la formación de cualquier tipo de agrupamiento económico en Asia Oriental, como la propuesta de Malasia de creación de un bloque del este asiático, puso de manifiesto las consecuencias políticas de cualquier intento de tomar nuevas iniciativas económicas regionales. La participación de China en el APEC fue cauta ya que insistió en que debería conservar la estructura de "foro".

Sin embargo, con la llegada del siglo 21, la actitud de China hacia la cooperación regional ha cambiado muchísimo (Wang Jisi, 2004). En primer lugar, la adhesión a la OMC, por un lado, forzó a China a asumir varios compromisos en términos de liberalización del mercado; por el otro, insertó a China profundamente en la economía mundial. Por ejemplo, en términos de relación comercio/PIB –un simple indicador de apertura–, China ya se ha convertido en una economía abierta. La relación se encuentra actualmente por encima del 60%, comparado con apenas el 20% en Japón. Asimismo, en los últimos años, la inversión extranjera directa en la economía china ha alcanzado alrededor del 18% de la inversión total, contra un nivel del 6% en los Estados Unidos. Esto requiere marcos institucionales que podrían reducir más los costos de transacción, manteniendo y fomentando la tendencia de aumento del comercio y la inversión.

En segundo lugar, el rápido surgimiento de China ha causado preocupación a algunos países vecinos. China debe demostrar que es un elemento responsable y positivo para mantener la prosperidad y estabilidad en toda la región. El proceso de modernización de China requiere de un ambiente pacífico, lo que constituye un objetivo importante de su diplomacia. China espera, a través de la cooperación regional, que se pueda construir una región amigable, tranquila y próspera. El establecimiento de ALC con las economías de la región contribuirá a erradicar las dudas y la desconfianza. De esta manera, la política de China respecto de los ALC forma parte integral de su diplomacia de buen vecino. El ALC China-ASEAN es un ejemplo.

La ASEAN es un vecino cercano para China. Que la ASEAN mantenga su estabilidad y una relación de

cooperación con China será beneficioso para los intereses de China. Por lo tanto, China siempre otorga gran importancia al desarrollo de su relación con la ASEAN. Antes de la crisis asiática, los miembros de la ASEAN mantuvieron una alta tasa de crecimiento de su PIB, del 6,8% anual entre 1990 y 1997. Sin embargo, la crisis financiera de 1997 repentinamente puso fin al crecimiento de las exportaciones y de la economía regional. Durante esa dura época, China hizo todo lo posible para mantener estable el valor de la moneda, medida con la cual logró detener la segunda ola de devaluación competitiva de las divisas locales, lo que podría haber dañado aún más a la economía regional y retrasado la recuperación en el futuro. Asimismo, el rápido crecimiento del mercado chino también brinda muchas oportunidades para las exportaciones de la ASEAN. Como resultado, los miembros de la ASEAN quizás tengan un sentimiento contradictorio hacia China: por un lado, con el crecimiento de las importaciones chinas desde la ASEAN, los miembros de la ASEAN ahora dependen más que antes del desempeño económico de China; por otra parte, pueden sentir en otros mercados una mayor competencia de los productos chinos, y ver un mayor flujo de IED hacia China que hacia ellos; por esta razón, para ellos China puede parecer más un desafío que una oportunidad. La propuesta del ALC por parte de China ha contribuido a hacer las cosas diferentes, ya que por medio del CAFTA, la ASEAN tendrá mayor acceso al enorme mercado chino que el que tienen los demás socios comerciales de China, y con suerte también se recuperará el atractivo para las IED. Como prueba de honestidad para con la ASEAN, China incluyó al sector agrícola en las negociaciones, bajo el paquete "cosecha temprana", produciendo un importante contraste con Japón.

En tercer lugar, otra razón para un ALC es la promoción del desarrollo económico regional, que puede contemplarse desde dos perspectivas. En el caso de Hong Kong y Macao, el CEPA, cuyo objetivo es profundizar la integración de sus economías con la parte sur de la economía china, sirve como instrumento eficaz para la promoción del desarrollo económico y la estabilidad política en estas dos Regiones Administrativas Especiales de China.

Hong Kong y Macao constituyen dos Regiones Administrativas Especiales (RAE) de China, en las que se aplica la política de "un país, dos sistemas". Con los "dos sistemas", sus productos no pueden ingresar libremente al mercado continental y las empresas quedan sujetas al régimen de empresas extranjeras. Con la adhesión a la OMC, China está cada vez más integrada a la economía mundial. Estas dos RAE sienten la necesidad urgente de fortalecer sus lazos económicos con el continente para tener un mejor acceso a China antes de su apertura general hacia otros socios comerciales. Especialmente para Hong Kong, que se vio afectada seriamente por la crisis de 1997, luego de la cual experimentó la peor recesión con el comienzo de la deflación, los salarios fueron congelados y la tasa de desempleo llegó al 8,9%. Para recuperar la confianza empresaria en Hong Kong y también para aumentar la atracción de inversores extranjeros, el gobierno central de China acordó crear un CEPA con Hong Kong. Dentro del marco del CEPA, Hong Kong establecerá una asociación económica más estrecha con el continente de modo de sacar el mayor provecho del rápido crecimiento de la economía china y hacerse un nuevo lugar en el mapa económico mundial.

En otros casos, como la ASEAN, las economías del norte y las del sur asiático, China apunta a acelerar el desarrollo económico en algunas regiones específicas, la mayoría de las cuales se encuentran ubicadas en el oeste o noreste y muy retrasadas respecto de otras regiones del país. De hecho, se espera que el CAFTA brinde mayores oportunidades a las provincias del sudoeste como Yunnan, Guangxi, y aún a ciudades y provincias del medio oeste como Chongqing y Sichuan. Estas provincias han sufrido por carecer de "salida al mar"; mientras que el CAFTA no sólo podría brindar esta salida, también podría crear un mayor mercado para aquellas empresas del interior para la exportación de aparatos de TV, audio y videos, motocicletas y otros productos con tecnología de nivel medio. Un ALC con países del noreste asiático como Japón y Corea podría beneficiar a viejas áreas industriales en la parte noreste de China, que incluye provincias como Heilongjiang, Jilin y Liaoning. Estas áreas supieron tener un papel importante a comienzos del desarrollo industrial de China, pero se retrasaron demasiado desde que China adoptó la apertura y una política orientada a la exportación. Se espera que un ALC facilite el comercio con Japón y Corea, y particularmente la absorción de más inversiones directas y tecnología proveniente de estos dos países.

En cuarto lugar, la política de ALC de China contribuye a obtener un fácil acceso al mercado mundial. Si bien China ingresó a la OMC en diciembre de 2001, el estancamiento de las negociaciones en la OMC y la expansión del regionalismo en el resto del mundo hicieron que China se percatara de la importancia de los acuerdos de comercio regional como alternativa necesaria al sistema de comercio multilateral en la búsqueda

de un comercio más libre. Por una parte, un ALC es un recurso efectivo como resguardo frente a futuras presiones proteccionistas de sus socios comerciales y para administrar de manera ordenada los conflictos comerciales que pudieran surgir con ellos.

Debido a la falta de reconocimiento de China como economía de mercado por la mayoría de los miembros de la OMC, China ha enfrentado numerosos procesos antidumping. Ya que el status de economía de mercado establecerá principios comunes y estándares para negociar las normas que rigen el comercio entre los socios comerciales, el reconocimiento como economía de mercado es vital para el tratamiento justo de los productos chinos. China adoptó una medida pragmática –el ALC– que se centra en la llegada a ciertos países y la solución de los problemas uno por uno. Australia es miembro de la OCDE, y ha suscripto tratados de libre comercio con Nueva Zelandia, Singapur, Tailandia y los Estados Unidos. Por eso, China otorga gran importancia a la cooperación con Australia, ya que la decisión de Australia influirá en muchos otros. Hasta el momento, Nueva Zelanda, todos los países de la ASEAN, Argentina, Australia, Chile, Perú, Pakistán y Sudáfrica han otorgado status de economía de mercado a China, la mayoría de los cuales esperan o han comenzado la negociación para la suscripción de un ALC con China. Además del reconocimiento como economía de mercado, un ALC es también una respuesta razonable a algunas medidas proteccionistas específicas para China. De hecho, la UE ha otorgado tratamientos preferenciales a algunas de las economías menos desarrolladas de Asia en textiles y maquinaria común, pero no a China. Sin embargo, si China invirtiera en dichas economías, podría superar las barreras en su mayoría.

Por otra parte, a través del agrupamiento con otros países, un ALC aumentará el poder de negociación de sus participantes en relación con los bloques existentes o emergentes en el resto del mundo. En la relación con India, se da el caso de dos grandes países en desarrollo que acordaron cooperar juntos en un ALC, lo cual importa tanto a nivel simbólico como económico. En la OMC, el BRIC (Brasil, Rusia, India y China) ha comenzado a expresar su opinión como grupo. Los acuerdos de libre comercio bilaterales le brindan una alternativa para obtener mayores beneficios mutuos, reducir la competencia destructiva y coordinar posiciones. La próxima cooperación en el campo de la energía entre China e India se espera que vea un buen comienzo, que podría aumentar su poder de negociación. Algunos expertos han sugerido que China e India deberían firmar tratados para evitar la competencia entre ellos en el terreno de las licitaciones y desarrollar un proyecto de energía y tecnología para la protección del medio ambiente que favorezcan a ambos países.

En quinto lugar, con los precios internacionales del petróleo y el hierro en alza, la política de ALC de China pone más atención en la seguridad energética así como también en la obtención estable de materias primas a un costo competitivo para sostener su desarrollo económico. Lo primero se puede ver claramente en el acuerdo de cooperación con el CCG. Debido a su rápido crecimiento, China ha desarrollado una creciente necesidad energética, especialmente de petróleo. La demanda ha crecido más allá de la producción interna. Para asegurar la provisión necesaria de energía, China ha estado en contacto con varios proveedores internacionales de petróleo para diversificar sus fuentes de petróleo y alimentar una economía en crecimiento. Pero los países del Medio Oriente y del Golfo poseen una posición estratégica irremplazable debido a la alta calidad de su petróleo, fácil transporte y bajos costos de explotación. Mientras tanto, la guerra en Irak y el aumento del dominio de los Estados Unidos en la región del golfo llevan al CCG a buscar ALC con otros países, incluida la Unión Europea, Japón y China. Para introducir nuevos participantes y equilibrar el papel de Estados Unidos en lo referente a la explotación de petróleo y para diversificar los destinos de exportación de petróleo, el CCG comenzó en los últimos años a abrir su mercado de petróleo, relativamente cerrado y monopolizado, a empresas rusas, francesas y chinas. Así, China y el CCG se están acercando. De hecho, ya que la ASEAN cuenta con una ubicación estratégica en la ruta de navegación de energía de China, eso también es una buena razón para que China busque una relación cooperativa cercana con la ASEAN.

Además, siendo China el centro de manufacturas del mundo, su demanda de materias primas muestra una alta tasa de crecimiento. Para cumplir con esta creciente demanda, China no sólo necesita expandir sus fuentes de suministro de ultramar, sino que también debe establecer sus propias bases estables de suministros. Tanto Chile como Australia poseen una característica en común: son ricos en productos minerales. Chile es el productor de cobre más grande del mundo, mientras que China es el consumidor de cobre más grande del mundo. Hoy el cobre representa entre el 62 y el 68% de las exportaciones de Chile a China. Ambos países han fortalecido la cooperación en la explotación de las minas de cobre. Aunque Australia sea

una economía desarrollada, es uno de los mayores exportadores de materias primas del mundo. En el comercio bilateral China-Australia en 2003, los productos minerales representaron el 42% de las importaciones chinas desde Australia, y la materia prima no comestible el 56%. China también aumenta su importación de productos minerales desde Sudáfrica. Para la ASEAN, es lo mismo. Además de sus *commodities* primarias, los productos de la ASEAN intensivos en recursos también tienen una gran demanda en China. Es obvio que establecer un ALC con estos países será conducente para que China logre dicho objetivo.

#### 4. Conclusiones

Primero, China es un país normal que hace lo mejor para atender y asegurar su interés nacional. Por esta razón, China adoptará una posición y actitud pragmática hacia la cooperación con otros países en el papel que le toque asumir, tanto ante las organizaciones internacionales en particular como en la economía mundial y el sistema político en general. En nuestra opinión, este es el principal principio filosófico sobre el que se basan las políticas diplomáticas e internacionales de China.

Segundo, en cuanto a la estrategia china de ALC, la motivación principal es defensiva. Luego de la adhesión a la OMC, el comercio de China se duplicó para el año 2005. La rápida expansión de su comercio trajo disputas comerciales con otros países. Hoy, uno de cada 6 juicios de antidumping en el mundo es contra China. Y recién después de haber accedido a la OMC, China pudo comprobar el impacto desfavorable de aquellos artículos discriminatorios en los compromisos de adhesión a la OMC como el no reconocimiento de su status de economía de mercado (hasta el año 2016); mecanismo de transición para productos específicos (hasta 2013); mecanismo de salvaguarda textil (hasta fines de 2008). Para eliminar esas medidas discriminatorias contra China, establecer ALC con otros miembros es uno de los objetivos más urgentes e importantes.

China comenzó las negociaciones de ALC con otros países luego de 2001, sólo con posterioridad a la adhesión a la OMC. China tuvo más legados de los 15 años que duró el proceso de adhesión a la OMC. Por ejemplo: 1) los artículos discriminatorios de los compromisos de la OMC obligan a China a suscribir ALC con otros miembros para aliviar el efecto discriminatorio; 2) China gradualmente se dio cuenta de su potencial económico y del poder de negociación que tenía en las negociaciones recíprocas. China también se dio cuenta de su impacto sobre otros países en términos de desafíos y oportunidades. Un ALC con otros miembros puede aprovechar la ventaja de su poder de negociación; 3) Un grupo de expertos y funcionarios surgió del proceso de negociaciones de la OMC. La formulación de un ALC brinda nuevas oportunidades para todos ellos.

Tercero, un ALC puede ser una posible alternativa para ciertas cuestiones que enfrenta China. Por ejemplo, China solía ser un tomador de precios en el mercado mundial y un tomador de normas en la economía mundial. A China siempre le ha preocupado cómo integrarse a la economía mundial y cómo responder a los cambios económicos mundiales. Rara vez se preocupó por el impacto de sus políticas económicas en la economía mundial. La situación cambió durante estos diez años. Los ecos de la amenaza del ascenso chino se sienten en otros países una y otra vez, a pesar de que dichos países se han beneficiado con el crecimiento chino. El impacto internacional de las políticas internas es una variable importante en el proceso de formulación de políticas en China.

Además de la amenaza china, también ha traído mucha atención el desequilibrio comercial con otros países. Durante los últimos 20 años, China se integró exitosamente a la economía de Asia Oriental en particular y a la economía mundial en general. Hoy, China se ha convertido en un puente entre Japón y las nuevas economías industriales asiáticas, por un lado, y los EE.UU. y la UE por el otro. Cada año, China registra un superávit comercial con los EE.UU. y la UE, y lo transfiere casi todo al otro lado, porque China tiene un gran déficit comercial con Japón y las nuevas economías industriales asiáticas. Tomemos el año 2005: China tuvo 300.000 millones de superávit comercial proveniente de las 10 fuentes principales de superávit comercial y 150 mil millones en déficit comercial de las principales fuentes de déficit de China. En total, el excedente comercial de China es de 100 mil millones. Por lo tanto, el desequilibrio comercial entre China y los EE.UU. ya no es más una cuestión bilateral, sino una cuestión regional o global. La solución no se concentra solamente a nivel bilateral, sino también a nivel regional, e incluso multilateral.

China también hace todo lo posible para cooperar con otros países a fin de encontrar soluciones creativas para su desarrollo. Un ALC es una buena opción.

---

## Bibliografía

ASEAN (2004). *The second Bali declaration*. ASEAN Secretariat.

Urata, Shujiro (2004). *On establishment of the East Asian FTA: Benefits, Obstacles, and a Roadmap*. Trabajo presentado en el seminario internacional "East Asian regionalism and its impact", Institute of Asia-Pacific Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, China, 21-22 de Octubre de 2004.

Wang Jisi (2004). *China's changing role in Asia*. Washington D.C.: The Atlantic Council of the United States. En [http://www.acus.org/docs/0401-China\\_Changing\\_Role\\_Asia.pdf](http://www.acus.org/docs/0401-China_Changing_Role_Asia.pdf).

Xu Mingqi (2003). East Asian economic integration: China's perspective and policy. Pacific Economic Paper N° 341. Canberra: Australia–Japan Research Centre - The Australian National University.

WTO (2006). *Notifications to the GATT/WTO*. En [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/regfac\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regfac_e.htm). [7 de noviembre de 2006].