



HEMISFERIUM
Grupo Consultor

EL INGRESO DE CHINA A LA OMC Y SU IMPACTO SOBRE LOS PAISES DE LA CUENCA DEL CARIBE

Eduardo Gitli
Randall Arce

Septiembre de 2000
Costa Rica

Este artículo será publicado en la Revista de la CEPAL, No. 74, en agosto de 2001.

Correos electrónicos: egitli@racsa.co.cr, rmarce@racsa.co.cr.

EL INGRESO DE CHINA A LA OMC Y SU IMPACTO SOBRE LOS PAISES DE LA CUENCA DEL CARIBE

Eduardo Gitli
Randall Arce¹

1. Introducción

La República Popular China² se ha convertido en un importante actor en la economía mundial. Después de haber realizado fuertes transformaciones en su estructura productiva y organizativa, ha logrado mantener importantes tasas de crecimiento durante los últimos años, lo que la ha llevado también a colocarse como uno de los principales exportadores e importadores mundiales. Sin embargo, en mucho su desempeño está condicionado por no formar parte de la Organización Mundial del Comercio, lo que limita sus posibilidades de expansión en términos comerciales.

Debido a lo anterior, la República Popular China busca reincorporarse a la Organización Mundial del Comercio (OMC), después de 50 años de haber dejado de formar parte del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Su objetivo es mejorar su inserción en el entorno internacional en lo que al comercio se refiere, para de esta forma aprovechar las ganancias derivadas del proceso de globalización. En este sentido, el Acuerdo firmado entre la República Popular China y Estados Unidos, en noviembre de 1999, constituye un impulso importante en las negociaciones desarrolladas por China con el objetivo de reingresar a esta organización.

Aún están por verse los alcances de este Acuerdo en términos del comercio bilateral realizado entre Estados Unidos y China. Sin embargo, resulta necesario realizar una evaluación de cuales podrían ser los efectos del mismo sobre el intercambio comercial realizado entre los países de la Cuenca del Caribe y Estados Unidos. Es el objetivo primario de este artículo.

2. Antecedentes

China fue uno de los 23 países que originalmente firmaron el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), en 1948. Sin embargo, después de la revolución de 1949, el gobierno de Taiwán anunció que China dejaría de formar parte del GATT. En 1986, este país notificó al GATT su interés e intenciones de volver a adquirir su estatus de parte contratante. A partir de este momento se conformó un equipo de trabajo (marzo de

¹ Ambos pertenecientes al Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE), Costa Rica. Correos electrónicos: egitli@racsa.co.cr, rmarce@racsa.co.cr. Este artículo será publicado en la Revista de la CEPAL No. 74, en agosto de 2001.

² Este documento se refiere a la República Popular China, pero por razones de conveniencia, nos referiremos a este país simplemente como China.

1987) para analizar el estatus de China, y su primera reunión fue en octubre de 1987 (WTO, 2000).

China posee alrededor de 1,300 millones de habitantes y ha crecido rápidamente durante los últimos años. La tasa media de crecimiento anual del Producto Interno Bruto superó el 11 por ciento durante el período 1990-97, lo que lo coloca dentro de los países con mayor crecimiento económico durante los últimos años. Su inflación promedio en el período 1990-99 fue menor al 8 por ciento, pero en 1998 y 1999 se registró un crecimiento de precios del -0.8 y del -1.4 por ciento³. Para 1996, un 71.2 por ciento del producto industrial bruto chino era generado por las empresas privadas⁴, las que a su vez contabilizaban el 42.6 por ciento del empleo urbano (Yin, Cai y Li 1998:422)

A pesar de su bajo ingreso per cápita, su Producto Nacional Bruto (PNB) total en términos de la paridad del poder de compra es cuatro veces el de Brasil y más de dos veces el de Alemania. Por tanto, es un fuerte candidato a comprar alimentos, bienes de capital y electrodomésticos básicos. Su actividad productiva de exportación está concentrada, en una proporción reducida del territorio. Aproximadamente el 70 por ciento de la inversión extranjera directa que recibe China se concentra en cinco provincias costeras ubicadas al este y sudeste del país⁵. De hecho, estas provincias son consideradas parte muy importante del “milagro chino”, al presentar tasas de crecimiento superiores al 20 por ciento entre 1985 y 1989 (Mody y Wang 1997:294) Esto se debe en parte a la localización de las Zonas Empresariales Especiales (ZEE, special enterprise zones), y al mismo tiempo también refleja la concentración geográfica de las organizaciones que tienen permitido comerciar por las autoridades chinas (USITC 1999b:2-23). Las empresas ubicadas dentro de las ZEE reciben incentivos importantes tales como la exoneración de impuestos sobre los beneficios, así como la exoneración en el pago de aranceles para la importación de bienes de capital o materias primas que serán reprocessadas dentro de la ZEE. En este caso, son importantes zonas para la recepción de operaciones de escasa elaboración provenientes de Hong Kong y Taiwán, especialmente en productos de la confección, (Bosworth and Ofer, 1995).

La inversión extranjera directa es bastante importante en la economía china. De hecho, para 1998 un 51.8 por ciento del total de la IED que se dirigió a los países de Asia y el Pacífico, se estableció en China⁶ (United Nations, 1999b). Internamente, la IED en China está fuertemente concentrada en cuanto a su origen. Hong Kong es el principal inversionista extranjero en China, con casi la mitad de la IED realizada en 1997 (cuadro 1). Lo siguen Japón (9.6 %), Taiwán (7.3 %), Estados Unidos (7.2 %) y Singapur (5.8 %) con contribuciones más moderadas. Esta concentración de la IED puede deberse a las restricciones para la entrada de capitales que tiene China, la cual no es aplicable a Hong Kong, lo que podría implicar que algunos de esos capitales son en realidad taiwaneses. Al

³ *World Development Indicators 1999*, World Bank, y *Estadísticas Financieras Internacionales (2000)*, Fondo Monetario Internacional.

⁴ Este porcentaje debe interpretarse con precaución, porque incluye algunas empresas comunales, además de las netamente privadas.

⁵ Estas provincias son Guangdong, Jiangsu, Fujian, Shanghai y Shandong.

⁶ Estos datos no incluyen la inversión que se estableció en Japón. Si consideramos que Hong Kong es desde 1997 un régimen especial de China, entonces este porcentaje se eleva al 53.7 por ciento.

mismo tiempo, un 62 por ciento de la inversión extranjera directa se dirige hacia las manufacturas. (USITC 1999b:2-14).

Los socios comerciales más importantes de China son Hong Kong (22.7 %), Japón (20.2 %) y Estados Unidos (18.2 %), en lo que al destino de sus exportaciones se refiere (FMI, 2000). Las manufacturas intensivas en trabajo, tales como la confección, el calzado, los juguetes, los juegos, el equipo deportivo y los productos de cuero, figuran dentro de sus principales productos de exportación. Lo anterior refleja el hecho de que este país es rico en mano de obra y pobre en capital, en relación con otros países.

Cuadro 1
Inversión Extranjera Directa acumulada en China
por país de origen en 1997
-millones de dólares y porcentajes-

País de Origen	Valor	Porcentaje
Hong Kong	20,630	45.6
Japón	4,330	9.6
Taiwán	3,290	7.3
Estados Unidos	3,240	7.2
Singapur	2,610	5.8
Corea del Sur	2,140	4.7
Reino Unido	1,860	4.1
Alemania	990	2.2
Macao	390	0.9
Canadá	340	0.8
Australia	310	0.7
Sub total	40,130	88.6
Otros	5,148	11.4
Total	45,278	100.0

Fuente: USITC (1999b).

Con respecto a los proveedores extranjeros, los más importantes son: Hong Kong (34.8 %), Japón (12,8 %), Taiwán (9.8 %), Estados Unidos (7.4 %) y Corea del Sur (7.1 %). Los principales productos de importación son aviones, maquinaria eléctrica, fertilizantes y maquinaria no eléctrica.⁷ (FMI, 2000)

La composición del comercio chino ha cambiado fuertemente durante los últimos 20 años, de una estructura basada en productos primarios a manufacturas. Para 1997, el 85 por ciento de las exportaciones y el 80 por ciento de sus importaciones eran bienes manufacturados⁸.

3. El proceso de negociaciones para el ingreso de China a la OMC

China es uno de los 30 países que actualmente negocia su incorporación a la Organización Mundial del Comercio (OMC). El país está llevando a cabo reformas importantes y transformando su economía a una más basada en el mercado. Su proceso

⁷ En realidad una parte de las importaciones y exportaciones de Hong Kong son redireccionadas por lo que esta estructura no es demasiado confiable.

⁸ Estimación de los autores mediante la utilización de la base de datos de comercio mundial PC/TAS.

de admisión, es negociado por un grupo de trabajo (*Working Party*), conformado por miembros de la Organización. Inicialmente (desde 1987), el grupo de trabajo adscrito al GATT analizó el régimen comercial chino de bienes. Pero a partir de 1995, el grupo vinculado con la recién creada OMC, incluyó dentro de los temas de análisis el comercio de servicios, las nuevas reglas sobre medidas no arancelarias y reglas sobre derechos de propiedad intelectual.

Una parte muy importante del proceso de admisión de China a la Organización, está constituida por las negociaciones bilaterales entre China y los miembros de la OMC interesados. Estos países avanzan bilateralmente, negociando los requisitos que le imponen para ingresar y China debe conseguir al final de proceso dos tercios de los votos de los países miembros de la OMC para poder ser admitido en la Organización⁹. Por su parte, el grupo de trabajo, esta encargado de vigilar la evolución general de estas conversaciones bilaterales¹⁰.

En el esquema 1 podemos apreciar cuales son las etapas que faltan para que China pueda ser admitido a la OMC. La primera de ellas consiste en que China termine de negociar con los países que así se lo solicitaron, en donde tal como vimos anteriormente, tuvo problemas con la Unión Europea. Después de eso, debería consolidar todas sus negociaciones a lo interno del grupo de trabajo y cada país miembro debe decidir si esta de acuerdo con el ingreso de China a la OMC. Posteriormente, el Consejo General (formado por todos los países miembros de la OMC), deberá aprobar o rechazar los plazos y las condiciones del “paquete” de admisión de China. Generalmente el Consejo toma estas decisiones por consenso, pero de no ser posible, una mayoría de dos terceras partes puede aprobar la incorporación. Finalmente, China tiene que comenzar el proceso de aplicación de sus obligaciones y se vuelve miembro de la OMC (GAO 2000:9).

La apertura unilateral china

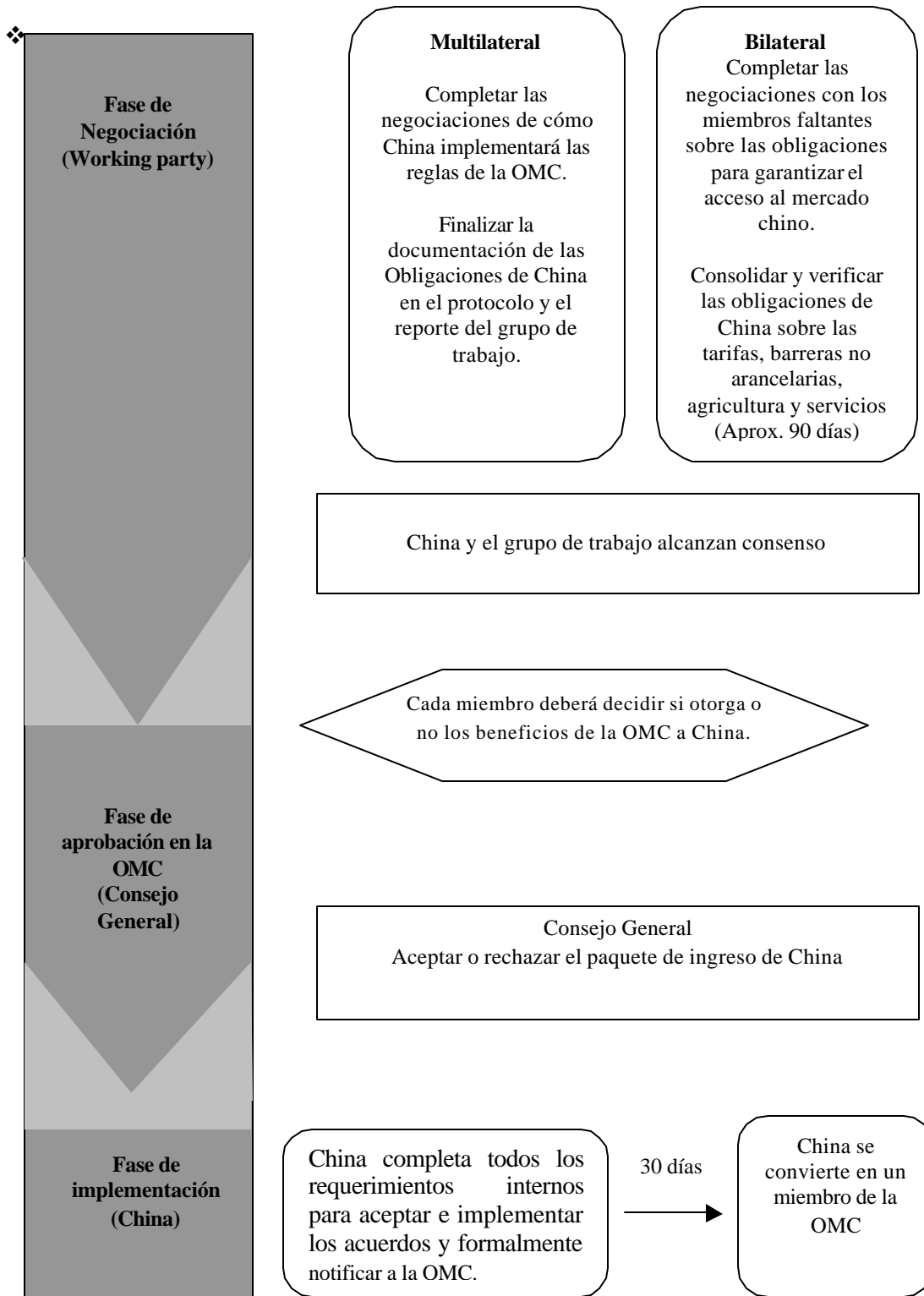
En 1998, China informó algunas de las concesiones que ha brindado durante los doce años transcurridos desde la presentación de la solicitud formal de reincorporación al GATT (hoy OMC). Algunos puntos importantes al respecto son (WTO, 2000):

- ❖ Los aranceles promedio (no incluidos los productos agrícolas) se redujeron de 42.7 por ciento en 1992 a 17 por ciento en 1998. Al tiempo que estaban previstas reducciones adicionales al 10 por ciento para el 2005.

⁹ Si bien las negociaciones en esta etapa son bilaterales, al ingresar China a la OMC deberá extender automáticamente toda concesión bilateral al resto de los países sobre la base del principio de la Nación más Favorecida.

¹⁰ A julio del 2000, China había concluido negociaciones con 35 países miembros. El acuerdo con la Unión Europea se había retrasado debido a discrepancias en torno a la apertura de los sectores chinos relacionados con los servicios, tales como las telecomunicaciones, los servicios financieros y los seguros.

Esquema 1
Fases restantes en el proceso de reincorporación
de China a la OMC



Fuente: General Accounting Office (2000).

- ❖ Las medidas no arancelarias se redujeron de 1,247 en 1992 a menos de 400 en 1998. Además, existe un calendario para eliminar las medidas no arancelarias inconsistentes con las disposiciones de la OMC.
- ❖ Estuvo de acuerdo en firmar el *Acuerdo sobre Información Tecnológica*, el que incluye la reducción a cero de los derechos arancelarios en una variedad de productos de tecnología de la información.
- ❖ Sostuvo que no tenía regímenes de subsidios a las exportaciones de productos agrícolas.
- ❖ Afirmó que ha progresado en las negociaciones sobre el comercio de servicios. Existían en ese momento 150 bancos extranjeros operando en China.

4. Las relaciones China - Estados Unidos

4.1. Intercambio Comercial entre China y Estados Unidos

En lo que se refiere al comercio bilateral, China es un país importante para Estados Unidos, dado que para 1997, un 7.2 por ciento de las importaciones realizadas por los estadounidenses provenían de China, mostrando un incremento considerable con respecto a 1990 cuando apenas representaba un 5.4 por ciento. En lo que respecta a las exportaciones de Estados Unidos, las ventas a China se mantuvieron estables entre 1993 y 1997, al representar un 1.9 por ciento del total. Resulta obvio de estas cifras, que Estados Unidos puede aspirar a elevar sustancialmente sus envíos a este país. Además, China es el cuarto país de importancia en lo que a las importaciones estadounidenses se refiere, y el número 13 como receptor de las exportaciones estadounidenses.

Cuadro 2
Importancia del comercio bilateral
con respecto a Estados Unidos y a China
-porcentajes-

	1993	1997
Importaciones de EEUU desde China con respecto a las importaciones totales de EEUU	5.4	7.2
Exportaciones de EEUU hacia China con respecto a las exportaciones totales de Estados Unidos.	1.9	1.9
Importaciones de China desde EEUU con respecto a las importaciones totales de China.	13.0	15.1
Exportaciones China hacia EEUU con respecto a las exportaciones totales de China.	22.4	25.9

Fuente: Departamento de Comercio de Estados Unidos, (MAGIC) y Naciones Unidas (PC-TAS).

Visto desde el ángulo de China, Estados Unidos es un muy importante socio comercial, hacia el que dirigió un 25.9 por ciento de sus exportaciones en 1997, en tanto

que le compró un 15.1 por ciento de sus importaciones en ese mismo año. Lo anterior implica una situación comercial bastante favorable para China en términos de un balance comercial positivo a favor de este país \$49,747 millones para 1997.

En el cuadro 3 observamos la estructura del comercio efectuado entre Estados Unidos y China durante 1998. Tal como se aprecia, las importaciones de Estados Unidos se concentran en cuatro secciones: a) *máquinas y aparatos, material eléctrico y sus partes* (29.0 %), b) *mercancías y productos diversos* (21.4 %), c) *calzado, sombrerería, flores artificiales* (13.1 %) y d) *materias textiles y sus manufacturas* (10.1%). En lo que respecta a las exportaciones estadounidenses a China, estas se centran en tres secciones: a) *máquinas y aparatos, material eléctrico y sus partes* (31.9 %), b) *material de transporte* (26.6 %) y c) *productos de las industrias químicas* (11.5 %).

Cuadro 3
Estructura del Comercio de Estados Unidos con China en 1998
Por secciones del sistema armonizado
-miles de millones de dólares y porcentajes-

	Importaciones	Porcentaje	Exportaciones	Porcentaje
XVI. Máquinas y aparatos, material eléctrico y sus partes.	20,385.0	29.0	4,472.8	31.9
XX. Mercancías y productos diversos.	15,041.3	21.4	101.3	0.7
XII. Calzado, sombrerería, flores artificiales.	9,230.4	13.1	33.2	0.2
XI. Materias textiles y sus manufacturas	7,114.9	10.1	267.4	1.9
XV. Metales comunes y manufacturas de estos metales	3,052.6	4.3	469.0	3.3
XVIII. Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía, música.	2,991.7	4.3	682.2	4.9
VIII. Pieles, cueros, bolsos de mano, etc.	2,972.4	4.2	166.6	1.2
VII. Materias plásticas, caucho y manufacturas de éstas.	2,388.2	3.4	445.0	3.2
VI. Productos de las industrias químicas	1,453.9	2.1	1,613.6	11.5
XIII. Manufacturas de piedra, yeso, cemento, cerámica, vidrio.	1,276.1	1.8	90.6	0.6
Subtotal	65,906.5	93.7	8,341.7	59.4
Otros	4,473.4	6.30	5,692.6	40.6
Total	70,379.9	100	14,034.3	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Departamento de Comercio de Estados Unidos (MAGIC).

Nota: El Sistema Armonizado se divide en 21 secciones.

4.2. El Acuerdo China - Estados Unidos¹¹

El 15 de noviembre de 1999, Estados Unidos y China firmaron un acuerdo bilateral que preparó el terreno para que China pueda ingresar a la Organización Mundial del Comercio. Este acuerdo, considera temas como el acceso de los productos estadounidenses al mercado chino, la posibilidad de realizar inversiones en servicios, el comercio y los derechos de distribución, entre otros.

¹¹ La descripción de los principales elementos del Acuerdo China-Estados Unidos está basada en US-China Business Council (2000) *Copy of U.S.-China Bilateral Market Agreement as Released by USTR on March 14, 2000.*

Sin embargo, el acuerdo no es un hecho aislado, sino que forma parte de un cambio general en la forma de relacionarse de Estados Unidos con la nación asiática, derivada en parte de la importancia que ha adquirido este país durante los últimos años. Resulta necesario recordar que después de los trágicos eventos de la Plaza de Tiananmen las relaciones entre ambos bajaron de perfil durante más de una década. Sin embargo, ya en 1996 el presidente Clinton anunciaba que la estabilización de las relaciones con China sería una prioridad durante su segunda administración. Precisamente, en 1997 la primera cumbre entre los presidentes de ambos países, fue una señal importante en torno a la normalización.

A continuación presentamos los principales elementos contemplados en este acuerdo.

4.2.1. Provisiones generales:

El acuerdo incluye una serie de medidas que de hecho significan que el ingreso de China a la OMC estaría sujeto a medidas defensivas unilaterales por parte de Estados Unidos en varios terrenos. En primer lugar, incluye un mecanismo especial de salvaguardas que permanecerá vigente 12 años después del ingreso de China a la OMC. Este mecanismo puede ser utilizado para controlar rápidos incrementos en las importaciones desde China que causen o amenacen con causar problemas en Estados Unidos.

4.2.2. Metodología Antidumping

Los Estados Unidos pueden continuar aplicando una metodología para economías que no sean de mercado en los casos *antidumping* relativos a importaciones desde China. Esta disposición, que permanecerá en vigencia por 15 años después del ingreso de China a la OMC, posibilitará a Estados Unidos tomar en consideración las características especiales de la economía de China, cuando identifique y cuantifique posibles beneficios provenientes de subsidios. Al mismo tiempo, China puede solicitar que Estados Unidos revise sectores específicos, o la economía china como un todo, para determinar si la misma está orientada al mercado y por lo tanto no totalmente sujeta a la metodología especial de economía no orientada al mercado.

4.2.3. Comercio y derechos de distribución

Las empresas estadounidenses que operen en China podrán distribuir productos importados, así como productos que ellas elaboren en China, por lo cual se proporcionaría una gran oportunidad para expandir las exportaciones a China. Anteriormente, las empresas podían distribuir sus productos únicamente cuando los producían directamente en China, y si los importaban, la distribución tenía que realizarse mediante empresas estatales creadas para este fin. Esta es una de las razones por las cuales las empresas estadounidenses decidían instalar una planta de producción en China, con el objetivo de poder vender a un mercado tan importante. Bajo las condiciones del acuerdo, las compañías estadounidenses podrán vender sus productos indistintamente del lugar donde los elaboren, lo que le dará grandes posibilidades para incrementar sus exportaciones.

4.2.4. Servicios

El acuerdo establece que China proveerá acceso a su sector de comunicaciones así como a lo que se refiere a los seguros, servicios financieros, servicios profesionales y servicios relacionados con la computación. En telecomunicaciones, después de la incorporación de China a la OMC, los operadores extranjeros podrán tener una participación del 25 por ciento en las firmas de telecomunicación móvil, porcentaje que se incrementará al 49 por ciento a partir del tercer año. En los servicios de Internet, se permitirá un acceso al 30 por ciento del servicio en las provincias de Beijing, Shanghai y Guangzhou, el que se incrementará al 50 por ciento en dos años, cuando todas las restricciones geográficas hayan desaparecido. Si bien es cierto, China ha realizado cierta apertura en materia de servicios financieros, todavía la participación privada internacional en esta actividad es muy reducida. Al mismo tiempo, el hecho de que los mercados de capitales hayan crecido muy fuertemente en China durante la década de los noventa, se convierte en un importante incentivo para que el gobierno estadounidense deseara garantizarse acceso a éstos mercados. (United Nations, 1999a)

4.2.5. Productos Industriales

Los aranceles industriales chinos se reducirían de un promedio general de un 24.6 por ciento *ad valorem* en 1997 (mayor que el efectivo en la actualidad), a un promedio general del 9.4 por ciento en el 2005. Los aranceles en los productos industriales de especial interés para Estados Unidos, se reducirán a un promedio del 7.1 por ciento *ad valorem*, con la mayor parte de esas reducciones arancelarias aplicadas para el año 2003. Los aranceles para automóviles se reducirán aceleradamente desde los niveles actuales del 80-100 por ciento *ad valorem* al 25 por ciento en 2006, con la reducción más grande en el primer año después de la incorporación de China a la OMC. Al respecto, China accedió a reducir estas tarifas a cambio de un período ligeramente más largo¹². También, China acordó eliminar todas los aranceles sobre los productos tales como computadoras, equipo de telecomunicaciones, semiconductores, equipo de cómputo y otros productos de alta tecnología, siendo congruente esto con la firma del *Acuerdo sobre Tecnología de la Información*. Los aranceles en este tipo de productos pasarán de un promedio actual del 13.3 por ciento a 0 en el año 2005.

En madera y papel, los aranceles serán reducidos de sus niveles actuales del 12-18 por ciento en madera y 15-25 por ciento en papel a niveles generalmente entre 5 y 7.5 por ciento.

En el caso de los textiles, el acuerdo incluye un Protocolo, sobre la base de los acuerdos textiles establecidos en 1997, el cual permite que las compañías y los trabajadores estadounidenses puedan responder ante el incremento de las importaciones de productos textiles y de la confección, utilizando una salvaguarda. Esta salvaguarda permanecerá en aplicación hasta el 31 de diciembre de 2008, es decir, cuatro años

¹² Sin embargo, hay quejas en Estados Unidos de que este nivel arancelario acordado puede ser todavía muy alto y que seguiría restringiendo al sector exportador estadounidense. *Journal of Commerce* February 4, 2000.

después de cuando deje de regir el Acuerdo sobre Textiles y Vestuario de la Organización Mundial del Comercio.¹³

4.2.6. Productos Agrícolas

China estuvo de acuerdo en permitir el comercio privado en productos agrícolas. Los aranceles de China sobre los productos estadounidenses prioritarios serán reducidos de un promedio global del 31 por ciento *ad valorem* a 14 por ciento a más tardar en enero del 2004. Además, el promedio arancelario chino para los productos agrícolas se reducirá de un 22 por ciento a un 17.5 por ciento. Las condiciones arancelarias para algunos sectores específicos de interés de Estados Unidos establecidas en el acuerdo son:

Cuadro 4
Aranceles chinos negociadas con Estados Unidos

Productos prioritarios EEUU	Arancel vigente (%)	Arancel del acuerdo (%)
Uvas	40	13
Carne	45	12
Pollo y pavo	20	10
Pescado	25.3	10.6
Queso	50	12
Yogur	50	10
Helados	45	19
Carne de cerdo	20	12
Vino	65	12
Pollo	20	10

Fuente: US-China Business Council (2000)

También convino en eliminar los subsidios a las exportaciones, los cuales eran una preocupación clave para los productores estadounidenses de arroz y algodón. Algunos compromisos adicionales son eliminar las barreras sanitarias-fitosanitarias que no están basadas en evidencia científica, y proveer el derecho de importar y distribuir productos en China sin necesidad de recurrir a los intermediarios comerciales del Estado.¹⁴

4.3. La situación en Estados Unidos con respecto al ingreso de China a la OMC

El sector sindical estadounidense se oponía al acuerdo firmado con China, manifestando que este país debería mejorar sus prácticas laborales antes de obtener relaciones comerciales normales. Adicionalmente expresaban que los reducidos precios de los productos chinos inundarán el mercado estadounidense, trayendo como consecuencia la pérdida de empleos. (*Journal of Commerce*, February 23, 2000).

¹³ *Summary of U.S.-China Bilateral WTO Agreement*, February 2, 2000.

¹⁴ El respecto, es importante señalar que mientras Estados Unidos solicita a la Unión Europea, la Organización Mundial del Comercio y China, la eliminación de subsidios agrícolas, internamente otorgó \$ 6 billones y \$ 9 billones para los agricultores durante los últimos 2 años. (*The Journal of Commerce*, 23 de febrero de 2000.)

El tema del respeto a los derechos humanos en China, también estuvo presente como una fuente de confrontaciones. Algunos consideraban que Estados Unidos no debería de firmar un acuerdo con China hasta que mejorarán las condiciones de los derechos humanos en este país y se evitaran las constantes violaciones a los mismos (Public Citizen, 1999). Por otra parte, otros consideraban que ha habido avances importantes y que se debe comprender que los cambios en éste sentido son un proceso de largo plazo, así que esta área no debería obstaculizar la normalización de las relaciones entre Estados Unidos y China (Bates, 2000). Pareciera que estas consideraciones fueron tomadas en cuenta, pues la legislación finalmente aprobada establece la conformación de una comisión encargada de darle seguimiento a las condiciones de derechos humanos reinantes en China, e informarle al congresos sus resultados.

La temática ambiental, pareciera no haber sido una prioridad dentro del acuerdo, y algunos opinan que los problemas ambientales chinos derivados del boom económico de los últimos años, amenazan la fragilidad social, política y la infraestructura económica del país. Han habido reclamos para que Estados Unidos aproveche esta oportunidad para cooperar con China en esta cuestión fundamental. (Economy, 1999). Al respecto, el 19 de mayo de 2000, ambas naciones firmaron una declaración conjunta de cooperación ambiental, en la cual se enfatiza en los temas relacionados con el cambio climático, el uso y transferencia de tecnologías limpias y la reducción en la emisión de gases que causan el efecto invernadero. Esta declaración se realiza en el marco del “Foro sobre Ambiente y Desarrollo”, que es un proceso de conversaciones realizadas entre Estados Unidos y China desde 1997. Sin embargo, no existen aún acciones concretas tendientes a materializar la cooperación estadounidense con China en este ámbito.

Además de las consideraciones comerciales del acuerdo, para Estados Unidos tiene un considerable peso geopolítico. El paso de una sociedad cerrada y pobre (abierta solamente en espacios reducidos como las “zonas especiales”) a un mercado consumidor de 1,300 millones de habitantes tiene sentido económico, pero también distender el permanente dilema de asociación económica y confrontación político-militar entre China y Taiwan, o entre China y la India o con Rusia, toma sentido estratégico. Por este motivo seis ex-secretarios de Estado brindaron su apoyo a Clinton en una carta pública, desde Alexander Haig, Henry Kissinger y James Baker, hasta Warren Chirstopher¹⁵.

¹⁵ Resulta necesario recordar, que durante el trámite de esta legislación con China en el Congreso estadounidense, se discutían dos temas muy relacionados: **a)** el acuerdo entre Estados Unidos y China, mediante el cual la nación asiática cumplía con uno de sus compromisos para ingresar a la OMC, y **b)** la aprobación de la legislación de relaciones normales con China, a partir de la cual, no deberían de realizarse renovaciones anuales a las aranceles de entrada para los productos chinos. A setiembre de 2000, esta legislación estaba por aprobarse, y solamente la detenían las exigencias por parte de algunos legisladores, para que se incluyeran condicionantes relativos a la evolución del respeto a los derechos humanos en la nación asiática, así como al tráfico de armas.

Recuadro 1 **¿Qué significan las Relaciones Comerciales Normales y Permanentes (PNTR)?**

El estatus comercial de Nación Más Favorecida (NMF), es denominado actualmente dentro de la legislación estadounidense como Relaciones Comerciales Normales y Permanentes (PNTR). El NMF es el instrumento mediante el cual todos los miembros de la Organización Mundial del Comercio, se garantizan entre ellos una condición arancelaria normal y permanente, por lo que si China se vuelve parte de la OMC, debería de recibir esta condición por parte de los países miembros de la misma.

En este sentido, Estados Unidos debe aprobar la legislación correspondiente al PNTR para China, porque su legislación actual impide otorgárselo, como consecuencia de la aplicación del Título IV de la Ley Comercial de 1974, lo que ocasiona que las condiciones arancelarias para los bienes chinos tienen que ser renovadas actualmente cada año. De no ser aprobada la nueva condición para la nación asiática, Estados Unidos no gozaría de las concesiones más importantes que China ha hecho para volverse miembro de la OMC, tales como la liberalización de los servicios financieros, telecomunicaciones y distribución. Por eso es que para el gobierno estadounidense, resulta importante la aprobación de un régimen de relaciones normales y permanentes con China.

Fuente: Lardy, Nicholas (2000) *Permanent Normal Trade Relations for China*. The Brookings Institution Policy Brief No. 58, may.

5. Posibles efectos sobre la Cuenca del Caribe

El ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio, y el reciente acuerdo en este sentido firmado con Estados Unidos, podría tener efectos adversos sobre la evolución del intercambio comercial realizado entre los países de la Cuenca del Caribe y Estados Unidos, debido al incremento de la competencia china en ciertos sectores específicos¹⁶.

Como puede apreciarse en el cuadro 5, a primera instancia resaltan cuatro sectores que dada la importancia que poseen en las exportaciones de China a Estados Unidos, podrían incrementar la competencia con los productos de la Cuenca del Caribe: a) el sector de la Confección b) el Calzado, c) Máquinas y aparatos, material eléctrico y sus partes, y d) Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía y música. Mientras los artículos de Confección son producidos en todos los países centroamericanos y República Dominicana, el sector calzado es importante en República Dominicana exclusivamente, en donde representó un 6.6 por ciento de las exportaciones totales a Estados Unidos en 1999, mientras que para el resto de los países de la Cuenca, representó menos del 0.7 por ciento. A continuación analizamos cada uno de estos sectores por separado.

¹⁶ Esto es diferente de analizar las oportunidades que se abren en el comercio entre los países de la Cuenca y China, lo que será objeto de otro trabajo.

5.1. Productos de la Confección

China es uno de los países más importantes dentro de los abastecedores de productos de la Confección de Estados Unidos, sin embargo, tal como se aprecia en el cuadro 6, su participación de mercado en estos productos se redujo entre los años 1990-1998, pasando de un 13.9 a un 11.4 por ciento. Lo anterior se debe en gran parte a la existencia de cuotas restrictivas que limitan el crecimiento de estos bienes en el mercado de Estados Unidos. Muchos de los productos de exportación chinos están sujetos a cuotas individuales lo que ha reducido su crecimiento anual a 0.2 ó 0.5 por ciento (USITC 1999a)¹⁷.

Cuadro 5
Estructura de las importaciones de Estados Unidos
desde la Rep. Popular China y la Cuenca del Caribe en 1998
Por secciones del sistema armonizado
-millones de dólares y porcentajes-

	China	Porcentaje	Cuenca del Caribe	Porcentaje
XXI. Materias textiles y sus manufacturas	7,114.9	10.1	8,390.9	50.2
II. Productos del reino vegetal	295.3	0.4	1,828.0	10.9
X. Productos minerales	696.8	1.0	1,291.0	7.7
XVI. Máquinas y aparatos, material eléctrico y sus partes.	20,385.0	29.0	1,159.5	6.9
IV. Productos de las industrias alimentarias, bebidas, tabaco.	299.7	0.4	1,052.4	6.3
I. Animales vivos y productos del reino animal	451.7	0.6	605.4	3.6
XI. Productos de las industrias químicas	1,453.9	2.1	535.9	3.2
XVIII. Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía, música.	2,991.7	4.3	420.8	2.5
XII. Calzado, sombrerería, flores artificiales.	9,230.4	13.1	378.7	2.3
XIV. Perlas finas o cultivadas, metales preciosos.	399.5	0.6	315.4	1.9
Sub total	43,318.9	61.6	15,978.0	95.6
Otros	27,061.0	38.4	16,722.0	4.4
Total	70,379.9	100	11,940.6	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Departamento de Comercio de Estados Unidos (MAGIC).

Nota: El Sistema Armonizado se divide en 21 secciones.

En este sentido, en febrero de 1997 Estados Unidos concluyó nuevos acuerdos con China en lo que se refiere al comercio de productos textiles y de la confección. Uno de ellos extiende las cuotas estadounidenses sobre los bienes chinos que no sean de seda, por cuatro años hasta el final del 2000. Este redujo las cuotas para aquellos productos en los que China ha violado constantemente el límite, mediante contrabandos por terceros países (triangulación realizada especialmente con Hong Kong y Singapur, al utilizar las cuotas subutilizadas por estos países), al mismo tiempo que se fortalecieron las normativas contra este tipo de comercio.

¹⁷ Contrario a lo que se cree, el costo del transporte marítimo no es importante como diferencial (Gitli y Arce, 2000a). Pero el tiempo de entrega, la distancia a recorrer para resolver problemas específicos y el costo del transporte aéreo, pueden ser elementos mucho más importantes en contra de China.

Recuadro 2 El Acuerdo China-Unión Europea

El 19 de mayo pasado, China y la Unión Europea llegaron a un acuerdo bilateral en torno a las preferencias arancelarias que le brindará el país asiático a la Unión Europea, con el objetivo de permitirle el acceso al primero. A continuación presentamos algunos de los principales elementos de este acuerdo.

En lo que se refiere a las tarifas arancelarias para los 150 productos prioritarios de los países europeos, para los cuales, la tarifa promedio se reducirá del 18.6 por ciento al 10.6 por ciento.

Los aranceles para los cinco productos del calzado que representan más del 70 por ciento de las exportaciones de calzado de la Unión Europea, se reducirán del 25 al 10 por ciento.

En 52 productos relacionados con el sector de “maquinaria y aplicaciones”, que representan el 26 por ciento del total de las exportaciones europeas, las tarifas se reducirán al 510 por ciento, con respecto a los niveles superiores al 35 por ciento vigentes actualmente.

Algunas de las concesiones obtenidas pro la Unión Europea en lo que respecta a los productos agrícolas fueron:

Producto	Arancel Actual	Arancel Acordado
Mantequilla	30 %	10 %
Leche en polvo	25 %	10 %
Pastas	25 %	15 %
Vino	65 %	14 %
Mandarinas	40 %	12 %

Igual que en el caso de Estados Unidos, China se comprometió a firmar el Acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias en el marco de la OMC.

En lo que respecta a telecomunicaciones, los operadores extranjeros podrán ser dueños del 25 por ciento de total de esta actividad. Este nivel se elevará al 35 por ciento y 49 por ciento para los años primero y tercero, después de haber entrado en vigencia el acuerdo. En el campo de los seguros, se autorizaron 7 nuevas licencias para que compañías europeas provean este servicio. Los negocios de distribución al por menor, ya no estarán sujetos a la restricción de alianza estratégica 50-50, así como tampoco a la restricción de 20,000 m² de límite de tamaño máximo, o no más de 30 puntos de venta.

Fuente: *The Sino-EU Agreement on China's Accession to the WTO: Results of the Bilateral Negotiations.*

Cuadro 6
Países seleccionados: participación de mercado en las importaciones de
productos de la confección realizadas por Estados Unidos
1990-98

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
China	13.9	14.5	15.8	17.4	15.3	12.9	13.2	13.4	11.4	11.1
Cuenca del Caribe	8.4	10.4	11.3	12.9	13.1	14.7	15.5	16.8	16.4	16.5
México	2.8	3.5	3.9	4.3	5.3	7.4	9.6	11.4	13.1	14.3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Departamento de Comercio de Estados Unidos. Los productos de la confección corresponden a los capítulos 61 y 62 del Sistema Armonizado.

Por su parte, los países de la Cuenca del Caribe han aumentado durante los años noventa su participación en el mercado estadounidense, a partir del retroceso de los países asiáticos sujetos a cuotas, dentro de los cuales, China es muy importante. A partir de 1994, México ha aprovechado las ventajas arancelarias otorgadas por Estados Unidos en el marco del TLCAN, para incrementar la importancia de sus exportaciones de productos de la confección hacia Estados Unidos. Es un hecho, que México es el país que ha aumentado a un ritmo más veloz sus exportaciones de estos productos, por lo que se ha apoderado de la mayor proporción del mercado perdido por los países asiáticos, y al mismo tiempo, en 1998, la Cuenca del Caribe en su conjunto perdió participación de mercado, después de presentar una tendencia creciente durante la última década. En el incremento de la participación mexicana a partir de 1995, también influyó su devaluación de finales de 1994, la que contribuyó a incrementar las ventajas que este país había obtenido a través del TLCAN (Gitli y Arce, 2000a).

Una proporción importante de los productos de la Cuenca del Caribe ingresan a Estados Unidos bajo una condición especial: **producción compartida**. En el sector de la Confección los países de la Cuenca representan un 83.7 por ciento del total de lo que ha sido importado bajo este régimen (véase el cuadro 7). Asimismo, del valor total que ingresa bajo producción compartida, un 63.9 por ciento corresponde a contenido de origen estadounidense, por lo tanto los países de Cuenca no pagan aranceles sobre este porcentaje¹⁸.

En este sentido, resalta la diferencia importante del componente estadounidense utilizado por los países latinoamericanos, y el utilizado por *todos los demás*, dado que para los primeros este porcentaje corresponde como mínimo a un 43.2 por ciento (en Guatemala), mientras que para los segundos corresponde apenas a un 16.5 por ciento. Lo anterior esta reflejando el hecho de que para los países más alejados de Estados Unidos, tales como los asiáticos, no existe mucho incentivo a realizar su producción de ropa bajo el régimen de producción compartida, por lo difícil que resultaría trasladar tela y

¹⁸ Para el sector de la Confección el ingresar bajo producción compartida significa que las telas han sido cortadas en Estados Unidos y enviadas a coser a la Cuenca, pagando los derechos aduaneros solamente sobre el valor agregado en el extranjero. En cambio China paga el arancel sobre la totalidad del producto. No está muy claro hasta donde esto representa una ventaja hoy en día para los países de la Cuenca, debido a que no solo la mano de obra china es más barata, sino que también las telas lo son.

otros insumos estadounidenses desde Estados Unidos para iniciar la producción de los bienes.

Si China formara parte de la OMC, en el 2005, la eliminación de las cuotas existentes en el marco del Acuerdo de Textiles y el Vestido, implicaría un importante incremento en su participación *en el mercado mundial*, lo que afectaría fuertemente a otros abastecedores regionales de este producto. De hecho, según estimaciones del gobierno estadounidense, como resultado de la eliminación de las cuotas, China podría incrementar su participación en el mercado mundial en más de 6 puntos porcentuales en el 2005, lo que le ayudaría a mantenerse como el principal abastecedor mundial de productos de la Confección, para posteriormente estabilizar su participación en el mercado mundial en aproximadamente un 37 por ciento (USITC 1999b).

Cuadro 7
Estados Unidos: importaciones de la Confección que ingresan como producción compartida, y el contenido estadounidense de las mismas en 1997
-millones de dólares-

	Total	Producción compartida	Porcentaje del Total	Contenido EEUU	Porcentaje de PC
México	6,586	5,187	78.8	3,368	64.9
Rep. Dominicana	2,349	2,154	91.7	1,358	63.0
Honduras	1,875	1,586	84.6	1,130	71.2
El Salvador	1,170	1,006	86.0	580	57.7
Costa Rica	827	791	95.7	524	66.2
Jamaica	422	382	90.5	309	80.9
Guatemala	1,150	706	61.4	305	43.2
Haití	225	211	93.8	155	73.5
Colombia	364	253	69.5	148	58.5
Nicaragua	232	67	29.9	47	70.1
Los demás	38,374	599	1.6	99	16.5
Total	53,574	12,939	24.2	8,024	62.0
ICC	8,307	6,949	83.7	4,438	63.9

Fuente: USITC, 1999b.

Con respecto al mercado estadounidense, la incorporación de China a la OMC y la eliminación de las cuotas, tendría efectos considerables en la composición de los abastecedores de las importaciones estadounidenses de productos de la Confección. Para estos productos, la participación de mercado de China se incrementaría en 3 puntos porcentuales en el 2005, cuando las restricciones cuantitativas serían eliminadas. Además del incremento en la participación china, los países del Sur de Asia¹⁹ se verían favorecidos por la eliminación de las cuotas, incrementando su participación en aproximadamente 4 puntos porcentuales para el 2005, y seguirían con una tendencia creciente de su participación de mercado para los años posteriores. El aumento en la participación de mercado de China y los países del Sur de Asia implicaría una reducción de aproximadamente 4 puntos porcentuales en la participación de mercado de *todos los*

¹⁹ India, Bangladesh, Nepal, Pakistán y Sri Lanka.

demás, donde indudablemente los países de la Cuenca del Caribe serían fuertemente afectados.²⁰

Cuadro 8
Posibles pérdidas y ganancias de participación de mercado en productos de la confección como resultado del ingreso del China a la OMC y la eliminación de las cuotas según la Comisión de Comercio Internacional de EEUU -en puntos porcentuales-

	Mercado Mundial	Estados Unidos
China	Aumento de más de 6 %	Aumento de un 3 %
México y Canadá	Ligera reducción.	Pérdida de 2 %
Todos los demás	Pérdida de un 3%	Pérdida de un 4 %

Nota: Dentro de “todos los demás” se incluye a los países del Cuenca del Caribe, Brasil, los países de la Unión Europea, demás pequeños abastecedores. El estudio del USITC no especifica el impacto sobre los países de la Cuenca por separado en ningún caso, por lo que estos resultados corresponden a estimaciones de los autores.

Fuente: USITC (1999b).

Otro punto a considerar se refiere a la aprobación del *Trade and Development Act of 2000*, mediante la cual, los países de la Cuenca del Caribe gozarán de una extensión de las preferencias arancelarias que Estados Unidos les brinda mediante la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. Esta legislación comenzará a operar el 1 de octubre del 2000 e indudablemente brindará un nuevo empuje a la producción en los países de la Cuenca. Pensamos que esto suavizará el efecto de la eliminación de las cuotas chinas sobre estos países, de manera que del grupo de “todos los demás” la Cuenca será la única sub-región no afectada negativamente²¹.

Vale resaltar que el gobierno estadounidense también prevé una ligera pérdida en la participación de mercado mexicana a partir del 2005, como resultado de la eliminación de las cuotas para los productos de la confección. Sin embargo, este país se vería menos afectado debido a las preferencias con que cuenta en el marco del TLCAN.

Los precios relativos y la competencia

A continuación veremos como se encuentran los precios relativos con los que está abasteciendo China el mercado estadounidense, en comparación con los precios de los abastecedores de la Cuenca del Caribe. Para lo anterior, tomamos el caso de los tres principales productos de la confección exportados por los países de la Cuenca a Estados Unidos en 1998, los cuales son: *pantalones para hombre, T-shirts para hombre y camisas*

²⁰ Si bien, como vimos en el punto 4.2.5, Estados Unidos se reserva el derecho de aplicar las salvaguardias textiles hasta el año 2008, lo que arrojaría un poco más de incertidumbre para el periodo interino.

²¹ Ver la nota del Cuadro 8, para una definición de “todos los demás”.

de algodón para hombre²². Tal como podemos apreciar en el cuadro 9, en estos productos en particular, China está abasteciendo el mercado estadounidense, con precios bastante parecidos a los de los países de la Cuenca, por lo que parece que al menos en estos productos en particular, no estaría compitiendo sobre la base de precios más bajos. Esto podría indicar que el principal factor de diferenciación post-OMC estaría en la eliminación de las cuotas.

Conviene sin embargo resaltar que hoy en día China no es solamente uno de los mayores abastecedores mundiales de vestuario a menor costo, sino que también, se está convirtiendo en un productor de bajos costos, para confecciones de gran calidad y valor, y esto tal vez se debe a las cuotas impuestas por Estados Unidos para evitar la importaciones de productos de baja calidad. Este cambio hacia productos de mayor valor, se refleja en el movimiento de la producción de este tipo de bienes desde Hong Kong hacia China. Lo anterior ha provocado que el número de empleados de la industria de la confección en Hong Kong se redujera de 128 mil a 45 mil entre 1993 y 1998 (USITC 1999b:8-6).

Cuadro 9
Precios relativos de los principales productos de la confección importados por Estados Unidos desde la Cuenca del Caribe: países de la Cuenca y países seleccionados promedio 95-98

País	Pantalones para hombre	T-shirts para hombre	Camisas de algodón para hombre
China	0.97	1.00	1.42
Costa Rica	0.95	-	-
El Salvador	-	0.78	0.64
Guatemala	-	-	0.81
Hong Kong	1.14	2.85	1.70
Honduras	1.00	0.88	0.77
Jamaica	-	0.91	-
México	0.98	1.01	0.77
Rep. Dominicana	1.00	0.80	0.86

Notas:

1. El hecho de que en algunos países de la Cuenca del Caribe no se reporten datos en algún producto no implica que este país no lo exporte, sino simplemente que no es uno de los primeros tres abastecedores de la región de este producto.

2. Resulta muy probable que las importaciones realizadas por Estados Unidos desde Hong Kong provengan realmente de China, por lo que este dato debe de tomarse con cuidado.

Fuente: Departamento de Comercio de Estados Unidos, (MAGIC).

²² Estos productos representan un 3.7, 2.6 y 2.4 por ciento respectivamente, de las importaciones totales realizadas por Estados Unidos desde los países de la Cuenca del Caribe, y corresponden a las clasificaciones arancelarias 6203424015, 6109100012 y 6105100010 del Sistema Armonizado.

Recuadro 3

La ampliación de preferencias para los países de la Cuenca del Caribe por parte de Estados Unidos

La Ley de Comercio y Desarrollo del 2000, contiene una extensión de las preferencias arancelarias que gozan los países del Cuenca del Caribe, en el marco de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe de 1984.

Para el calzado^a, atún, petróleo y derivados, relojes, y los productos de cuero (“planos”, como billeteras)^b el arancel será el mismo que el de México, siempre que cumplan con las normas de origen del TLCAN.

Los productos textiles y de vestuario quedan sujetos a un régimen especial, que contempla que para los siguientes productos habrá acceso *libre de cuotas y aranceles*^c:

1. Productos de la confección elaborados a partir de tela e hilo estadounidense, cortada en Estados Unidos (producción compartida o maquila), permitiéndose que los mismos hayan sufrido una serie de operaciones adicionales de lavado y procesamiento. Se posibilita también el corte de la tela estadounidense en la región, aunque en estos casos pareciera que no se permiten procesos posteriores al ensamblado.
2. A ciertos productos tejidos (*knitted*) en un país beneficiario con hilo elaborado en Estados Unidos (con la excepción de las *medias* catalogadas en la partida 6115 del Sistema Armonizado), y productos de la confección tejidos (*knitted*), cortados y completamente ensamblados en uno o más países beneficiarios, a partir de tela producida en la región *utilizando hilo estadounidense*. Esta concesión queda sujeta al límite inicial anual, de 250 millones de metros cuadrados equivalentes de tela, el cual crecerá un 16 por ciento cada año hasta el 2004, momento a partir del cual, el crecimiento de la cuota se establecerá por Ley. En este caso pareciera que no se permiten procesos posteriores a la confección, porque esta opción no está claramente definida en la legislación.
3. T-shirts, diferentes a las de ropa interior, clasificadas como *camisetas de punto, de algodón (61091000 del S.A.)* y *camisetas de punto de las demás fibras textiles (61099010)*, elaboradas en uno o más países beneficiarios a partir de tela producida en uno o más países de la región, utilizando hilo hecho en Estados Unidos. Para este caso se establece un techo de 4,2 millones de docenas de camisetas confeccionadas con tela originaria, con un incremento anual de este límite del 16 por ciento hasta el 2004, cuando el crecimiento se establecerá por medio de una ley.
4. Cualquier producto de la confección clasificado bajo la subpartida 621210 (*Sostenes, Brasieres*), si el artículo es cortado y cosido, o ensamblado en los Estados Unidos, o en alguno de los países beneficiarios. Estos productos serán elegibles para el tratamiento preferencial, si incluyen como mínimo un 75 por ciento de tela estadounidense.
5. Aquellos productos ensamblados a partir de fibras, hilo o tela, no disponible en cantidades comerciales en la región (países TLCAN). Los productos elaborados a mano o productos folclóricos y el equipaje textil.

Por último, aquellos productos agrícolas especialmente sensibles, como el azúcar^d, la carne, los jugos congelados, el tabaco y los estuches de joyas, que estaban sujetos a cuotas y luego fueron arancelizados, no sufren ningún cambio en la nueva legislación. Por tanto, no hay paridad con el TLCAN.

-
- a. Desde 1990 si el calzado era maquilado, entraba libre de aranceles.
 - b. Los productos planos quedaron desde 1990 sujetos a aranceles reducidos.
 - c. De hecho, en ciertos casos, como los señalados en los puntos (2) y (3), los productos están sujetos a cuotas.
 - d. El acceso al mercado del azúcar para los países de la ICC está sujeto a cuota, pero exento de impuesto

Fuente: Gitli, E. y Arce, R. (2000b)

En este sentido, al aprobar la legislación de extensión de preferencias para los países de la Cuenca del Caribe, Estados Unidos, lo que esta promoviendo, es su propia producción doméstica. Lo anterior se debe al hecho de que, la actividad de la Cuenca está fuertemente centrada en el régimen de producción compartida, en donde el 64 por ciento del total de la vestimenta exportada por estos países corresponde a contenido estadounidense. De esta manera, la legislación aprobada, fortalecerá el uso de hilo y tela estadounidense en los países de la región, por lo que el crecimiento futuro de las industrias de textiles y vestuario de la Cuenca, le permitirá a Estados Unidos, mejorar la desfavorable evolución de la industria textil doméstica, en donde, desde 1993 hasta 1998 el nivel de empleo se redujo de 675 mil personas a 596 mil personas (USITC 1999b:8-2). Los encadenamientos productivos derivados de la utilización intensiva de materia prima estadounidense son grandes, por lo que una evolución favorable en la participación de mercado de la Cuenca repercutiría en forma positiva en la industria textil estadounidense.

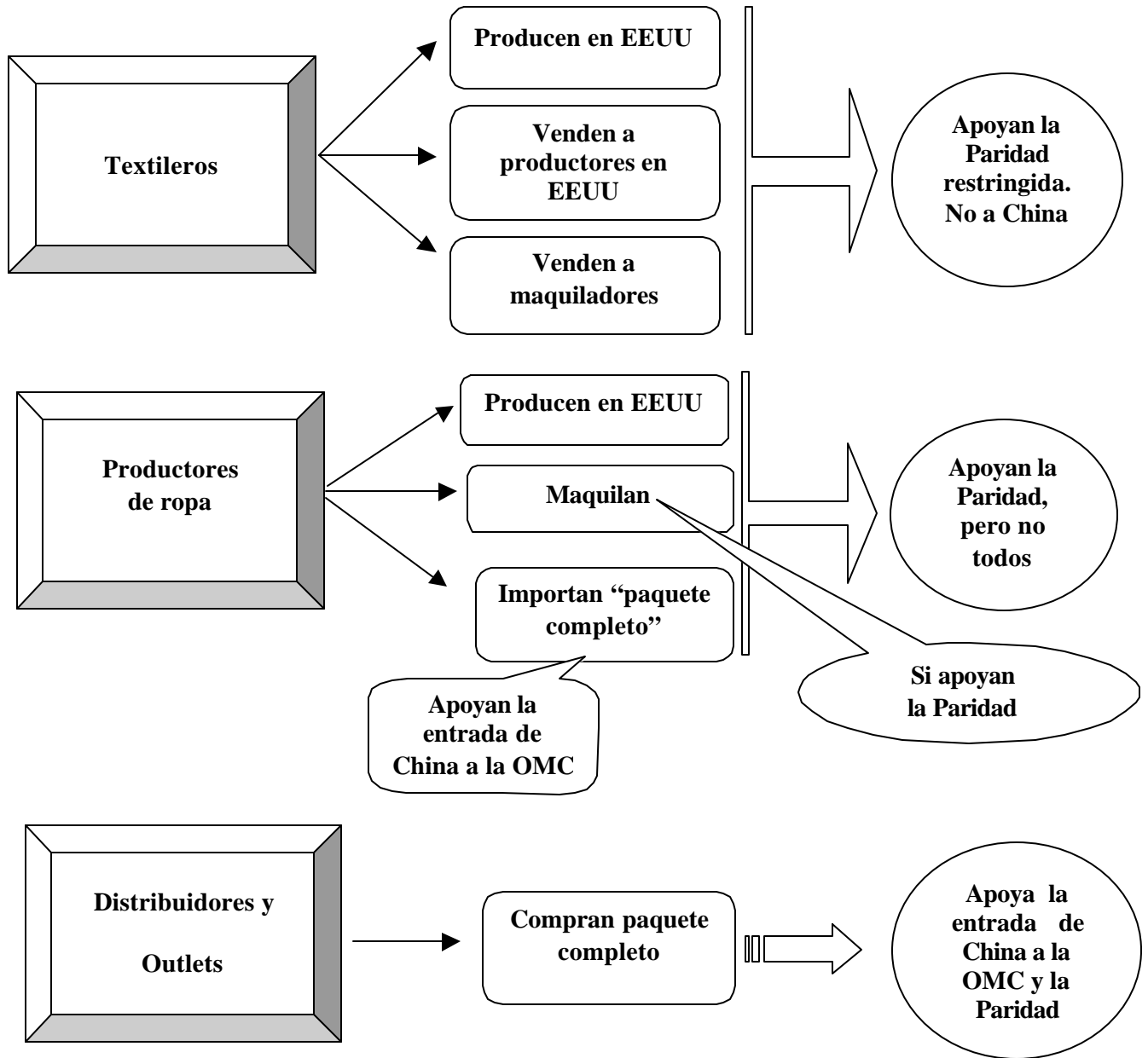
La maraña de conflictos de intereses entre productores textiles, de la Confección y los distribuidores es sumamente difícil de desentrañar. El esquema 2 resume la estructura e interrelaciones reinantes entre estos grupos, así como sus enfoques contradictorios en algunas ocasiones. La tendencia de los distribuidores es de requerir “paquetes completos” (Arias 1999 Zúñiga 1999, Gereffi 2000). Si esto es así, a los distribuidores (que muchas veces son también productores subcontratantes de ropa) no les interesa demasiado de donde provienen las telas, solamente su calidad y especificaciones. Por tanto, están dispuestos a entrar en negociaciones con quien sea, China, CC, etc. En cambio, los textileros estadounidenses están interesados en expandir el terreno y las ventajas de la producción compartida como forma de ampliar el mercado para las telas de Estados Unidos.

Sobre este punto Gereffi realizó un análisis de la reestructuración del sector de la confección en Estados Unidos, y llegó a la conclusión de que tanto los productores establecidos en México como los establecidos en Asia están dirigiendo su producción hacia el paquete completo. En el caso mexicano esta tendencia se explica por las posibilidades de integración productiva que le brinda el TLCAN a ese país, mientras que en el caso asiático se debería a los fuertes encadenamientos existentes entre los productores asiáticos. Al respecto, Ng y Yeats (1999) encuentran que el intercambio entre los países asiáticos de componentes o insumos, es mucho mayor de lo que podría haberse pensado. Por ejemplo, para el total de importaciones de este tipo de productos realizadas por los países asiáticos en 1996, un 58.5 por ciento era comercio intrarregional. Lo anterior nos da una idea de la importante “producción compartida” que estaría realizándose entre los países de Asia²³.

China tiene todas las posibilidades de competir en el mercado internacional de productos de la Confección, sobre la base de costos salariales reducidos. Sus salarios solamente representan un 17 por ciento de los de Costa Rica, un 28.5 por ciento de los de México y un 33.6 por ciento de los de Guatemala. Lo que hace que los precios finales de sus productos puedan ser bastante más bajos que los ofrecidos por los países de la región.

²³ En este punto consideramos “Producción Compartida”, no como una clasificación aduanera, sino como una división del trabajo, en la que cada país ejecuta diferentes fases del proceso productivo, de acuerdo con su mano de obra y nivel de conocimiento.

Esquema 2
Flujo de producción y ventas en la cadena textil-vestuario
y posición con respecto a China y la paridad con el TLCAN para los países de la ICC



Cuadro 10
Países seleccionados: costos horarios laborales en la industria de
la confección
-dólares por hora-

País	1996	1998
Estados Unidos	9.56	10.12
Hong Kong	4.51	5.20
Corea del Sur	4.18	2.69
Costa Rica	2.38	2.52
República Dominicana	-	1.49
México	1.08	1.51
Guatemala	1.31	1.28
Honduras	-	1.05
China	0.28	0.43
India	0.36	0.39
Bangladesh	0.31	0.30
Indonesia	0.34	0.16

Nota: Los costos laborales incluyen las cargas sociales.

Fuente: USTIC (1999b), pág. 8-7., para los datos de 1996 y 1998 y Gitli (1997) para los datos de República Dominicana y Honduras, que corresponden a 1997.

De las empresas de la Confección ubicadas en China, para 1995, un 42 por ciento era de propiedad extranjera, casi un 40 por ciento correspondía a empresas comunitarias²⁴, un 7 por ciento eran empresas privadas, y solamente un 6 por ciento eran empresas estatales. Además, la producción para exportación, depende considerablemente de telas importadas de países como Hong Kong, Italia, Corea del Sur Taiwán y Japón. Aproximadamente un 55 por ciento de los productos de la confección son hechos a partir de tela importada (USITC 1999b:8-5).

Tal como hemos visto, entre el posible ingreso de China a la OMC y la apertura de las cuotas textiles para el año 2005 se prepara una situación de gran crisis para los países de la Cuenca del Caribe, los que tienen que asumir con seriedad el reto. Las decisiones de inversión que permitirán ampliar las ventajas competitivas se tomarán en este plazo.

5.2 Calzado

El Calzado (capítulo 64 del Sistema Armonizado) podría ser otro tipo de bien en el que se incrementaría la competencia china con los países de la Cuenca del Caribe. Tal como vimos en el cuadro 5, un 13.1 por ciento de las importaciones realizadas por Estados Unidos desde China corresponden a *Calzado, sombrerería, flores artificiales*, representando la tercera sección en importancia en el comercio bilateral entre ambos países. En el caso de los países de la Cuenca del Caribe, tal como lo señalamos en el apartado 5, la producción de calzado se realiza básicamente en República Dominicana, por lo que el análisis posterior lo centraremos exclusivamente en este país.

Resulta necesario aclarar un elemento importante: el calzado está a) excluido de las preferencias arancelarias del Sistema Generalizado de Preferencias, b) semi-excluido

²⁴ Las empresas comunitarias corresponden a las denominadas township enterprises.

de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe: si un país de la Cuenca realiza la producción de calzado bajo la modalidad de producción compartida, este bien estará libre de impuestos al momento de ingresar a Estados Unidos, c) incluido en la ICC a partir de la nueva ley del 2000.

Precisamente, en el caso de República Dominicana, éste realiza un 34.2 por ciento de sus exportaciones bajo la modalidad de producción compartida, y de este rubro, un 66.5 por ciento corresponde a contenido estadounidense, por lo que se está beneficiando del ingreso exonerado de parte de los impuestos de estos productos a los Estados Unidos. En este sentido tiene una ventaja frente a China, país que si bien es cierto podría aprovechar los beneficios de la producción compartida, no lo hace, debido a la existencia en el Este asiático de una estructura más eslabonada de la producción, con lo que el abastecimiento de insumos se produce regionalmente.

Examinamos ahora dos de los principales productos de exportación desde República Dominicana, con el objetivo de determinar si existe o no competencia por parte de China, y bajo que condiciones de precios se está dando esta competencia. Para estos efectos, analizamos el primer y segundo producto de exportación desde República Dominicana hacia Estados Unidos, que corresponden a la categoría de calzado, y estos son: *cortes separados y sus partes, excepto las contrafuertes y punteras duras* (6406106500) y *Calzado (no deportivo) con suela de caucho, plástico, o de cuero natural o regenerado y parte superior de materias textiles* (6404193515).

El primer producto, *cortes separados y sus partes, excepto las contrafuertes y punteras duras*, representa un 4.5 por ciento del total exportado por República Dominicana a Estados Unidos, por lo que es muy importante dentro de su estructura exportadora. Este país ha ganado participación de mercado en Estados Unidos, pasando de un 47.3 por ciento en 1990 a un 60.5 por ciento en 1998, sin embargo, su nivel máximo de cuota de mercado fue en 1994 (63.3 %), momento a partir del cual comenzó a disminuir ligeramente su participación. En este mismo mercado, México ha ganado su participación especialmente desde 1995, lo que podría deberse a los incentivos para invertir en este país, como resultado del TLCAN y en alguna medida, de la devaluación mexicana de finales de 1994²⁵. China también ha incrementado de manera considerable su participación entre 1990 y 1998, pasando de un 0.5 por ciento a un 7.7 por ciento. Sin embargo, su nivel más alto fue en 1995 cuando alcanzó un 10 por ciento, momento a partir del cual empezó a disminuir su importancia en el mercado estadounidense.

Ahora bien, si analizamos la estructura de los precios relativos de cada uno de los principales países abastecedores de este bien²⁶, observamos lo siguiente: República Dominicana abastece este producto con precios un 27 por ciento más elevados que el promedio, en tanto que México lo hace con precios un 4 por ciento más bajos que el promedio. China vende aún con precios mucho más bajos que los mexicanos, y en promedio, sus precios son un 54 por ciento más bajos que el promedio de precios de todos los abastecedores (cuadro 11).

²⁵ Además, un 80 por ciento del valor de las importaciones de calzado desde México corresponden a insumos estadounidenses. (USITC, 1999c)

²⁶ Los precios relativos se refieren al precio de importación desde cada país con relación al precio de importación promedio desde todos los países.

Cuadro 11
Precios relativos de los principales productos del calzado importados
por Estados Unidos desde la Cuenca del Caribe:
países de la Cuenca y países seleccionados
-promedio 95-98-

	<i>Cortes separados y sus partes</i>	<i>Calzado (no deportivo)</i>
República Dominicana	1.27	2.01
China	0.46	0.72
México	0.96	0.92
Canadá	-	1.54
Honduras	0.95	-
India	1.05	-
Costa Rica	1.59	-
Argentina	1.49	-

Nota: para algunos países no aparece el precio relativo de un producto, no necesariamente porque no vendan ese producto, sino porque no son importantes competidores en ese bien en las importaciones de Estados Unidos.

Fuente: Departamento de Comercio de Estados Unidos (MAGIC).

Analicemos ahora el segundo producto de exportación desde República Dominicana. Este producto es el *Calzado (no deportivo) con suela de caucho, plástico, o de cuero natural o regenerado y parte superior de materias textiles*, y representa un 0.5 por ciento de las exportaciones totales de República Dominicana hacia Estados Unidos. Tal como se aprecia en el cuadro anexo 2, este país incrementó de manera considerable su participación de mercado desde 1990 hasta 1998, pasando de un 0 por ciento a un 37.1 por ciento. Su principal competidor es China, país que pasó de representar un 14.2 por ciento en 1990 a un 35.5 por ciento en 1998. Por su parte, México, que era el principal abastecedor en 1990 (82 %), redujo significativamente su participación y en 1998 representaba solo un 18 por ciento del total.

Al observar los precios relativos, se reproduce la misma situación que en el producto anterior: República Dominicana abastece con precios relativos más elevados que el promedio (aproximadamente un 60 por ciento más altos en el período 1996-98 y un 100 por ciento más altos en el período 95-98), mientras que China lo hace con precios relativos un 28 por ciento más bajos durante el período 95-98 (véase anexo 2).

Bajo este panorama, si el acuerdo estimula la importación de Estados Unidos de este bien desde China, este país podría competir en el mercado estadounidense, con precios bastante más bajos que los de los países de la Cuenca del Caribe y México, por lo que podría afectarse su competitividad en el mercado estadounidense. Esto sería así, porque se le estaría asegurando a China el arancel de Nación más Favorecida, lo que es casi tan importante como una reducción arancelaria, porque le otorga estabilidad al intercambio comercial realizado con ese país.

5.4. Otros instrumentos de uso médico, quirúrgico dental o veterinario²⁷

El cuarto producto de importación de Estados Unidos desde la Cuenca del Caribe lo constituyen *Otros instrumentos de uso médico, quirúrgico, dental o veterinario*, el cual representó un 2.8 por ciento de las importaciones totales realizadas por Estados Unidos desde la región en 1998. Los principales abastecedores de la Cuenca de este bien son República Dominicana y Costa Rica, con un 30.3 y un 5.5 por ciento de participación de mercado respectivamente. México también abastece el mercado estadounidense en casi un 30 por ciento. Por su parte, China participa en las importaciones estadounidenses del bien en apenas un 0.2 por ciento, por lo que su competencia para los países de la Cuenca pareciera no ser muy importante.

5.5. Partes o accesorios de máquinas automáticas para el procesamiento de datos²⁸

Este producto es el sexto producto de importancia en las importaciones realizadas por Estados Unidos desde los países de la Cuenca del Caribe, y representó un 2.6 por ciento del total importado desde éstos países en 1998. Dentro de la Cuenca, el país que está abasteciendo este producto es Costa Rica, a partir de la instalación de INTEL en 1997, y su participación en el mercado al año siguiente fue de un 2.2 por ciento. México también vende este tipo de productos a Estados Unidos, y en 1998 contribuyó con un 7.9 por ciento del total de comprar que realizó este último país. Por su parte, China también abasteció con un 5.0 por ciento el mercado estadounidense en ese mismo año, por lo que se convierte en un importante competidor para Costa Rica y México. Sin embargo, en este caso, la monopolización del mercado mundial atenúa el problema para Costa Rica.

²⁷ Este producto se clasifica como el 9018908000 bajo el Sistema Armonizado.

²⁸ Este producto se clasifica como el 8473301000 bajo el Sistema Armonizado.

6. Conclusiones

El ingreso de China a la OMC, generará grandes cambios en las relaciones comerciales existentes entre Estados Unidos y este país, pero también afectará la evolución del comercio que realizan ambos países con otros socios comerciales.

Uno de los mayores incrementos en sus exportaciones hacia Estados Unidos, podría darse en el sector de textiles y vestuario. Hasta el momento, este comercio está restringido por la existencia de cuotas, pero a partir del 2005, China podrá abastecer crecientemente el mercado norteamericano con productos más baratos, lo que perjudicará no solamente a la industria textil y del vestuario estadounidense, sino que también incrementará la competencia para los países de la Cuenca del Caribe y México que son importantes abastecedores de productos de la confección. De hecho, el gobierno estadounidense prevé que China incrementará su participación en el mercado estadounidense de productos de la confección en aproximadamente 3 puntos porcentuales (cuadro 8).

Lo anterior podría implicar serios problemas para las economías de la región, las cuales ya han visto reducido el ritmo de crecimiento de sus exportaciones de textiles como resultado del TLCAN y la devaluación mexicana de diciembre del 1994. No obstante, la reciente aprobación de la legislación que amplía las preferencias arancelarias que goza la Cuenca del Caribe en el marco de la ICC altera doblemente las reglas del juego, al favorecer a los países de la Cuenca y significa problemas para el resto de los exportadores de prendas de vestir.

El elemento importante en este sector es que ingrese o no ingrese China a la OMC, la eliminación de cuotas para los productos de la Confección es inevitable, y pareciera claro que los grandes favorecidos con esta reducción serían los países del Sur de Asia, y los más perjudicados los países de la Cuenca del Caribe y en menor medida México. El ingreso de China a la OMC vendría a agudizar aún más la situación planteada, al permitirle mayores posibilidades de acceso al mercado estadounidense, lo que restringiría aún más las posibilidades de crecimiento para los países de la Cuenca del Caribe. A su vez, estos se han visto beneficiados con la reciente ampliación de beneficios.

La síntesis de todo esto es que los países de la Cuenca tienen una ventana de oportunidades entre el 2000 y el 2005 que deberán aprovechar para reestructurar su sector textil-confección para tomar la delantera. Esto tiene una serie de implicancias que no es del lugar para desarrollarlas, pero llama a una meditación seria acerca de la necesidad de ordenar las políticas de apoyo al sector y las bases mismas de la atracción de inversiones.

Para el caso de los productos del *calzado*, China representa una fuerte competencia para República Dominicana y además tiene la posibilidad de vender a precios más bajos, tal y como lo ha venido haciendo hasta el momento, por lo que un incremento en las relaciones comerciales entre Estados Unidos y China, podría traer efectos negativos sobre la evolución de las importaciones de este tipo de productos desde República Dominicana.

En el producto *otros instrumentos de uso médico* China es un competidor importante para las exportaciones realizadas por República Dominicana y Costa Rica a Estados Unidos, por lo que debería de prestársele atención a las posibilidades que tiene China de ampliar sus exportaciones de ese productos. Por su parte, el producto *partes de máquinas automáticas*, pareciera que China no es un competidor importante para Costa Rica, dado que solamente abastece un 0.2 por ciento del mercado Estadounidense.

De lo anterior se desprende que los sectores de la Cuenca del Caribe que podrían verse más afectados por la entrada de China a la OMC serían el de productos de la confección y productos del calzado.

Por último, un factor importante a destacar es que los países de la Cuenca –y del resto del continente- deberán recibir la ampliación de las preferencias de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, como la primera buena señal práctica que envía Estados Unidos en relación a sus posibilidades para negociar el Área de Libre Comercio de las Américas. En el caso particular de los países de la región, la legislación señala que el presidente de los Estados Unidos, deberá tomar todas las medidas necesarias para establecer un calendario de reuniones entre los ministros de comercio de los países de la cuenca y el USTR, con el objetivo de llegar a un acuerdo entre Estados Unidos y los países de la ICC, que sea mutuamente ventajoso para ambas partes y contenga provisiones similares a las del TLCAN. De esta forma, las puertas quedan abiertas para que estos países comiencen a realizar negociaciones con el gobierno estadounidense tendientes a llegar a un acuerdo, mediante el cual, la paridad con el TLCAN, se vuelva una realidad.

Bibliografía

Arias, Carlos (1999) *Guatemala busca alternativas competitivas*. Apparel Industry Internacional, Septiembre-Octubre.

Bates, Gill (1999) "Limited Engagement". En *Foreign Affairs* vol 78, n. 4.

Bosworth, P. and Ofer, G (1995) "Reforming Planned Economies" en *An Integrating World Economy*. The Brookings Institution, Washington D.C.

Chacón, Francisco (2000) "Comercio internacional de los textiles y el vestido: reestructuración global de las fuentes de oferta en los EE.UU. durante la década de los noventa". Revista *Integración y Comercio* N° 11, Banco Interamericano de Desarrollo, mayo-agosto.

COMEX (2000) *Proceso de adhesión de China a la OMC: estado a mayo de 2000*. Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica.

Economy, Elizabeth (1999) "Painting China Green: the Next Sino-American Tussle". *Foreign Affairs*, march / April.

Elliot, Robert (2000) "Argentina sees father farm export with China pact" En *Reuters*, march 22.

GAO (2000) *World Trade Organization. China's Membership Status and Normal Trade Relations Issues*. General Accounting Office of the United States.

Gereffi, Gary (2000) "The Transformation of the North american apparel industry: is NAFTA a curse o a Blessing?" Revista *Integración y Comercio* N° 11, Banco Interamericano de Desarrollo, mayo-agosto.

Gitli, Eduardo (1997), *La industria de la maquila en Centroamérica*, OIT, San José, diciembre.

Gitli, E. y Arce, R. (2000a), "Los desbalances de los países de la Cuenca del Caribe frente al TLCAN: la industria de la Confección". Revista *Integración y Comercio* N° 11, Banco Interamericano de Desarrollo, mayo-agosto.

----- (2000b) "¿Qué significa la ampliación de beneficios para los países de la Cuenca del Caribe?" Revista Capítulos N°59, Sistema Económico Latinoamericano.

----- (2000) "Time runs down on China Pact" En *The Journal of Commerce*, online version, february 18.

----- (2000) "Clinton's biggest battle this year: trade" En *The Journal of Commerce*, online version, february 23.

FMI (2000) *Balance of Payment Statistics*. Fondo Monetario Internacional.

Lardy, Nicholas (2000) *Permanent Normal Trade Relations for China*. The Brookings Institution Policy Brief No. 58, may.

Lin, Justin Yifu; Cai, Fang and Li, Zhou (1998) "China's economic reforms: some unfinished business. Competition, Policy Burdens, and State-Owned Enterprise Reform", En *The American Economic Review. Papers and Proceedings*. American Economic Association, may.

Mody, Ashoka and Wang Fang-Yi (1997) "Explaining Industrial Growth in Coastal China: Economic Reforms ... and What Else?", En *The World Bank Economic Review*, Vol. 11, No. 2, may.

Ng Francis and Yeats, Alexander (1999) *Production Sharing in East Asia: Who does what for Whom and Why?* Trade Team, Development Research Group, The World Bank.

Public Citizen (1999) *Clarifying the Rules on WTO Accession. China and MFN Status*. Public Citizen Global Trade Watch, May 24.

USITC (1999a) *Industry & Trade Summary: Apparel*. U.S. International Trade Commission, Publication 3169, march.

----- (1999b) *Assessment of the Economic Effects on the United States of China's Accession to the WTO*. U.S. International Trade Commission, Investigation N° 332-403, September.

----- (1999c) *Production Sharing: Use of U.S. Components and Materials in Foreign Assembly Operations, 1995-1998*. U.S. International Trade Commission, Investigation N° 332-237, December.

US-China Business Council (2000) *Copy of U.S.-China Bilateral Market Agreement as Released by USTR on March 14, 2000*. US-China Business Council.

The Economist (1997) "A survey of China: Ready to face the World?" En *The Economist Review*, march.

United Nations (1999a) *World Economic and Social Survey 1999, Trends and policies in the World Economy*. United Nations.

United Nations (1999b) *World Investment Report 1999*. United Nations, August.

White House (2000) *Summary of U.S.-China Bilateral WTO Agreement*. China Trade Relations Working Group, February 2.

WTO (2000) *China's accession to the WTO*. World Trade Organization. Documento en línea en la ubicación electrónica: www.wto.org/wto/about/china.html.

Zúñiga, Carlos (1999) "El Salvador se enfoca en el paquete completo". En *Apparel Industry International*, noviembre – diciembre.