



México, D.F. 09 de julio de 2013.

Cuarta Sesión Ordinaria de 2013
Consejo Consultivo de Prácticas Comerciales Internacionales

En la Ciudad de México, Distrito Federal, en las instalaciones de la Secretaría de Economía, siendo las 10:00 horas del 9 de julio de 2013, el Consejo Consultivo de Prácticas Comerciales Internacionales (CCPCI) celebró la Cuarta Sesión Ordinaria de 2013.

La sesión fue presidida por el Jefe de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, Lic. Víctor M. Aguilar Pérez, en su calidad de Secretario Técnico, quien constató que se reunió el quórum necesario para celebrar la sesión, de conformidad con el artículo 8 del Acuerdo por el que se reestructura el Consejo Consultivo de Prácticas Comerciales Internacionales y se establece su organización y funciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de mayo de 2001, para lo cual se adjunta a la presente minuta la lista de asistencia.

Antes de iniciar la sesión, Víctor Aguilar realizó una breve presentación de los expositores.

Se dio inicio a la sesión, conforme el siguiente Orden del Día:

Estatus de China como Economía de Mercado 2016: Protocolo de adhesión OMC y cambios al tratamiento de China

1. **Contexto económico de los cambios previstos en el Protocolo de Adhesión de China a la OMC — Jorge Miranda Meave / Christopher T. Cloutier.**
 - a. Características económicas actuales de China.
 - i. ¿Qué ha cambiado?
 - ii. ¿Qué no ha cambiado?
 - b. Impacto en términos de la práctica *dumping*.
 - c. Impacto en términos de subsidios.
2. **Marco Legal — Martín Malvarez F.**
 - a. Bases para el tratamiento de acuerdo con el Protocolo de Adhesión, Artículo 15.
 - b. Bases para el tratamiento de acuerdo con otros instrumentos de la OMC.

CR
ST
lu
A
OM



3. Revisión de cambios en el tratamiento a China en la práctica – Gregory J. Spak / Miguel Mayorga Martínez.

- a. Análisis comparativo de experiencia en otros países.
- b. Revisión de las propuestas que se han realizado.

4. Conclusión: resumen y alternativas.

5. Intercambio de opiniones, preguntas y repuestas.

Víctor Aguilar cedió la palabra a Jorge Miranda Meave para dar inicio con el primer punto del Orden del Día.

1. Contexto económico de los cambios previstos en el Protocolo de Adhesión de China a la OMC – Jorge Miranda Meave.

Al inicio de la exposición, se expresó que si bien hay una evolución muy notoria en el proceso de apertura de la economía China, es sumamente importante tener en cuenta que existen muchas limitantes.

Se mencionó que entre los años 78-79, se inicia el programa de apertura o liberalización y se destacan como aspectos en los que se ha avanzado en este sentido:

- Una extensa desregulación de precios.
- Cierta grado de privatización.
- Cierta grado de apertura a la inversión extranjera y al comercio exterior. (En 2010 el arancel promedio era del 4.6, este es un arancel bastante bajo)

Como aspectos fundamentales en los que existen grandes limitaciones para considerar a China como una economía de mercado, se mencionaron los siguientes:

- Las privatizaciones se han hecho con mucha opacidad, (en las primeras privatizaciones únicamente se vendían acciones, en lugar de la transferencia de activos a un inversionista, de tal suerte que el control quedaba en manos del Estado)

Handwritten signatures and initials on the right margin of the page.



- En los últimos años se observa un "management buyout". Sin embargo, el desempeño de las empresas baja antes de la privatización y cuando se privatizan sube, lo que permite que se compren a precios muy inferiores a su valor de mercado. Por lo que el apalancamiento que típicamente conlleva un "management buyout" es muy bajo en términos comparativos. Se podría argumentar que estas privatizaciones no se dieron en condiciones de mercado, no cumplen con los estándares de la OMC y la privatización en sí está generando subsidio.
- El comercio exterior sigue estando sujeto a reglas de carácter no arancelario y se incentivan las exportaciones.
- El Estado mantiene un control absoluto en industrias consideradas como estratégicas, por ejemplo aeronáutica y petroquímica. Hay otras industrias que son calificadas como "pilares", en las que la participación del Estado representa entre el 40 y el 50 %, tan es así que 75 de las 100 empresas chinas que cotizan en bolsa son estatales.
- En el tema de la inversión extranjera hay todo tipo de restricciones. La inversión se clasifica en 4 sectores: donde se alienta, donde está prohibida, donde se restringe y donde está permitida. En los casos en que se permite, hay mucha reglamentación.
- En cuanto al mercado laboral, éste sigue estando sujeto al sistema hukou que no permite la libre movilidad dentro de China (lo que tiene el efecto de regular los flujos y el costo de mano de obra).
- Existe una planificación industrial (además de la planificación a nivel macro) a través de la cual el gobierno promueve el desarrollo de sectores líderes a nivel mundial, lo que implica consolidaciones forzadas, así como limitantes sobre el número de productores y la capacidad instalada.
- La exportación de ciertos productos (fundamentalmente productos agrícolas y materias primas), está reservada ya sea a empresas comercializadoras del Estado o a empresas comercializadoras privadas aprobadas por él.
- China no ha respetado su compromiso (establecido en su Protocolo de Adhesión) de limitar los aranceles de exportación a ciertas materias primas y a aplicar tales aranceles a ciertas tasas. EUA ha buscado forzar el cumplimiento de este compromiso a través de un litigio ante la OMC. Al perder el Panel, China supuestamente está tratando de cumplir con sus compromisos.

Handwritten signatures and initials on the right margin.

- Se otorgan subsidios a la producción vía:
 - Concesiones fiscales: exenciones o rebajas del impuesto sobre la renta, IVA, arancel de importación e inclusive impuestos municipales.
 - Créditos blandos: los 4 mayores bancos son propiedad del Estado. Hay barreras al flujo de capitales y a la transferencia de dinero al extranjero, y el costo de captación es bajísimo.
- Existe una coordinación, por parte del MOFCOM, de las estrategias de precios de los exportadores chinos, lo cual fue aceptado en el caso *anti-trust* en EUA sobre Vitamina C, donde los exportadores chinos alegaron en su defensa, que el gobierno los había obligado a coordinar sus ventas y sus precios, a lo que el gobierno chino respondió señalando que tales directrices no podían ser impugnadas bajo las leyes estadounidenses porque eran parte de la política industrial china.

Al respecto, Martín Malvares comentó que el gobierno instruye a las instituciones crediticias para que cumplan funciones del Estado, como otorgar créditos a tasas preferenciales. Los consejeros Carlos Vejar y Gustavo Uruchurtu, así como Greg Spak y Miguel Mayorga realizaron varios señalamientos al respecto y coincidieron de manera general en que China no está cumpliendo con algunas reglas que aceptó para entrar a la OMC.

Finalmente, Jorge Miranda señaló que varias de las políticas e instrumentos existentes, si bien no califican como un subsidio bajo los términos del ASMC, si tienen el efecto económico de serlo. Posiblemente constituyen una violación al Artículo XXIII(1)(b) del GATT, una "*non-violation claim*".

A manera de conclusión, Jorge Miranda señaló que el Estado continúa dirigiendo la economía de China, que es incontrovertible que China sigue teniendo un sistema económico que no es de mercado y que los subsidios son un elemento fundamental de éste régimen.

Siguiendo con el primer punto del Orden del Día, Chris Cloutier realizó un análisis de los subsidios normalmente otorgados por China, haciendo especial énfasis en su política industrial en el contexto de su 12° Plan Quinquenal. Lo anterior bajo la luz de las disposiciones pertinentes de la OMC. De manera general, llegó a las siguientes conclusiones:



5/14

- En China resulta complicado determinar qué tipo de entidades pueden otorgar un subsidio en términos del ASMC, ya que no es claro qué entidades son catalogables como “gobierno” u “organismos públicos”. De igual manera, resulta complicado el cálculo del beneficio del subsidio, entre otras cosas, debido a la influencia del gobierno central en todo el sistema bancario, lo que hace imposible comparaciones de mercado.
- Los subsidios que China ha notificado a la OMC se refieren solamente a programas nacionales, lo que no permite conocer el alcance real de la ayuda que otorga el gobierno chino a niveles provincial y municipal, donde es probable que se otorgue la mayor cantidad de ayuda.
- El criterio para otorgar subsidios en China está establecido en sus planes quinquenales, según los sectores y/o regiones que se pretenda incentivar, las industrias pertenecientes a dichos sectores y/o regiones, serán las elegidas para el otorgamiento de subsidios, así como las empresas de propiedad estatal. También, el gobierno, a través de sus políticas industriales, fomenta que los bancos chinos otorguen ayudas a determinadas empresas que se pretende desarrollar (ej. Papel, acero y alta tecnología).
- El 12° Plan Quinquenal de China (2011-2015), en su capítulo 9, indica la reestructuración de industrias “clave” al convertirse el gobierno en cliente de dichas empresas. También propone la consolidación de industrias como automóviles, hierro y acero, cemento, maquinaria, petroquímica, empaque, textiles, aluminio electrolítico, información electrónica y productos farmacéuticos, lo que podría ser interesante para la industria mexicana al ser productos que se fabrican en México.
- A la fecha, se han impuesto 41 medidas compensatorias a subsidios chinos en el mundo, lo que permite dar un panorama de la situación general de los subsidios otorgados en China. México inició un caso por subsidios contra China ante la OMC, que se encuentra en progreso.

El Secretario Técnico continuó con el Orden del Día, cediendo la palabra a Martín Malvarez F. para el desahogo del segundo punto.



2. Marco Legal – Martín Malvarez F.

Después de agradecer a la Secretaría de Economía por la invitación, Martín Malvarez F. realizó una breve semblanza histórica de la visión cultural de China.

Posteriormente, centró sus comentarios en relación con la preocupación de cómo se va a determinar el valor normal:

- Realizó un análisis interpretativo de la 2ª nota al párrafo primero del artículo VI del GATT, señalando que fue introducida en 1955 quizá a consecuencia de la adhesión de países que estaban detrás de la cortina de hierro al GATT de 1947. Sin embargo el comunismo de aquella época es muy distinto al de hoy. De lo que concluyó que nos estamos moviendo con preceptos que fueron creados para otro tipo de comunismo.
- Señaló que actualmente estamos recurriendo a un costo reconstruido en un tercer país con economía de mercado o al precio del mismo producto en un tercer país para los casos en los cuales China es un país investigado. Lo anterior, derivado de lo establecido en el párrafo 15 a y d del Protocolo de Adhesión.
- Se ha interpretado que a los 15 años expira el párrafo 15 a (ii), pero ello no implica que desaparezca todo el 15 (a), solo expira el 15 a (ii), con lo cual considera que a partir del 1º de enero del 2017 se tendrá lo siguiente:

“Para determinar la comparabilidad de los precios, de conformidad con el artículo VI del GATT de 1994 y el Acuerdo Antidumping, el Miembro de la OMC importador utilizará o bien los precios o los costos en China de la rama de producción objeto de la investigación, o una metodología que no se base en una comparación estricta con los precios internos o los costos en China, sobre la base de las siguientes normas: i) si los productores sometidos a investigación pueden demostrar claramente que en la rama de producción que produce el producto similar prevalecen las condiciones de una economía de mercado en lo que respecta a la manufactura, la producción y la venta de tal producto, el Miembro de la OMC utilizará los precios o costos en China de la rama de producción sometida a investigación para determinar la comparabilidad de los precios”.

- Por tanto, en su opinión, después del 2016 se seguirá teniendo una norma que sigue regulando la forma de calcular un valor normal de un producto investigado por dumping. No habría una terminación automática.



- Conforme a los precedentes de la OMC, la interpretación de los Acuerdos debe realizarse bajo las normas y principios de interpretación de la Convención de Viena. Así, la primera pauta de interpretación es la interpretación literal del tratado, lo cual da la posibilidad de tratar a China como economía de no mercado. En su opinión no hay una obligación a partir de diciembre de 2016 de tratar a China como economía de mercado, puesto que subsiste la norma.
- Señaló que en el Protocolo se parte del supuesto de que China no ha alcanzado en su totalidad las reglas de una economía de mercado y no de una situación de monopolio completo.
- En el caso de "Fasteners" (DS397), el Órgano de Apelación (OA) señaló que el subpárrafo 15 (a) expira en su totalidad en diciembre del 2016. Considera que la conclusión del OA es equivocada. Indica que sobre la base de una lectura errónea del artículo 15 (d) y en un *obiter dictum*, asumió el criterio de la expiración del párrafo 15 (a) completo después de diciembre de 2016. Según el OA ese párrafo se leería del siguiente modo: "En cualquier caso, las disposiciones del apartado a) expirarán una vez transcurridos 15 años desde la fecha de la adhesión." Sin embargo, la parte pertinente del subpárrafo 15 (d) del Protocolo expresa: "... En cualquier caso, las disposiciones del apartado a) ii) expirarán una vez transcurridos 15 años desde la fecha de la adhesión".
- Concluye señalando que el OA, en las notas 459 y 460 al párrafo 286, no señala que la consecuencia de su razonamiento es la automaticidad del tratamiento de China como economía de mercado. Que se puede afirmar que no existe ninguna disposición, ni en el Protocolo ni en el Acuerdo *Antidumping* y el *GATT*, que exija el tratamiento de economía de mercado para China en las investigaciones *antidumping* después de 2016. Señaló que si la idea de los países hubiera sido un tratamiento automático el Protocolo de acceso de China, estaría exento de la 2º nota del Artículo VI del *GATT*. Su visión es que no hay que tratar automáticamente a China como economía de mercado. Finalizó su exposición señalando que es claro que el tema va a ser resuelto en la OMC.

Comentarios:

Al respecto Víctor Aguilar, Luz Elena Reyes, Miguel Mayorga, Eugenio Salinas y Guillermo Miller expresaron distintas opiniones y cuestionamientos respecto a si habría algún cambio en la carga de la prueba, las distintas interpretaciones de la nota 2, el grado de influencia de China en la OMC en caso de que algunos países tomaran la decisión de no darle el

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large signature at the bottom.



8/14

reconocimiento de economía de mercado y otros sí y sobre la interpretación de que en caso de que concluya la presunción, ello implicaría que se deja a China en el mismo estatus que a cualquier otro de los Miembros de OMC, sin ningún tratamiento especial.

3. Revisión de cambios en el tratamiento a China en la práctica.

El Secretario Técnico continuó con el tercer punto del Orden del Día y cedió la palabra a Miguel Mayorga.

Miguel Mayorga dio una visión práctica de qué es lo que esta pasando hasta ahora, y como está reaccionando el resto del mundo.

- Señaló que del total de los países a los que China exporta, el 30% los reconocen como economía de mercado, la pregunta es ¿quiénes son, quienes faltan y los que ya reconocieron, cómo han abordado el tema de cuotas *antidumping*? De los países que le han otorgado el reconocimiento, 7 son de la OCDE, 8 son de América Latina y países pequeños del Caribe, 4 europeos y el resto son fundamentalmente países de Asia, África y Europa del Este. Lo anterior significa que el 70% de sus clientes no les han otorgado el reconocimiento, incluidos sus principales socios comerciales.
- Se realizó una comparación respecto a si los países más activos en materia de regulación *antidumping* le han dado el reconocimiento. Al respecto se concluyó que si bien Brasil, Australia y Argentina le han dado el reconocimiento formal, en la práctica siguen tratando a China como *non market economy* (NME).
- Se utilizó el caso de **Australia** para ejemplificar un escenario en materia de práctica *antidumping* en países donde ya se otorgó el reconocimiento de economía de mercado. En 1999 Australia le dio a China el tratamiento de economía en transición, con el cual si China demostraba que una industria tenía condiciones de mercado, se le daba tal trato. En 2005 reconoció a China como economía de mercado lo que significó un cambio en la carga de la prueba, partiendo de una situación donde se le debe tratar como a cualquier otro país con economía de mercado, si no se demuestra lo contrario. Los datos sugieren que al darle el reconocimiento, hay una baja significativa en los márgenes esperados para China.
- En el caso de **Brasil**, se comentó que la información conduce a que el reconocimiento es político y que esto no se tradujo en una modificación en su metodología.



- **Argentina** otorgó el reconocimiento en 2004 pero en 2006 emitió una disposición donde prácticamente reconocen que seguirán utilizando las mismas metodologías para China como NME. En ambos casos se observan algunos márgenes extraordinariamente altos, con metodologías de referentes de precios de otros países como valores sustitutos.
- En el caso de **Chile**, desde 1998 no ha tenido casos contra China. El reconocimiento no afecta en nada su sistema y con él logran algunas concesiones en productos agropecuarios (la exportación de carne de cerdo). Al respecto, Carlos Vejar señaló que el caso de Chile debe observarse de una manera aislada. Por un lado, al parecer ha abandonado el sistema *antidumping* y lo ha sustituido por el de competencia y, por el otro, habría que analizar sus negociaciones con China en lo particular. Adicionalmente, se ha caracterizado por ser un país mono productivo y en ocasiones monopolístico.

En conclusión, tenemos 3 opciones:

- **Opción A:**

China es tratada como economía en transición, y la carga de la prueba se modifica: los comparecientes deben demostrar o refutar que un sector en particular sigue un comportamiento de mercado. Esa es una forma de interpretación de las reformas de la OMC.

- **Opción B:**

“Combinación lineal” de (A) presunción de que China es economía de mercado, (B) si hay elementos que demuestren que existe una “situación especial de mercado”, eventualmente se pueden utilizar referentes que no son de China, valores sustitutos.

- **Opción C:**

China es reconocida como economía de mercado sin efectos prácticos en materia *antidumping*.

Se emitieron, entre otros, los siguientes comentarios:

- En opinión de Gustavo Uruchurtu, este tratamiento obedece a que está vigente el párrafo 15 (a ii). No quiere decir que esta situación continúe en el 2016.



10/14

- Eugenio Salinas preguntó si existían objeciones en OMC, a lo cual Greg Spak señaló que ni siquiera China empuja nada de esto en OMC, en espera de que concluya el período de transición. Gustavo Uruchurtu señaló que no hay ninguna disposición que prohíba al reconocimiento. Al respecto, Martín Malvarez señaló que las asimetrías que se producen en términos del reconocimiento no tendrían base legal para una queja.
- Carlos Vejar comentó que hay que tener mucho cuidado en qué sectores se va a reconocer la existencia de condiciones de mercado. Tener una metodología muy calculada, pues podría sentar antecedentes de criterios o práctica administrativa.
- Miguel Mayorga indicó que se ubica a China en dos extremos, es economía de mercado o no, pero en medio hay distintas opciones.
- Greg Spak señaló que la presentación fue fundamentalmente en materia de *dumping* y la metodología de NME y que si China quiere ser reconocida como economía de mercado, se tendría que entrar al análisis de los subsidios. Habrá que ver las reacciones del Gobierno chino.
- Víctor Aguilar señaló que el contenido político es muy importante en la decisión de otorgar el reconocimiento a China como economía de mercado y que platicándolo en otros foros, con otros países, es un hecho que existe preocupación sobre el tema sin que exista claridad sobre que se hará al respecto. Mencionó los casos de Brasil, Canadá y Australia.
- Luz Elena Reyes señaló que el tema de subsidios es un tema separado de la problemática de 2016 y que el impacto fundamental es en el caso de *dumping*. En su opinión, en el tema de 2016 hay tres grandes posibilidades: mantener la carga de la prueba como está al día de hoy, que se revierta la carga de la prueba y finalmente, darle explícitamente el reconocimiento de economía de mercado. ¿Porque habría que darle un reconocimiento expreso a China? En su opinión, habría que girar la discusión a si se debe eliminar o no la presunción, lo cual es muy distinto a la obligación de darle el tratamiento de economía de mercado.
- En opinión de Miguel Angel Velázquez, Carlos López Amaya y Gustavo Uruchurtu, otro tema de relevancia es ¿cómo van a interpretar los jueces la disposición del Protocolo de Adhesión?
- Miguel Angel Velázquez indicó que sería bueno analizar si México tendría que hacer cambios en a nivel legislativo y, en su caso, en qué sentido. En su opinión, lo que cambiaría sería la práctica de la autoridad investigadora, no necesariamente un cambio legislativo ya que la legislación mexicana es lo suficientemente flexible.



11/14

- Jorge Miranda señaló que no se puede interpretar el Protocolo como que “nada cambia” y que lo que cambia es la presunción. Mencionó que China logrará pasar la prueba cuando desmantele el régimen en algunos mercados.
- Para Martín Malvarez, el artículo quedó redactado de manera que pueden no utilizarse los precios internos, excepto cuando los productores chinos demuestren que operan bajo condiciones de mercado, y que será el OA quien finalmente lo resuelva. Señala que su interpretación plantea una posibilidad para las autoridades investigadoras de enfrentar el caso. Seguir actuando con la presunción y llevar el asunto hasta el OA y en su caso, esperar el período para poner la medida de conformidad. En su opinión, el OA admite que puede haber muchos tipos de NME, pero sólo uno está alcanzado por la nota del artículo VI, aquel en el cual hay un monopolio completo, casi completo y de la fijación de precios por el Estado. Aun admitiendo la interpretación del OA, habría varias opciones: ¿el reconocimiento es por sector o a toda la economía? ¿es lo que establece la ley o es de hecho?. En la práctica operan bajo un plan quinquenal, no por las leyes de mercado, lo cual da elementos para construir una teoría de que en la práctica hay un control total y fijación de precios, independientemente de la legislación. La idea de que subsiste la presunción no es perfecta y una estrategia cuestionable, pero viable. Lo peor que se podría hacer es darle el reconocimiento automático.

4. Conclusiones.

Para concluir la discusión, el Secretario Técnico solicitó un comentario final a los expositores quienes señalaron lo siguiente:

- Para Miguel Mayorga, México no debe imitar lo que hacen otros países. Considera que la legislación actual es lo suficientemente flexible para que, sin cambios sustanciales, se pueda adecuar y enfrentar la situación en el 2016.
- Greg Spak concluyó señalando que las disposiciones no son claras por lo que habrá ambigüedad y disputas los próximos años. La pregunta es ¿qué hacemos en ese período, como país, como autoridad?, ¿cómo operar en los casos reales y que mensaje mandar al sector privado?, ¿cuáles van a ser las condiciones de competencia de cada sector? Sugirió estar atentos a lo que pasa en otros lugares del mundo.
- Martín Malvarez concluyó señalando que no hay un reconocimiento automático de economía de mercado y que hay que poner atención en el tema de la



12/14

- competitividad. Hay por lo menos un año y medio para trabajar un análisis más profundo, para someter cada una de las teorías y definir cuál será el camino.
- Jorge Miranda indicó que lo que no se puede es no hacer nada. Manifestó que fue muy desafortunado el precedente de sujetadores y que es bueno que el debate salga a la luz pública. Indicó que en lo inmediato, sería bueno evaluar cuál sería la posición del gobierno y sugirió una modificación al Reglamento de la LCE para que haya constancia de que cambió la presunción y con eso cumplir con el compromiso.
 - Víctor Aguilar señaló que la legislación no prevé la posibilidad de dar reconocimientos, por lo que la legislación no cambiaría. Lo que probablemente se modifique es la práctica. Concluyó señalando que el debate todavía tiene mucho por avanzar y que el ingrediente político va a estar presente.

Agradeció a los expositores y anunció que la próxima sesión se llevará a cabo en Altamira, Tamaulipas.

Leída y aprobada por los miembros del CCPCI, se firma de conformidad la presente acta.