

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

# El debate sobre la condición de economía de mercado de China cobra intensidad

Autor: Barbara BARONE

### RESUMEN

La condición de economía de mercado — un término técnico que se utiliza en las investigaciones antidumping — se ha situado en el primer puesto de la agenda internacional, suscitando un intenso debate sobre si pronto se concederá o no a China esta condición. China sostiene que sus documentos de adhesión a la OMC acarrearán la adquisición automática de la condición de economía de mercado a partir del 11 de diciembre de 2016. Sin embargo, para muchos otros miembros de la OMC, el texto en cuestión — el párrafo 15 del Protocolo de Adhesión de China — puede estar sujeto a otras interpretaciones.

Es un tema delicado por una serie de razones. Jurídicamente, la UE debe velar por que sus normas sean compatibles con las de la OMC. Pero los aspectos económicos son complejos y potencialmente de envergadura para sectores importantes de la economía de la Unión. La habilidad de la UE para lograr igualdad de condiciones entre sus propios productos industriales y las importaciones procedentes de China depende de su capacidad para compensar los precios que resulten deslealmente bajos de las importaciones chinas objeto de dumping; los instrumentos de antidumping que emplea la Unión con este fin dependen de la condición de economía de mercado de China. Además, esta cuestión tiene consecuencias políticas y puede afectar a la relación de la Unión con otros países.

En general, a la UE le convendría una evaluación más elaborada que la que se ha efectuado hasta el momento, de la aportación del Parlamento Europeo y de un planteamiento más coordinado con los socios comerciales importantes.

---

El presente documento ha sido solicitado por la Comisión de Comercio Internacional del Parlamento Europeo.

Manuscrito en inglés finalizado el 17 de diciembre de 2015.

Traducciones al DE, ES, FR, IT PL.

Impreso en Bélgica.

Asistente editorial: Jakub PRZETACZNIK

Los comentarios de todo tipo serán bienvenidos. Sírvanse enviarlos al autor: [barbara.barone@europarl.europa.eu](mailto:barbara.barone@europarl.europa.eu).

Pueden solicitarse ejemplares a través del correo electrónico: [poldep-expo@europarl.europa.eu](mailto:poldep-expo@europarl.europa.eu).

Este documento se publicará en la base de datos online del Parlamento Europeo 'Think Tank'.

*El contenido del presente documento es responsabilidad exclusiva de su autor y las opiniones expresadas en él no reflejan necesariamente la posición oficial del Parlamento Europeo. Está destinado a los diputados y al personal del PE, para sus labores parlamentarias. Se autoriza la reproducción y traducción con fines no comerciales, a condición de que se indique la fuente, se informe previamente al Parlamento Europeo y se le transmita un ejemplar.*

## Índice

1	El camino de China hacia la «economía de mercado»	4
1.1	La condición de economía de mercado en los procedimientos antidumping	6
1.2	¿Qué ocurre si se modifica la condición de China en 2016?	9
2	Aspectos jurídicos de la concesión de la condición de economía de mercado a China	10
2.1	Interpretación del párrafo 15 del Protocolo de Adhesión de China a la OMC	12
3	Conclusiones	19
	Anexo I: Párrafo 15 del Protocolo de Adhesión de China a la OMC	21
	Anexo II: Denegación del otorgamiento de trato de economía de mercado a las empresas chinas en las investigaciones antidumping de la UE desde 2010	23
	Anexo III: Control de los precios en China (2013)	27
	Anexo IV: ¿Cómo determina la UE el dumping?	28

# 1 El camino de China hacia la «economía de mercado»

En 2001, China se adhirió a la Organización Mundial del Comercio (OMC) cuyo sistema se basa en los principios de la economía de mercado.

Al hacerlo, China contrajo compromisos que todavía han de ejecutarse plenamente.

La intervención del Estado en la economía china sigue siendo significativa. China podría incluso anular los progresos realizados para ser una economía de

China se convirtió en miembro de la Organización Mundial del Comercio (OMC) el 11 de diciembre de 2001: un hito en la historia del sistema de comercio multilateral y un gran salto en la evolución de la OMC hacia una organización de carácter verdaderamente mundial<sup>1</sup>. Esta fecha fue también un momento clave del desarrollo de China, ya que su Gobierno contrajo una serie de compromisos importantes a fin de abrir y liberalizar la economía china para integrarse mejor en la economía mundial y ofrecer un entorno más predecible para el comercio y la inversión extranjera, de conformidad con las normas de la OMC<sup>2</sup>. China se comprometió a atenerse a las normas y obligaciones del sistema de la OMC, que se basa en los principios de la economía de mercado, y a las políticas de la OMC en pro de la competencia y la no discriminación; a conceder acceso al mercado a los bienes y servicios importados y a promover la transición hacia una «economía de mercado socialista».

El proceso de adhesión de China a la OMC se negoció a través de un grupo de trabajo<sup>3</sup> compuesto de representantes chinos y de representantes de los miembros de la OMC. Durante las negociaciones del Grupo de Trabajo, los solicitantes generalmente preparan «ofertas suculentas» para satisfacer a los actuales miembros de la OMC y demostrar que disponen de la legislación y de los acuerdos administrativos necesarios para cumplir las obligaciones que implica su pertenencia a la OMC<sup>4</sup>. China contrajo importantes compromisos en el contexto de estas negociaciones; estos se incluyen en su Protocolo de Adhesión y en sus anexos jurídicamente vinculantes sobre temas específicos relacionados con el sistema comercial chino.

Quince años después de que China se adhirió a la OMC, la mayor parte de los analistas reconoce que el país ha logrado avances impresionantes para convertirse en un mercado más abierto y se ha esforzado por reducir la intervención estatal en la gestión de la economía. No obstante, aún tiene que cumplir varios de sus compromisos con la OMC. El Estado sigue ejerciendo un alto grado de intervención en áreas clave de la economía

<sup>1</sup> Entender la OMC: Los acuerdos. Antidumping, subvenciones, salvaguardias: casos imprevistos, etc. véase [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/agrm8\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/agrm8_s.htm)[consultada el 16/12/2015].

<sup>2</sup> Entender la OMC: Los acuerdos. Antidumping, subvenciones, salvaguardias: casos imprevistos, etc. véase [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/agrm8\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/agrm8_s.htm)[consultada el 16/12/2015].

<sup>3</sup> Inicialmente, se creó un Grupo de Trabajo en 1987 para estudiar la solicitud de China de recobrar su estatuto como signataria del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Posteriormente, en 1995, este se convirtió en un [Grupo de Trabajo de la OMC \(véase el comunicado de prensa de la OMC de 17 de septiembre de 2001\)](#).

<sup>4</sup> Manual sobre la Adhesión a la OMC, véase [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/acc\\_s/cbt\\_course\\_s/intro\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/acc_s/cbt_course_s/intro_s.htm)[consultada el 16/12/2015].

mercado.

La condición de economía de mercado solo reviste importancia en los procedimientos antidumping.

China y esto puede, en última instancia, comprometer la igualdad de condiciones para las empresas chinas y los competidores extranjeros en el comercio internacional. Según la última «Evaluación del marco normativo y político que rige la economía china y su repercusión en la competencia internacional» (Taube y otros 2015), «se abrió un gran número de sectores a los inversores extranjeros y China ha actuado en gran medida conforme a sus compromisos de liberalización contemplados en el Protocolo de Adhesión». Pero el estudio también señala que varias empresas están cerradas a la inversión extranjera directa «porque el Gobierno chino busca proteger [...] a las empresas nacionales en general y a las empresas estatales en particular».

Sigue existiendo un alto grado de intervención estatal que afecta a los precios y costes en China, según la organización internacional que establece las normas del comercio internacional: la OMC. Tal como se afirma en el Examen de las políticas comerciales de China de 2014 efectuado por la OMC: «China sigue controlando los precios<sup>5</sup> de las materias primas y servicios que se considera que afectan directamente a la economía nacional y al sustento de la población»<sup>6</sup>. En el apartado 3.3.2.6 («Controles de precios») de este informe, la OMC enumera los productos para los que Pekín establece precios públicos y precios orientados por el Gobierno (véase el anexo III). En respuesta, las autoridades chinas han señalado que si bien se aplican por ley controles de precios en estos ámbitos (Catálogo estatal de fijación de precios) «en la práctica, el aprovisionamiento de material se efectúa a través de subastas»<sup>7</sup>, es decir, que los precios son el resultado de un proceso competitivo. La distorsión de los precios — derivada de la intervención estatal y que puede darse en diferentes etapas de la producción— es importante para las investigaciones antidumping.

China ha realizado compromisos políticos y jurídicos; su cumplimiento ha sido objeto de debate. No obstante, la mayoría de observadores está de acuerdo en que la intervención estatal en la economía china no ha disminuido de manera constante, tal como se preveía con la firma de su Protocolo de Adhesión a la OMC. La reciente respuesta del Gobierno ante la caída de la bolsa de Shanghai —que interviene activamente en el mercado— sugiere que Pekín es capaz de anular los progresos logrados en materia de economía de mercado e incluso de aumentar la intervención estatal en la economía sobre la marcha.

Si China es o no una economía de mercado no interesa a la OMC; de hecho, la organización carece de normas para definir qué constituye una economía de mercado o cómo esta debe funcionar. Lo que importa a los miembros de

<sup>5</sup> «Los controles de precios pueden adoptar la forma de “precios públicos”, precios fijos establecidos por las autoridades o “precios orientados por el Gobierno” para los que se determina un rango en el que los precios pueden fluctuar» (Examen de las políticas comerciales de la OMC: China (2014), p. 13).

<sup>6</sup> Examen de las políticas comerciales de la OMC: China (2014), p. 13., véase <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1103> [consultada el 16/12/2015].

<sup>7</sup> Examen de las políticas comerciales de la OMC: China (2014), p. 100., véase <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1103> [consultada el 16/12/2015].

la OMC es en qué medida los precios de las exportaciones chinas reflejan la influencia de la intervención estatal. La condición de economía de mercado reviste importancia cuando los socios comerciales de China inicien investigaciones antidumping.

Una serie de socios comerciales de China ya ha concedido al país la condición de economía de mercado (en el Gráfico 1 a continuación se muestra un mapa de estos países). La UE no lo ha hecho ni tampoco los Estados Unidos. Para la UE, este tema aparentemente técnico se ha convertido en un punto importante de debate en la actualidad, un año antes de que venza el supuesto plazo para que los socios de China le concedan la condición de economía de mercado. El tema tiene importantes consecuencias para la Unión —y para muchos de los miembros de la OMC— y todavía queda mucho por hacer en los próximos doce meses.

## 1.1 La condición de economía de mercado en los procedimientos antidumping

El sistema de la OMC permite a sus miembros emprender acciones contra el «dumping».

El dumping es una forma de competencia desleal. Los

Sobre la base del artículo IV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y del Acuerdo antidumping de la OMC<sup>8</sup>, esta prevé la posibilidad de que sus miembros emprendan medidas contra el «dumping» —la práctica de exportar un producto a un precio más bajo que el cobrado normalmente en el mercado nacional («valor normal»)— a fin de defender sus industrias nacionales de las importaciones objeto de dumping<sup>9</sup>. Las disposiciones permiten a los miembros importadores de la OMC imponer aranceles a los productos de un país exportador particular, sin perjuicio de lo dispuesto en los principios generales del GATT de consolidación de aranceles y no discriminación<sup>10</sup>. La adición al artículo VI del GATT reconoce que, «la determinación de la comparabilidad de los precios [...] puede ofrecer dificultades especiales» a los fines de las acciones antidumping «en el caso de importaciones procedentes de un país cuyo comercio es objeto de un monopolio completo o casi completo y en el que todos los precios interiores los fija el Estado»<sup>11</sup>, es decir, cuando no prevalecen las condiciones de mercado.

<sup>8</sup> El nombre oficial del acuerdo es Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994. Véase [https://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/legal\\_s.htm#antidump](https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/legal_s.htm#antidump) [consultada el 16/12/2015].

<sup>9</sup> Entender la OMC: Los acuerdos. Antidumping, subvenciones, salvaguardias: casos imprevistos, etc. véase [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/agrm8\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/agrm8_s.htm) [consultada el 16/12/2015].

<sup>10</sup> *Ibíd.*

<sup>11</sup> «[...] en el caso de importaciones procedentes de un país cuyo comercio es objeto de un monopolio completo o casi completo y en el que todos los precios interiores los fija el Estado, la determinación de la comparabilidad de los precios a los fines del párrafo 1 puede ofrecer dificultades especiales y que, en tales casos, las partes contratantes importadoras pueden juzgar necesario tener en cuenta la posibilidad de que una comparación exacta con los precios interiores de dicho país no sea siempre apropiada» (Párrafo 1, apartado 2 de la adición al artículo VI del GATT).

miembros de la OMC, incluida la UE, emplean instrumentos de defensa comercial para restablecer la igualdad de condiciones cuando se enfrentan al dumping.

La UE se ha comprometido a utilizar únicamente los instrumentos de defensa comercial necesarios para compensar cualquier daño infligido a la industria de la Unión.

Que en China prevalezcan condiciones de una economía no sujeta a las leyes de mercado implica que los precios chinos no son comparables a los precios internacionales.

No todos los miembros de la OMC utilizan los instrumentos antidumping y el acuerdo de la OMC no juzga si el dumping es una forma de competencia desleal<sup>12</sup>. No obstante, algunos Gobiernos consideran competencia desleal incluir una situación en la que los precios no están determinados por las fuerzas del mercado o en la que la intervención del Estado crea una ventaja comparativa artificial o injusta para sus exportaciones. La UE (actuando en nombre de los Estados miembros de la UE, puesto que la política comercial común es una competencia exclusiva de la Unión) promueve el comercio abierto y reconoce el valor del comercio como motor de crecimiento y de creación de empleo. Al mismo tiempo, la UE requiere que los productores nacionales y extranjeros compitan en igualdad de condiciones. Por tanto, la Unión se opone a las prácticas comerciales desleales y aplica su propia legislación sobre los instrumentos de defensa comercial (IDC), incluidas las medidas antidumping. (En el anexo IV se resume cómo lleva esto cabo la UE.)

Con respecto a la aplicación de las normas de la OMC a los IDC, la UE se ha comprometido a abstenerse de aplicar los instrumentos de defensa comercial en situaciones que no sean las permitidas por las normas de la OMC<sup>13</sup>. De hecho, la UE va más allá y cumple con las «normas OMC plus», que restringen aún más el uso de IDC: la UE establece tipos de derechos antidumping haciendo referencia a la «regla del derecho inferior» y realiza la «prueba del interés de la Unión». De conformidad con esta «regla del derecho inferior», los derechos se imponen únicamente al nivel mínimo suficiente para eliminar el daño sufrido por la industria de la UE, si ese nivel es inferior que el margen de dumping. A la hora de realizar la «prueba del interés de la Unión», la UE considera si los efectos positivos sobre la industria de la UE quedan compensados por los efectos negativos en otras áreas/sectores de la economía, después de considerar a todas las partes interesadas pertinentes de la Unión, por ejemplo: la industria de la UE, los usuarios industriales, los consumidores y los comerciantes.

Cuando China se adhirió a la OMC, todas las partes (incluida China) consideraron que China había realizado progresos de cara a convertirse en una economía de mercado (socialista), pero que aún no había completado su conversión<sup>14</sup>. En consecuencia, el Protocolo de Adhesión no requería una comparabilidad de precios basada en los precios y costes chinos a fin de determinar el dumping y calcular los derechos. Debido a las distorsiones introducidas por el Estado, los precios y costes chinos no son una medida

<sup>12</sup> Entender la OMC: Los acuerdos. Antidumping, subvenciones, salvaguardias: casos imprevistos, etc. véase [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/agrm8\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/agrm8_s.htm)[consultada el 16/12/2015].

<sup>13</sup> Los requisitos básicos de la OMC son: i) el dumping practicado por los productores exportadores en los países afectados; ii) el perjuicio importante sufrido por la industria de la Unión en cuestión; iii) un nexo causal entre los dos.

<sup>14</sup> Véanse, por ejemplo, las declaraciones de los representantes de China y de los representantes del resto de países, recogidas en el Informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de China a la OMC, apartados 4-9, WT/ACC/CHN/49, de 1 de octubre de 2001; véase también el párrafo 150 del mismo informe.



La UE ha evaluado a China partiendo de los cinco criterios para obtener la condición de economía de mercado: esto ha hecho que la Unión utilice una metodología de «país análogo» para determinar si se produce dumping.

Las empresas individuales pueden obtener un trato de economía de mercado — una excepción al método general— si pueden demostrar que cumplen los cinco criterios establecidos por la UE (artículo 2, apartado 7, Reglamento n.º(CE) 1225/2009).

Es inusual que las empresas chinas obtengan un trato de economía de mercado ya que no pueden demostrar que funcionan en condiciones de mercado.

creíble de los verdaderos costes de producción nacionales del país. Si se tomasen como una medida «creíble», la industria de la UE se vería *de facto* expuesta a la competencia desleal.

Por tanto, se permitió a los miembros de la OMC que aplicasen su propia legislación para determinar si China se clasificaría o no como una economía de mercado. En el caso de la UE, esto implicó evaluar a China con respecto a los cinco criterios para obtener la condición de economía de mercado. Como resultado, China entró —y se mantiene— junto con otros países dentro de la lista de países sin economía de mercado, contemplada en el Reglamento (CE) n.º 1225/2009 del Consejo relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de antidumping por parte de países no miembros de la Comunidad Europea (Reglamento de base). Esto faculta a la Comisión Europea —la autoridad investigadora en el contexto de las investigaciones antidumping de la UE— a emplear «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». La UE ha aplicado una metodología de «país análogo».

Se han realizado algunas excepciones al otorgamiento general del trato de países sin economía de mercado en relación con los productos chinos en las investigaciones antidumping: a las empresas exportadoras individuales chinas que demostraron que cumplían las condiciones de mercado recogidas en los cinco criterios de la UE se les otorgó el trato de economía de mercado y los derechos antidumping se calcularon sobre la base de los precios chinos. Los precios resultantes fueron, de media, un 30 % inferiores que los calculados por el procedimiento del «país análogo». Esta diferencia —que varía en función del producto— sugiere que podrían darse márgenes de dumping más bajos si se otorga a China la condición de economía de mercado. Además, la experiencia sugiere que los márgenes de dumping calculados en los casos de otorgamiento de trato de economía de mercado con frecuencia han sido menores que los márgenes de perjuicio: una conclusión que puede llevar a algunos a cuestionar la eficacia de tales derechos a la hora de compensar el perjuicio causado por el dumping chino a la industria europea.

Aunque se podría otorgar el trato de economía de mercado a las empresas chinas, su tasa de éxito cuando lo solicitan en las investigaciones antidumping es muy baja. En los últimos cinco años, las investigaciones antidumping de la UE de las importaciones chinas solo han otorgado el trato de economía de mercado en raras ocasiones. La razón más común para denegar el trato de economía de mercado ha sido el incumplimiento de uno de los tres primeros criterios del artículo 2, apartado 7, letra c), del Reglamento de base: las decisiones y los costes empresariales no respondían a las condiciones del mercado, sin interferencias significativas del Estado; no se disponía de una contabilidad básica clara; o existían distorsiones significativas heredadas de un sistema anterior de economía no sujeta a las leyes del mercado (véase el anexo II).



## 1.2 ¿Qué ocurre si se modifica la condición de China en 2016?

Si se debe o no conceder la condición de economía de mercado a China el 11 de diciembre de 2016 es objeto de diferentes interpretaciones.

Un posible cambio de la condición de China implicaría costes económicos y políticos para otros países.

El análisis económico debe considerar una variedad de aspectos. Hasta la fecha, no se ha realizado una evaluación completa de estos aspectos.

La UE podría enfrentarse a un revés político si, de forma unilateral, concede o deniega la condición de economía de mercado a China. Sería recomendable dar una respuesta en coordinación con otros miembros de la OMC.

El 11 de diciembre de 2016, quince años después de que China se adhirió a la OMC, expirará un apartado del párrafo 15 del Protocolo de Adhesión de China a la OMC. Qué ocurrirá con la condición de China después de 2016 es un tema que ha suscitado múltiples interpretaciones e inquietudes por parte de los interesados. El tema tiene tres aspectos principales a los que hay que prestar atención: un componente jurídico, uno económico y, por último, uno político.

El debate jurídico se centra en si se debe conceder o no la condición de economía de mercado a China después de 2016 y qué metodología podría usar la UE en sus investigaciones antidumping de los bienes chinos.

Las cuestiones económicas tienen su origen en la forma radicalmente diferente en la que deben tratarse las economías de mercado y las economías no sujetas a las leyes de mercado en las investigaciones antidumping. El cambio de la condición de China después de 2016 podría —o no— comprometer la capacidad de la UE para garantizar una competencia leal entre las empresas de la UE y de China.

Es probable que la posible repercusión económica afecte «directamente» a la industria de la UE en los sectores actualmente protegidos por medidas antidumping. La «repercusión directa» puede variar en función del sector, país y tipo de empresas (siendo, por ejemplo, las pymes probablemente las más afectadas). Otros sectores manufactureros también podrían verse afectados «indirectamente», ya sea de manera positiva (por ejemplo, mediante la compra de más importaciones de China a un bajo precio) o negativa (por ejemplo, con el reemplazo de los insumos intermedios por productos chinos o incluso con su desaparición como resultado del aumento de la competencia). Otros operadores económicos podrían sentir una serie de efectos dentro de la economía de la UE: incluidos los minoristas, importadores, usuarios de terceros y consumidores. Debido a la complejidad de la repercusión económica, sería necesario realizar una evaluación exhaustiva a fin de cuantificar las consecuencias económicas de la concesión de la condición de economía de mercado a China.

Por último, existen consideraciones políticas y sus costes y beneficios también deben ser debidamente evaluados. El tema de la concesión de la condición de economía de mercado a China puede influir no solo en la relación bilateral UE-China, sino también en las relaciones de la UE con otros socios comerciales. Las negociaciones de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP) con los Estados Unidos y de otros acuerdos con otros socios comerciales (como Canadá y Japón) podrían verse negativamente afectadas si la UE tuviera que decidir de manera unilateral la concesión de la condición de economía de mercado a China en lugar de adoptar un enfoque coordinado.

## 2 Aspectos jurídicos de la concesión de la condición de economía de mercado a China

El párrafo 15 del Protocolo de Adhesión de China a la OMC incluye la «Comparabilidad de los precios para determinar las subvenciones y el dumping».

Solo el párrafo 15, apartado a), inciso ii), del Protocolo de China expira en diciembre de 2016. Los analistas han debatido encarnizadamente las consecuencias jurídicas que esto supone.

Cuando se firmó el Protocolo de China, el resto de miembros de la OMC asumieron que Pekín

Sobre la base de su párrafo 15 «Comparabilidad de los precios para determinar las subvenciones y el dumping» (véase el anexo I), el Protocolo de Adhesión de China a la OMC<sup>15</sup> permite a los miembros importadores de la OMC determinar, con arreglo a su legislación nacional<sup>16</sup>, si China es considerada como una economía de mercado a efectos de la comparación de precios. Esta sección introduce en el apartado a) algunas disposiciones para economías no sujetas a las leyes del mercado que facultan a los miembros de la OMC a aplicar (en sus investigaciones antidumping en relación con China) una metodología que no se base en una comparación estricta con los precios internos o los costos en China. La metodología se utiliza para determinar el «valor normal» (es decir, el precio de venta real en el mercado interior del país exportador) cuando no prevalecen las condiciones de la economía de mercado. La diferencia entre el precio de exportación y el «valor normal» determina el margen de dumping sobre cuya base se imponen los derechos antidumping<sup>17</sup>.

El apartado a) ii), del párrafo 15 expira 15 años después de la fecha de adhesión de China, es decir, el 11 de diciembre de 2016. Este apartado prescribe las condiciones que han de respetarse cuando se aplique una metodología que no se base en una comparación estricta con los precios internos o los costos en China (la metodología general de la OMC) para toda una industria que está siendo objeto de investigación. A raíz de la expiración de esa disposición, el resto del apartado a) —así como todo el significado del párrafo 15 sobre la comparabilidad de los precios para determinar el dumping— ha suscitado un acalorado debate en el que se ofrecen diferentes interpretaciones. Si bien la cláusula de expiración solo se refiere específicamente a al apartado a) ii), hay diferentes opiniones que han cuestionado el que los miembros de la OMC puedan seguir aplicando una metodología para un país sin economía de mercado en las investigaciones antidumping concernientes a China.

La ambigüedad del párrafo 15 parece haber sido intencionada y refleja un compromiso entre los Estados Unidos y China en la mesa de negociaciones previas a la adhesión de China a la OMC. Este compromiso se transpuso entonces a las negociaciones multilaterales. En una versión anterior del párrafo 15, apartado d), la cláusula de expiración se aplicaba a la totalidad del apartado a). En cambio, el compromiso final establecía el plazo

<sup>15</sup> Véase [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/acc\\_e/completeacc\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/completeacc_e.htm) [consultada el 16/12/2015].

<sup>16</sup> El informe del Grupo de Trabajo recoge que «Los miembros del Grupo de Trabajo y el representante de China acordaron que el término “legislación nacional” en la letra d) del párrafo 15 del proyecto de Protocolo debía interpretarse como aplicable no solo las leyes, sino también los decretos, reglamentos y normas administrativas».

<sup>17</sup> En el caso de la UE, los derechos se imponen de acuerdo con la regla del derecho inferior, es decir, sobre la base de los márgenes de perjuicio y de dumping más bajos.

aceleraría las reformas económicas y pronto funcionaría con arreglo a los principios de la economía de mercado.

Sin embargo, en la actualidad, China no funciona como una economía de mercado plena y la intervención del Estado sigue afectando fuertemente a los precios. Como resultado, la legislación europea trata a China como un país sin economía de mercado.

La Comisión Europea no ha publicado una evaluación de la economía china con arreglo a los cinco criterios de la UE desde 2008. En aquel momento, China solo reunía uno de los cinco criterios de la UE para

únicamente para un apartado específico: el apartado a), inciso ii). En otras palabras, el debate actual representa un antiguo desacuerdo que no pudo resolverse en el momento de la adhesión de China. El Protocolo sirvió para introducir disposiciones temporales que se iban a aplicar durante la transición china hacia una economía de mercado eficaz, por las que se brindaba a los socios comerciales de la OMC la posibilidad de detectar las importaciones de China objeto de dumping incluso cuando la influencia del Estado distorsionaba los precios y costos en China. El trato de país sin economía de mercado otorgado a China podría haber terminado en cualquier momento si China hubiese demostrado la prevalencia de las condiciones de economía de mercado conforme a los criterios establecidos en la legislación nacional de los miembros de la OMC.

La UE incluye a China en la lista de países sin economía de mercado del Reglamento de base sobre antidumping de la UE (CE 1225/2009), porque el país no cumple los cinco criterios establecidos por la UE para la concesión de la condición de economía de mercado. La UE realizó la última evaluación de la solicitud de China para obtener la condición de economía de mercado en 2008<sup>18</sup>, cuando un Grupo de Trabajo *ad hoc* sobre el estatuto de economía de mercado coordinaba el intercambio de información entre las autoridades chinas y los servicios de la Comisión Europea. En ese momento, solo se cumplía un criterio relacionado con la ausencia de intervención estatal en las empresas vinculadas a las privatizaciones y la ausencia de formas de intercambio o compensación no sujetas a leyes de mercado como el comercio de trueque. En el caso de los otros cuatro criterios, la Comisión afirmó que se habían logrado progresos notables, pero que todavía existían distorsiones sustanciales. Se expresaron inquietudes con respecto a «la intervención del Gobierno en la asignación de recursos o decisiones comerciales en la economía»<sup>19</sup>.

En su evaluación de 2008, la Comisión Europea reconoció varios avances con respecto a la aplicación de reformas de liberalización. Pero, por lo general, se consideró que China no cumplía los requisitos técnicos para recibir la condición de economía de mercado porque había una serie de áreas en las que la intervención estatal todavía afectaba a los precios y costos en China. Esta fue la última evaluación pública de la concesión de la condición de economía de mercado de China por parte de la UE. En varias ocasiones, el Gobierno chino ha argumentado que el apartado 15 del Protocolo de Adhesión a la OMC establece de plazo hasta diciembre de 2016, a partir del cual sus socios deben conceder automáticamente a China

<sup>18</sup> Comisión Europea, *Commission Staff Working Document on Progress by The People's Republic of China Towards graduation to Market Economy Status in Trade Defence Investigations* [Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre el progreso de la República Popular China de cara a adquirir la condición de economía de mercado en las investigaciones de defensa comercial], SEC(2008) 2503 final, 19/09/2008, véase [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/june/tradoc\\_143599.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/june/tradoc_143599.pdf) [consultada el 16/12/2015].

<sup>19</sup> *Ibidem*.

obtener la condición de economía de mercado.

la condición de economía de mercado.

Si la UE quiere cambiar la condición de China en su Reglamento de base, la Comisión tendrá que iniciar un procedimiento para modificar el Reglamento de base. Esto conllevará una propuesta legislativa. Para decidir si realizar o no tal propuesta, deben tenerse en cuenta los tres elementos enumerados a continuación:

1. la ambigüedad en torno a la interpretación del párrafo 15 del Protocolo de Adhesión de China,
2. la falta de una evaluación reciente de China por parte de la UE con respecto a los cinco requisitos técnicos establecidos en la legislación europea para la concesión de la condición de economía de mercado,
3. el cumplimiento parcial por parte de China de sus compromisos con la OMC. El cumplimiento pleno de estos compromisos facilitaría el funcionamiento efectivo de la economía china con arreglo a las leyes del mercado. Asimismo, obviaría la actual necesidad de que los socios comerciales de China apliquen una metodología a los países sin economía de mercado para comparar los precios en las investigaciones antidumping concernientes a China.

## 2.1 Interpretación del párrafo 15 del Protocolo de Adhesión de China a la OMC

La bibliografía comercial especializada contiene muchas interpretaciones diferentes del párrafo 15 del Protocolo de Adhesión de China. Como resultado, los autores presentan todo un abanico de escenarios posteriores a 2016. La mayoría de expertos asumen que, para obtener la condición de economía de mercado, China continuará soportando la carga de la prueba para demostrar que reúne los criterios de una economía de mercado establecidos por los miembros de la OMC. No obstante, la expiración del apartado a) inciso ii) genera incertidumbre con respecto a cómo se tratarán las importaciones procedentes de China a finales de 2016 para cumplir con las reglas de la OMC.

Pekín ha pedido que todos los miembros de la OMC concedan automáticamente a China la condición de economía de mercado a partir del 11 de diciembre de 2016.

China se opone a todas las interpretaciones del párrafo 15 de su Protocolo de Adhesión que prevean que se conceda al país condición de economía de mercado automáticamente después de 2016. En varias ocasiones Pekín ha reiterado su decepción con el actual tratamiento que recibe como economía no sujeta a las leyes del mercado en las investigaciones antidumping de los miembros de la OMC que aún no le han concedido la condición de economía de mercado (en la Figura 1 a continuación se reproduce un mapa de estos países). Pekín también ha expresado su gran preocupación con respecto a las posibles demoras en la obtención de la condición de economía de mercado plena. Debido a que se puede emplear una metodología de «país análogo» (es decir, una metodología que no se basa en una comparación estricta con los precios internos o los costos en China), los márgenes de dumping actuales son mayores que si se calculasen

utilizando los precios chinos. Para Pekín esto constituye un «trato injusto». Por otro lado, para la industria de la UE protegida por los derechos basados en esta metodología, no se detectaría el dumping considerando únicamente los precios chinos; los precios y costos chinos siguen estando sumamente influenciados por el Gobierno chino y esto, en última instancia, compromete la posibilidad de que exista una competencia leal entre los productos chinos y los europeos. El tema se complica aún más con la presencia de productores europeos en China (en especial a través de empresas conjuntas); estos productores se beneficiarían de la reducción de los derechos antidumping. Lo mismo ocurre con los productores y minoristas europeos cuyos bienes se fabrican total o parcialmente en China.

Distintos especialistas han ofrecido interpretaciones jurídicas diferentes de lo que el Protocolo requiere después de diciembre de 2016. Estas interpretaciones tienen consecuencias distintas sobre lo que la UE tendría que hacer para cumplir las reglas de la OMC.

Se pueden describir cuatro escenarios generales:

**1. China no obtiene automáticamente la condición de economía de mercado; la UE puede continuar aplicando su metodología.**

Para estos investigadores, China no obtiene automáticamente la condición de economía de mercado (salvo que se cumplan las condiciones contempladas en el párrafo 15, apartado d)). Los miembros de la OMC pueden seguir aplicando metodologías (incluida la del país análogo que aplica la UE) que no tengan en cuenta los precios y costos chinos<sup>20</sup>.

**2. China no obtiene automáticamente la condición de economía de mercado; la UE solo puede seguir aplicando una metodología alternativa en determinadas condiciones y, en cualquier caso, debe adaptar su marco jurídico y administrativo.**

China no obtiene automáticamente la condición de economía de mercado (salvo que se cumplan las condiciones contempladas en el párrafo 15, apartado d)). Si bien la UE puede aplicar una metodología alternativa, solo podrá hacerlo en determinadas condiciones. Estos analistas sostienen que la expiración del párrafo 15, apartado a)ii) implica que debe cesar la aplicación *general* de la metodología del país análogo por parte de la UE. Los autores también sostienen que la cláusula de apertura del párrafo 15, apartado a), junto con el párrafo 150 del informe del Grupo de Trabajo<sup>21</sup> permite que se apliquen

El análisis que más prevalece propone cuatro escenarios posibles con respecto a la condición de China después de 2016, partiendo de interpretaciones diferentes del Protocolo de Adhesión de China a la OMC.

<sup>20</sup> O'Connor, B., *The Myth of China and Market Economy Status in 2016*, NCTM, 2015; Ruessmann, L., Beck, J., «2016 and the Application of an NME Methodology to Chinese Producers in Anti-dumping Investigations», *Global Trade and Customs Journal*, 10(9), pp. 457–463.

<sup>21</sup> Texto completo del párrafo 150 del informe del [Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de China](#): «Varios miembros del Grupo de Trabajo señalaron que China seguía inmersa en el proceso de transición hacia una plena economía de mercado. Esos miembros observaron que, en esas circunstancias, podría ser especialmente difícil determinar, en una investigación

metodologías alternativas *en determinadas situaciones* a fin de garantizar una «comparación justa» de los precios, basada en el artículo 2.4 del Acuerdo antidumping.

Un [extracto de un dictamen de los Servicios Jurídicos del Parlamento Europeo publicado \(filtrado\)](#) parece seguir esta línea de pensamiento. El dictamen sostiene que la UE tendría que adaptar, como mínimo, su marco jurídico y administrativo: el Reglamento de base. La UE podría usar una metodología alternativa en las investigaciones de las importaciones chinas siempre y cuando China no cumpla los cinco criterios de la UE.

### **3. China obtiene la condición de economía de mercado.**

Este escenario anticiparía la posibilidad de otorgar un trato de país sin economía de mercado en las investigaciones antidumping. Esta opinión ha recibido el apoyo de la [Consejo de Comercio Sueco \(2015\)](#), varios especialistas chinos<sup>22</sup> y otras partes<sup>23</sup>. Según el razonamiento de algunos de estos autores, una vez expire el párrafo 15, apartado a)ii), el resto del apartado a) no constituye una justificación suficiente para apartarse de las metodologías generales contenidas en el artículo VI del GATT de 1994. Por tanto, estos autores defienden que no habrá base jurídica para utilizar los datos de un tercer país (como hace la UE en su metodología del país análogo) después del 11 de diciembre de 2016 o para tratar a China como un país sin economía de mercado.

Para la UE, esto implicaría la modificación del Reglamento (CE) nº 1225/2009 y la eliminación de China de la lista de países sin economía de mercado de la UE.

### **4. La condición de economía de mercado de China se determinaría caso por caso.**

Los autores que argumentan esto adoptan un razonamiento similar que los que sostienen que China adquiere la condición de economía de mercado (opción 3), al tiempo que se conserva la posibilidad de evaluar la existencia de condiciones de economía de mercado caso por caso. Como norma general, el trato de país sin economía de mercado no sería posible. Sin embargo, se podrían realizar ajustes si existiesen pruebas de la distorsión de precios. Algunos sectores podrían quedar

*antidumping o en materia de derechos compensatorios, la comparabilidad de los costos y de los precios si se trata de las importaciones de origen chino que realiza un Miembro de la OMC. Esos miembros declararon que, en tales casos, podía ser necesario que el Miembro de la OMC importador tuviera en cuenta la posibilidad de que no siempre sería adecuada una comparación estricta con los costos y precios internos de China».*

<sup>22</sup> Rao Weijia, (2013) *China's Market Economy Status under WTO Antidumping Laws after 2016*, *Tsinghua China Law Review* vol. 5, 2013; Y. Yu (2013), *Rethinking China's Market Economy Status in Trade Remedy Disputes after 2016: Concerns and challenges*, *Asian Journal of WTO and International Health Law and Policy* vol. 8, 2013.

<sup>23</sup> Tietje C., Nowrot, K., *Myth or Reality? China's Market Economy Status under the WTO Anti-dumping Law after 2016*, Policy Papers on Transnational Economic Law nº 34, diciembre de 2011; Graafsma, F., Kumashova, E., «In re China's Protocol of Accession and the Anti-Dumping Agreement: Temporary Derogation or Permanent Modification?», *Global Trade and Customs Journal*, nº 4, 2014, pp. 154–59.



exentos de la regla general del trato de economía de mercado.

Este escenario implica que la UE podría aplicar su metodología de «ajuste de costos» —que emplea actualmente en determinados casos relacionados con Rusia, la India y Argentina<sup>24</sup>— a los casos chinos. No obstante, cabe señalar que esta metodología ha sido impugnada por los socios comerciales. Próximamente se obtendrá una resolución a través del proceso de solución de diferencias de la OMC.

Cada escenario tiene consecuencias económicas y políticas diferentes.

Optar por adoptar una de las interpretaciones anteriores de manera unilateral puede tener costes económicos y políticos para la UE.

En la primera interpretación (no se modificaría la condición de China ni la metodología de la UE), la Unión seguiría aplicando una metodología distinta de la propia de una economía de mercado en las investigaciones antidumping de las importaciones chinas iniciadas después de diciembre de 2016. Este enfoque podría ser impugnado por China en los casos iniciados después de 2016; en este caso Pekín pediría a la OMC que tomase una decisión al respecto. Incluso si la OMC determinase entonces que la legislación europea no es conforme a las reglas de la OMC —que sería el peor de los casos—, la UE tendría un periodo de tiempo razonable para adaptarse y cumplir la decisión del grupo de expertos y del órgano de apelación de la OMC. Solo si la UE continuase comportándose de una forma que se entienda que incumple las reglas de la OMC, China podría obtener la autorización para tomar represalias. Esta eventualidad podría tener altos costes económicos. También tendría costes políticos para la UE ya que las relaciones entre la UE y China se verían perjudicadas, al menos a corto plazo: podría tener repercusiones negativas para el Acuerdo bilateral de inversiones entre la UE y China, así como para la contribución financiera actual de China a varias iniciativas de la Unión, como el «Plan Juncker» y las iniciativas de inversión colateral para reactivar el crecimiento en Europa.

Hay dos escenarios que implican métodos híbridos alternativos para evaluar el dumping chino después de 2016.

El segundo escenario posterior a 2016 (China no obtiene automáticamente la condición de economía de mercado y la UE puede aplicar metodologías alternativas pero solo en determinadas condiciones) se basa en la asunción de que sería posible desarrollar una «metodología alternativa» viable para calcular el «valor normal» en las investigaciones antidumping. Para la UE, esta interpretación tendría probablemente costes políticos similares a los descritos anteriormente. Sin embargo, la perspectiva también ofrece la posibilidad de llegar a un compromiso con China sobre el enfoque de la UE respecto de las investigaciones antidumping concernientes a los productos chinos. La concesión de la condición de economía de mercado todavía dependería del cumplimiento de los cinco criterios establecidos para su obtención.

El valor de la metodología de ajuste de costos de la UE

En este sentido, la segunda interpretación converge con la cuarta (en la que

<sup>24</sup> Unión Europea — Medidas antidumping sobre el biodiésel procedente de Argentina (DS473); Unión Europea — Métodos de ajuste de costos y determinadas medidas antidumping sobre importaciones procedentes de Rusia (DS474); Unión Europea — Medidas antidumping sobre el biodiésel procedente de la Indonesia (DS480).



es cuestionable, al menos hasta que se resuelvan los conflictos pendientes en la OMC.

la condición de economía de mercado se determina caso por caso); ambas prevén alternativas a la metodología actual que se aplica a los países sin economía de mercado. Una alternativa podría ser excluir a los sectores o industrias del trato de economía de mercado, aunque habría que estudiar si esta solución es conforme a las reglas de la OMC. En la actualidad, la UE aplica una metodología de ajuste de costos en unos pocos casos (por ejemplo, en el caso de Rusia, la India y Argentina). En esta metodología, según el artículo 2.4 del Acuerdo antidumping de la OMC, la existencia de una «situación especial de mercado» justifica el recurso a una metodología que tenga en cuenta el coste de producción en el país de origen, así como una cantidad razonable en concepto de gastos de venta, generales y administrativos y beneficios<sup>25</sup>. Hay una importante salvedad: como se ha mencionado anteriormente, esta metodología está siendo impugnada en la actualidad por los socios comerciales de la UE y puede considerarse que no cumple las reglas de la OMC (véanse los casos citados en la nota al pie nº 23). Incluso si las próximas resoluciones de la OMC permiten a la UE seguir aplicando esta metodología en determinadas circunstancias, puede haber otras consideraciones. La naturaleza de la intervención estatal en China puede ser tan generalizada que resulte demasiado difícil detectar los subsidios estatales —y, en consecuencia, otras distorsiones de precios y costes de producción<sup>26</sup>— para permitir a las autoridades importadoras recabar información suficiente y aplicar los debidos ajustes de costos en las investigaciones específicas.

Este parece ser el caso en Australia (véase más abajo).

#### El ejemplo australiano

Australia, un miembro de la OMC, reconoció a China como economía de mercado en 2005. Desde entonces, se ha basado en los ajustes de costes para establecer los valores normales de las importaciones chinas en los casos antidumping. Los márgenes de dumping que ha calculado Australia son notablemente menores que los determinados por los miembros de la OMC que no han concedido a China la condición de economía de mercado. Por ejemplo, la investigación que hizo Australia de las ruedas de automóviles determinó que los márgenes estaban en su mayor parte por debajo del 10 %, mientras que la mayor parte de márgenes de la UE para el mismo producto se habían calculado en torno al 40-60 %.

El ejemplo de Australia sugiere que las metodologías de ajustes de costos tienen algunas deficiencias. La UE debe considerar detenidamente

<sup>25</sup> La base jurídica se complementa con el artículo 2.2.1.1. del Acuerdo antidumping de la OMC, por el que los costes de producción se determinan con referencia a los libros del productor exportador siempre que tales costes «reflejen razonablemente los costos asociados a la producción y venta del producto considerado».

<sup>26</sup> Comisión Europea, *Commission Staff Working Document on Progress by The People's Republic of China Towards graduation to Market Economy Status in Trade Defence Investigations* [Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre el progreso de la República Popular China de cara a adquirir la condición de economía de mercado en las investigaciones de defensa comercial], SEC(2008) 2503 final, 19/09/2008, véase [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/june/tradoc\\_143599.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/june/tradoc_143599.pdf) [consultada el 16/12/2015].

los pros y contras de tal enfoque antes de tomar medidas.

La industria australiana se quejó de que los bajos márgenes de dumping se debían, al menos en parte, al resultado de la metodología de ajuste de costes de Australia y que los márgenes habrían sido superiores si se tratase a China como a una economía no sujeta a las leyes del mercado. En respuesta, la Comisión de productividad del Gobierno de Australia publicó un informe en 2010 que reconocía cierto mérito intrínseco a las quejas sobre las deficiencias de las metodologías empleadas para calcular los valores normales. La Comisión recomendó «*disipar algunas de las preocupaciones sobre el trato de las importaciones chinas*», así como «*considerar debidamente las conclusiones pertinentes de los casos antidumping y compensatorios en el extranjero*»<sup>27</sup>. Australia lo ha hecho desde entonces, principalmente a través del análisis de investigaciones extranjeras similares por parte de la UE y los Estados Unidos.

Desde 2010, Australia ha introducido tres paquetes de reformas que trataban el sistema antidumping en Australia.

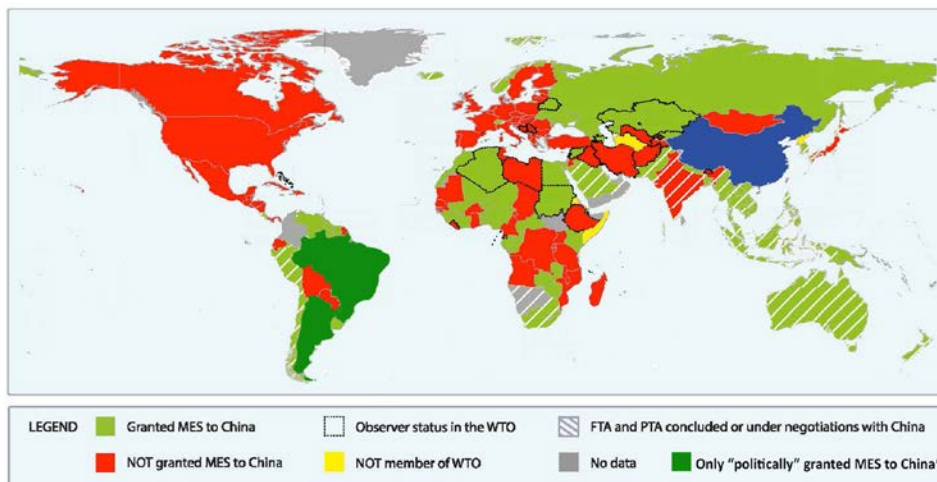
En lugar de tomar una decisión unilateral sobre la condición de economía de mercado de China, sería mejor que la UE consultase a otros miembros de la OMC y coordinase su planteamiento.

El tercer escenario (que prevé conceder a China la condición de economía de mercado y utilizar los precios y costes chinos en el contexto de las investigaciones antidumping) también puede conducir a una serie de costes y beneficios económicos. La Comisión Europea aún no los ha cuantificado en una evaluación de impacto integral. Algunos estudios encomendados por la industria de la UE (principalmente Scott y Jiang, 2015) han intentado medir las posibles consecuencias económicas del cambio de la condición de China después de 2016. Estiman que se producirán graves daños a la industria europea y a la economía de la Unión en su conjunto y no solo para los sectores en los que se aplican medidas antidumping. Se ha debatido intensamente la validez de este análisis entre los expertos, así como entre las diferentes partes interesadas. No obstante, el estudio es el único que ha intentado medir la cantidad de «empleos indirectos» que podrían peligrar con el cambio de la condición de China y con la reducción de los derechos antidumping aplicados a las importaciones chinas. El estudio no analizó cuáles podrían ser las ganancias económicas —si las hubiere— para la industria europea y la economía de la Unión más generalmente si China obtuviese la condición de economía de mercado.

<sup>27</sup> Comisión de productividad del Gobierno australiano, *Australia's Anti-dumping and Countervailing System* [Sistema antidumping y compensatorio de Australia]. Informe de investigación nº 48, de 18 de diciembre de 2009, véase <http://www.pc.gov.au/inquiries/completed/antidumping/report/anti-dumping.pdf> [consultado el 16/12/2015].

**Gráfico 1:**

Mapa de los miembros de la OMC que han concedido a China la condición de economía de mercado.



Fuente: Departamento Temático, a partir de una versión publicada por el [Servicio de investigación del Parlamento Europeo](#).

\*No se ha modificado la legislación (ni la práctica) para ejecutar el compromiso político de conceder la condición de economía de mercado a China.

En la actualidad, los miembros de la OMC no están unidos con respecto a su opinión de cómo se debería tratar a China en las investigaciones antidumping después del 11 de diciembre de 2016 o cómo deberían cambiar su legislación, si esto fuese necesario para que sus legislaciones cumplan las reglas de la OMC. Entre los miembros de la OMC que todavía no han concedido la condición de economía de mercado a China se incluyen: los Estados Unidos, Canadá, México, Turquía, la India y Japón. Brasil y Argentina se comprometieron a reconocer a China como economía de mercado en 2004, pero nunca cambiaron la metodología de país sin economía de mercado que emplean en las investigaciones antidumping de las importaciones procedentes de China.

Existe un desacuerdo general con respecto a la interpretación del párrafo 15 del Protocolo de Adhesión de China a la OMC: por el momento, hasta que la OMC haya tomado una decisión al respecto, no hay consenso sobre las consecuencias de la cláusula de expiración del párrafo 15.

La Comisión Europea puede adoptar ahora una interpretación, pero no está obligada a hacerlo, pues puede perfectamente esperar a una posible decisión de la OMC antes de proponer modificar el Reglamento de base actual (CE) nº 1225/2009. Y sea cual sea el camino que tome la Comisión, deben evaluarse de antemano las diferentes consecuencias económicas de cada opción. Conceder la condición de economía de mercado a China es un paso irreversible. Si la Comisión decide tomar un camino mientras que otros socios comerciales toman otro pueden producirse complicaciones mayores y distorsiones comerciales y estas serían muy difíciles de corregir si la Comisión ya ha tomado una decisión irrevocable.

### 3 Conclusiones

La cuestión de la condición de economía de mercado de China implica valores y consideraciones que la Comisión Europea y el Parlamento Europeo deberían debatir.

No es un tema de proteccionismo sino de competencia desleal.

Hay que destacar tres puntos:

1. China no cumple los criterios de la UE para obtener la condición de economía de mercado.
2. La UE no ha realizado una evaluación de impacto integral.
3. Muchos trabajos europeos dependen de sectores cuyos productos están actualmente sujetos a medidas antidumping cuando se importan de China.

Los principios expuestos en la estrategia recién publicada de la Comisión Europea «Comercio para todos» defienden una política de comercio más «responsable» y «eficaz» en la UE donde «los Estados, las personas y las empresas reciban el mismo trato» y «los consumidores, trabajadores y pequeñas empresas puedan aprovechar plenamente el comercio»<sup>28</sup>. Al mismo tiempo, la UE se mantiene «firme contra las prácticas comerciales desleales a través de medidas antidumping y antisubvenciones».

Como legislador en materia de política comercial de la UE, el Parlamento Europeo debe entender todas las implicaciones de cambiar la política comercial europea sobre China para poder tomar decisiones fundadas y contrarrestar las consecuencias adversas, si las hubiese.

La decisión de la UE sobre la condición de economía de mercado de China puede cambiar la política comercial de la Unión sustancialmente. Es importante que la Comisión Europea informe periódicamente y con prontitud al Parlamento Europeo sobre sus intenciones y razonamiento al respecto.

En conclusión, hay que destacar tres puntos:

1. China no cumple los criterios técnicos definidos en la legislación europea que permitirían al país obtener la condición de economía de mercado a efectos de los procedimientos antidumping. La modificación de la condición de China alteraría las condiciones para que la UE actúe a fin de garantizar que la competencia internacional se efectúa en igualdad de condiciones.
2. Las consecuencias económicas de conceder a China la condición de economía de mercado pueden ser positivas para determinados sectores de la economía y negativas para otros. No obstante, todavía no se ha realizado una evaluación de impacto completa. Como resultado, sigue sin estar claro el efecto real que tendrá en la economía de la UE.
3. La mayoría de medidas antidumping que se aplican a las importaciones chinas se concentran en determinados sectores, siendo el del acero el más afectado. Este sector sirve tanto a las industrias transformadoras como a las suministradoras; desempeña un papel esencial en la industria manufacturera europea y en la economía europea en general, con más de 350 000 puestos de trabajo directos y varios millones más en las industrias relacionadas.

En la Resolución del Parlamento Europeo *Sector del acero en la UE: protección de los trabajadores y la industria* (RSP 2014/2976), el Parlamento

<sup>28</sup>Comisión Europea, *Comercio para todos. Hacia una política de comercio e inversión más responsable*, véase [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc\\_153846.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf) [consultada el 16/12/2015].

expresó su opinión de que «la UE debe promover una política de desarrollo de la producción industrial en todos los Estados miembros de modo que se garantice el empleo en su territorio, y aspirar a que se alcance el objetivo indicativo de elevar la contribución de la industria al PIB hasta el 20 % en 2020». El texto también destaca que «el comercio justo de productos del acero solo puede existir si se respetan los derechos fundamentales de los trabajadores y las normas medioambientales, y señala que las importaciones efectuadas a precios de dumping dan lugar a una competencia desleal, en particular para los productores de acero europeos»<sup>29</sup>.

Hagan lo que hagan las instituciones europeas cuando establezcan las normas comerciales posteriores a 2016 en relación con China, tendrán que considerar los tres puntos anteriores. El Parlamento Europeo y la Comisión Europea no deben ignorarse mutuamente en esta importante coyuntura.

La coordinación entre las instituciones es primordial y no simplemente porque el Parlamento desempeñe un papel legislativo en la política comercial de la UE. En este caso, cualquier aparente divergencia entre las instituciones podría pasar factura a las dos, perjudicando tanto la imagen de la UE como, posiblemente, los intereses de la UE en los futuros procedimientos contra China.

También está en juego un impacto más profundo y sistémico en la economía de la UE, así como una reconsideración de los principios que rigen el libre comercio. Por el momento, la UE sigue condenando la competencia desleal. Pero si la UE concede a China la condición de economía de mercado antes de que el país cumpla los criterios, la posición de la Unión con respecto a la competencia desleal se desmoronaría junto con la igualdad de condiciones.

Es necesario que el Parlamento Europeo y la Comisión se coordinen en este momento crucial.

<sup>29</sup>Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de diciembre de 2014, sobre el sector del acero en la UE: protección de los trabajadores y la industria (2014/2976(RSP)), véase <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2014-0104+0+DOC+XML+V0//ES> [consultada el 16/12/2015].

## Anexo I: Párrafo 15 del Protocolo de Adhesión de China a la OMC

### 15. Comparabilidad de los precios para determinar las subvenciones y el dumping

En los procedimientos relacionados con importaciones de origen chino en un Miembro de la OMC se aplicarán el artículo VI del GATT de 1994, el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 («Acuerdo Antidumping») y el Acuerdo SMC, en conformidad con lo siguiente:

a) 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;

ii) El miembro de la OMC importador puede utilizar una metodología que no se base en una comparación estricta con los precios internos o los costos en China si los productores sometidos a investigación no 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.

b) En los procedimientos sometidos a las disposiciones de las partes II, III y V del Acuerdo SMC, cuando se trate de las subvenciones descritas en las letras a), b), c) y d) del artículo 14 de dicho Acuerdo se aplicarán las disposiciones pertinentes del mismo; no obstante, si tal aplicación presenta dificultades especiales, el Miembro de la OMC importador podrá utilizar, para identificar y medir el beneficio otorgado por la subvención, metodologías que tengan en cuenta la posibilidad de que las condiciones que prevalecen en China no siempre se pueden utilizar como criterios adecuados. Para aplicar tales metodologías, cuando sea factible, el Miembro de la OMC importador deberá ajustar esas condiciones prevalecientes antes de considerar el uso de condiciones que prevalezcan fuera de China.

c) El Miembro de la OMC importador notificará las metodologías utilizadas de conformidad con el apartado a) al Comité de Prácticas Antidumping y las utilizadas de conformidad con el apartado b) al Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias.

d) Una vez que China haya establecido, de conformidad con la legislación nacional del Miembro de la OMC importador, que tiene una economía de mercado:

i) se dejarán sin efecto las disposiciones del apartado a) siempre que la legislación nacional del Miembro importador contenga criterios de economía de mercado en la fecha de la adhesión;

ii) En cualquier caso, las disposiciones del apartado a) ii) expirarán una vez transcurridos 15 años desde la fecha de la adhesión.

iii) Además, en caso de que China establezca, de conformidad con la legislación

nacional del Miembro de la OMC importador, que en una rama de producción o en un sector determinado prevalecen unas condiciones de economía de mercado, dejarán de aplicarse a esa rama de producción o sector las disposiciones del apartado a) referentes a las economías que no son de mercado.



## Anexo II: Denegación del otorgamiento de trato de economía de mercado a las empresas chinas en las investigaciones antidumping de la UE desde 2010

La lista a continuación contiene los casos en los que las empresas chinas solicitaron recibir un trato de economía de mercado en el contexto de las investigaciones antidumping de la UE concernientes a las importaciones chinas y las razones aducidas por la Comisión Europea para denegarlo, partiendo de la evaluación de los cinco criterios técnicos necesarios para su concesión (artículo 2.7, letra c), del Reglamento (CE) nº 1225/2009 del Consejo relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de antidumping por parte de países no miembros de la Comunidad Europea (Reglamento de base)<sup>30</sup>:

- **Hilados de alta tenacidad de poliésteres originarios de la República Popular China**<sup>31</sup>

Se otorgó el trato de economía de mercado a un productor exportador (considerando 52) pero se denegó a otros dos productores investigados por no cumplir los requisitos de los criterios 1 a 3 contemplados en el artículo 2, apartado 7, letra c), del Reglamento de base (véanse los considerandos 49 a 51).

El Reglamento definitivo confirmó estas conclusiones.<sup>32</sup>

- **Transpaletas manuales originarias de la República Popular China (reconsideración provisional parcial)**<sup>33</sup>

Un exportador solicitó el trato de economía de mercado pero no se concedió porque no cumplía los primeros tres criterios del artículo 2, apartado 7, letra c), del Reglamento de base (considerandos 18 a 32).

- **Transpaletas manuales originarias de la República Popular China (reconsideración para un nuevo exportador)**<sup>34</sup>

Un productor chino recibió el trato de economía de mercado tras demostrar que cumplía todos los requisitos del artículo 2, apartado 7, letra c), del Reglamento (CE) nº 1225/2009 (considerandos 21 a 41).

- **Tablas de planchar originarias de la República Popular China producidas por Since Hardware**

<sup>30</sup> Los cinco criterios del trato de economía de mercado basados en Reglamento (CE) nº 1225/2009, artículo 2.7, c):

– las decisiones de las empresas sobre precios, costes y consumos, incluidos, por ejemplo, las materias primas, coste de la tecnología y mano de obra, producción, ventas e inversión, se adoptan en respuesta a las señales de mercado que reflejan la oferta y la demanda, y sin interferencias significativas del Estado a este respecto, y los costes de los principales consumos reflejan sustancialmente los valores del mercado;

– las empresas poseen exclusivamente un juego de libros contables básicos que se utilizan a todos los efectos y que son auditados con la adecuada independencia conforme a los criterios normales en contabilidad internacional;

– los costes de producción y la situación financiera de las empresas no sufren distorsiones significativas heredadas del sistema anterior de economía no sujeta a las leyes del mercado y, particularmente, en relación con la depreciación de activos, deudas incobrables, comercio de trueque y pago por compensación de deudas;

– las empresas en cuestión están sometidas a las leyes relativas a la propiedad y la quiebra que garantizan la seguridad jurídica y la estabilidad necesarias para el funcionamiento de las empresas; y

– las operaciones de cambio se efectuarán a los tipos del mercado.

<sup>31</sup> Reglamento (UE) nº 478/2010, 1 de junio de 2010.

<sup>32</sup> Reglamento (UE) nº 1105/2010, de 29 de noviembre de 2010.

<sup>33</sup> Reglamento (UE) nº 372/2013, de 22 de abril de 2013.

<sup>34</sup> Reglamento (UE) nº 946/2014, de 4 de septiembre de 2014.

**(Guangzhou) Co., Ltd<sup>35</sup>**

El productor chino no recibió el trato de economía de mercado porque no cumplía con los dos primeros requisitos del artículo 2, apartado 7, letra c), del Reglamento (CE) nº 1225/2009: las decisiones y los costes de las empresas se adoptan en respuesta a las condiciones del mercado, y sin interferencias significativas del Estado y un conjunto claro de documentos contables básicos (considerandos 25 a 44).

- **Tablas de planchar originarias, entre otros países, de la República Popular China<sup>36</sup>**

El exportador chino no recibió trato de economía de mercado porque no podía probar que cumplía el primer criterio del artículo 2, apartado 7, letra c), (considerandos 12 a 32).

- **Tablas de planchar originarias, entre otros países, de la República Popular China (reconsideración para un nuevo exportador)<sup>37</sup>**

El solicitante no obtuvo el trato de economía de mercado porque no cumplía el segundo y tercer criterio contemplados en el artículo 2, apartado 7, letra c), del Reglamento de base: disponer de una contabilidad básica clara y que no existan distorsiones significativas heredadas del sistema anterior de economía no sujeta a las leyes del mercado (considerandos 14 a 23).

- **Accesorios de tubería moldeados roscados de fundición maleable, originarios de la República Popular China y Tailandia<sup>38</sup>**

Se denegó el trato de economía de mercado a los dos exportadores chinos que lo solicitaron porque no cumplían los requisitos de los criterios 1 y 2 del artículo 2, apartado 7, letra c), del Reglamento de base: las decisiones y los costes de las empresas se adoptan en respuesta a las condiciones del mercado, y sin interferencias significativas del Estado y un conjunto claro de documentos contables básicos (considerandos 32 a 43).

El Reglamento definitivo confirmó estas conclusiones (considerando 15).<sup>39</sup>

- **Melamina originaria de la República Popular China<sup>40</sup>**

La Comisión concluyó que ninguna de las empresas chinas que habían solicitado el trato de economía de mercado cumplía los tres primeros criterios establecidos en el artículo 2, apartado 7, letra c), del Reglamento de base (considerandos 16 a 32).

El Reglamento definitivo confirmó estas conclusiones (considerando 19).<sup>41</sup>

- **Determinados productos siderúrgicos revestidos de materia orgánica originarios de la República Popular China<sup>42</sup>**

La Comisión concluyó que ninguno de los dos grupos de productores exportadores de la RPC que cooperaron, que habían solicitado el trato de economía de mercado, podía demostrar que cumplía el primer y segundo criterio establecidos en el artículo 2, apartado 7, letra c), del Reglamento de base (considerandos 21 a 38).

<sup>35</sup> Reglamento (UE) nº 1243/2010, de 20 de diciembre de 2010.

<sup>36</sup> Reglamento (UE) nº 270/2010, de 29 de marzo de 2010.

<sup>37</sup> Reglamento (UE) nº 77/2010, de 19 de enero de 2010.

<sup>38</sup> Reglamento (UE) nº 1071/2012, de 14 de noviembre de 2012.

<sup>39</sup> Reglamento (UE) nº 430/2013, de 13 de mayo de 2013.

<sup>40</sup> Reglamento (UE) nº 1035/2010, 15 de noviembre de 2010.

<sup>41</sup> Reglamento (UE) nº 457/2011, de 10 de mayo de 2011.

<sup>42</sup> Reglamento (UE) nº 845/2012, de 18 de septiembre de 2012.

Estas conclusiones se confirmaron en el considerando 23 del Reglamento definitivo.<sup>43</sup>

- **Ácido oxálico originario de la República Popular China<sup>44</sup>**

Las empresas investigadas no demostraron el cumplimiento de ninguno de los tres primeros criterios del artículo 2, apartado 7, letra c), del Reglamento de base y, en consecuencia, no se les otorgó el trato de economía de mercado (considerandos 26 a 32).

Estas conclusiones se confirmaron en el considerando 35 del Reglamento definitivo.<sup>45</sup>

- **Determinados productos de fibra de vidrio de filamento continuo originarios de la República Popular China<sup>46</sup>**

Se concedió el trato de economía de mercado a un productor exportador investigado (considerando 28) mientras que el resto no lo obtuvo porque no se consideró que la toma de decisiones estuviese libre de interferencia estatal y también debido a que los precios de los derechos de utilización del terreno no estaban orientados al mercado (considerando 27).

Esto se confirmó en el considerando 35 del Reglamento definitivo.<sup>47</sup>

- **Determinados tejidos de malla abierta hechos de fibra de vidrio originarios de la República Popular China<sup>48</sup>**

Ninguno de los dos productores obtuvo el trato de economía de mercado. En el primer caso, se denegó debido a la presentación de información engañosa y en el segundo, por no cumplir el segundo criterio del artículo 2, apartado 7, letra c) del Reglamento de base (considerandos 31 a 32).

Esto se confirmó en el considerando 24 del Reglamento definitivo.<sup>49</sup>

- **Papel fino estucado originario de la República Popular China<sup>50</sup>**

El productor exportador que solicitaba el trato de economía de mercado no pudo demostrar que cumplía los primeros tres criterios del artículo 2, apartado 7, letra c), del Reglamento de base (considerandos 31 a 51).

Esto se confirmó en el considerando 60 del Reglamento definitivo.<sup>51</sup>

- **Determinadas hojas de aluminio en rollos originarias de la República Popular China<sup>52</sup>**

Ninguna de las dos empresas obtuvo el trato de economía de mercado debido a las distorsiones de los precios de las materias primas (aluminio) (considerando 31). Además, la Comisión también determinó que la industria china del aluminio no cumplía el primer criterio del artículo 2, apartado 7, letra c), del Reglamento de base (considerandos 32 a 46).

El Reglamento definitivo confirmó estas conclusiones pero concedió el trato de economía de mercado a una de las empresas (considerandos 11 a 13).<sup>53</sup>

<sup>43</sup> Reglamento (UE) nº 214/2013, de 11 de marzo de 2013.

<sup>44</sup> Reglamento (UE) nº 1043/2011, de 19 de octubre de 2011.

<sup>45</sup> Reglamento (UE) nº 325/2012, de 12 de abril de 2012.

<sup>46</sup> Reglamento (UE) nº 812/2010, de 15 de septiembre de 2010.

<sup>47</sup> Reglamento (UE) nº 248/2011, de 9 de marzo de 2011.

<sup>48</sup> Reglamento (UE) nº 138/2011, de 16 de febrero de 2011.

<sup>49</sup> Reglamento (UE) nº 791/2011, de 3 de agosto de 2011.

<sup>50</sup> Reglamento (UE) nº 1042/2010, de 16 de noviembre de 2010.

<sup>51</sup> Reglamento nº 451/2011, de 6 de mayo de 2011.

<sup>52</sup> Reglamento (UE) nº 833/2012, de 17 de septiembre de 2012.

- **Determinadas ruedas de aluminio originarias de la República Popular China<sup>54</sup>.**

Ninguna de las empresas recibió el trato de economía de mercado porque no cumplían ninguno de los primeros tres criterios (considerandos 29 a 53).

Esto se confirmó en el considerando 45 del Reglamento definitivo.<sup>55</sup>

<sup>53</sup> Reglamento (UE) nº 217/2013, de 11 de marzo de 2013.

<sup>54</sup> Reglamento (UE) nº 404/2010, de 10 de mayo de 2010.

<sup>55</sup> Reglamento (UE) nº 964/2010, de 25 de octubre de 2010.

## Anexo III: Control de los precios en China (2013)

Product	Type of control/rationale
Tobacco, salt and explosive materials	Government price. State monopoly. Establishment of purchasing price of tobacco leaves, wholesale price of salt. Guided price of explosive materials.
Fertilizers	Guided price: benchmark factory prices and fluctuations, port settlement prices.
Educational material	Government price The rationale is public interest.
Refined oil	The retail price is government-guided. Managed prices are determined on the basis of the price of crude oil on the international market plus the average processing fee, taxes and reasonable transportation fees in China. The rationale is the lack of adequate market competition.
Natural gas	The factory price of onshore gas is Central Government-guided while the pipeline transportation price is Central Government-set. The sales price of gas is controlled by the local government and is generally set by the latter. The rationale for maintaining price controls is that natural gas is considered a crucial public utility and the need to complete a full reform of the electricity system before liberalizing prices.
Military products	Factory government price. The rationale is defence and national security.
Electricity	The price of electricity is mainly set by the Government and monitored by the competent price authority. The price of electricity generated by power grids across provinces, autonomous regions and municipalities directly under the competent authority of the State Council at Central Government level and provincial-level power grids is approved by the competent price authority of the State Council, and the price of electricity generated by independent power grids below the provincial level is monitored by the governments of the provinces, autonomous regions and municipalities. The rationale for maintaining price controls is the nature of electricity prices as a crucial public utility price, as well as the lack of a fully completed reform of the electricity system.
Environment protection charges	Pollutant discharge levies mainly include sewage, waste gas, solid wastes and noise-discharge fees and are subject to Central Government-set prices. The rationale for maintaining price controls is that pollutant discharge levies are administrative charges and hence, must be controlled, as mandated by Article 47 of the Price Law, and stipulated in Article 36 of the Regulations on Price Control. The specific rationale for each charge is formulated by the State Council separately.
Urban household garbage disposal charges	Prices are set by local governments. The rationale for maintaining price control is that garbage disposal is a main public utility.
Water	Urban water prices are subject to price control by local governments. The rationale for maintaining this price control is that water supply is a natural monopoly.
Sewage disposal charges	Set by local governments. The rationale for maintaining price control is that sewage disposal is a main public utility.
Financial settlement and trading service fees	Fees for basic settlements such as bank drafts, cash remittances, acceptance of bills of exchange, promissory notes and cheques, and foreign exchange are set by the Central Government. Bank card-swiping service fees are Central Government-guided. The rationale for maintaining price controls is lack of full competition.
Charges of some construction projects	Land-expropriation administrative charges and house-ownership registration charges are set by the Central Government. The rationale is that they are administrative affairs charges.
Operational service charges	Subject to government prices or government-guided prices. The rationale is public interest or lack of full competition.
Real estate prices and charges of related services	Benchmark land prices, economic housing prices, low-price house rental and property service charges are subject to local government-guided prices. The rationale is public interest.
Entrance to sightseeing sites	Local government-guided prices. The rationale is public interests.
Railway transportation fares	Railway-passenger and cargo-transportation fares and miscellaneous charges are mainly government-set or government-guided prices. The rationale is that railway transport closely relates to national economic and social development and people's livelihoods and is to some extent a monopoly.
Harbour charges	Mainly subject to government-set prices and government-guided prices. Charges of major harbours along coastal lines and the Yangtze River and all harbours opened up to the world are administered by the Central Government; charges of other domestic trade harbours are administered by local governments. The rationale is that harbours are important public infrastructure that closely relate to national economic and social development and are to some extent a regional monopoly business.
Air transport prices and airport charges	Civil domestic flight prices are mainly government-guided prices; both the benchmark rates and their fluctuation range are determined by the Central Government. The rationale is that the civil domestic flight market is still developing and civil aviation does not fully compete with other means of transport.
Civil airport charges	Mainly government-guided, the benchmark rates and fluctuation range of which are determined by the Central Government. The rationale is that airports closely relate to national economic and social development and people's livelihood and are to some extent natural monopolies.
Basic postal service fees	Government-set. The rationale relates to people's livelihoods.
Basic telecommunication service charges	Mainly government-set and government-guided. The rationale is inadequate competition and close relation to the national economic and social development and people's livelihood.
Medicines and medical services	Government-set prices or government-guided prices are applied for medicines listed in the catalogue of medicines covered by the basic medical insurance and for medicines outside the said catalogue but in monopoly operation. Government-guided prices apply to basic medical services provided by non-profit medical institutions. The rationale is economic importance and effect on people's livelihoods, public interest and, to some extent, lack of market competition.

## Anexo IV: ¿Cómo determina la UE el dumping?

Cuando la UE intenta determinar si un socio comercial ha introducido bienes objeto de dumping en el mercado europeo, la cuestión es si los precios del socio comercial son desleales porque son más bajos que su valor normal.

La manera en que la UE determina el valor normal depende de la condición de economía de mercado del país exportador.

