

El nuevo brote del proteccionismo chino

Por Begoña de Suso, abogada de Garrigues en Shanghai
Junio de 2009

Históricamente, China ha sido un país con escasos contactos con el mundo exterior y relativamente cerrado en sí mismo. Esta circunstancia, aplicable a casi todos los aspectos de las relaciones chinas, también ha sido destacada en la vertiente económica. Durante los últimos siglos las relaciones económicas de China con el exterior han sido poco intensas y el triunfo de la revolución cultural en el año 1949 no ayudó a cambiar las cosas. No obstante, ese proteccionismo económico fue perdiendo fuerza desde que el país inicio las reformas económicas a finales de los años 70 y de forma especial, tras la entrada de China en la Organización mundial del comercio.

Durante los años de bonanza económica y forzada por las obligaciones asumidas frente a la Organización Mundial del Comercio, se fue produciendo una gradual apertura de la economía que, sin embargo, no se eliminaron totalmente las barreras de entrada para determinados sectores. Ahora, por el contrario, en plena crisis mundial, han empezado a surgir las voces de alarma, ante lo que parecen ser unos nuevos brotes de proteccionismo en China, lo cual, de ser replicado por otros países, podría convertirse, sin duda, en un verdadero obstáculo para la economía a nivel global.

Cuando en noviembre del año pasado el Consejo de Estado chino aprobó las llamadas “Diez Medidas Estatales” con la finalidad de reactivar la economía y el conocido como “Plan de Estímulo” con una dotación de 4 billones de RMB (más de 400.000 millones de euros) para invertir en China hasta el final de 2010, la noticia suscitó un gran interés en todo el mundo.

Sin embargo, el entusiasmo inicial internacional se fue atemperando a medida que se conocieron más detalles de los citados planes, y pronto empezaron a surgir las voces críticas que ponían de relieve sus dudas sobre cómo y quiénes iban a poder beneficiarse de estas medidas. Siendo China un país tradicionalmente proteccionista era posible que la mayoría de estos incentivos fueran a parar a manos locales.

El pasado mes de abril, el gobierno chino realizó unas declaraciones públicas reiterando, que las administraciones chinas se abastecerán de productos locales o nacionales en la medida en que éstos sean suficientes para satisfacer la demanda local, y que se examinarán estrictamente los casos en los que estas administraciones se abastezcan de productos importados. Teniendo en cuenta

que las mayor parte de la dotación aprobada de acuerdo con el Plan de Estimulo se destinará a contratos públicos, no es descabellado pensar que finalmente serán las empresas locales las que se beneficiarán de estos fondos.

Si bien es cierto que esta política tendente a favorecer el abastecimiento local por parte de las administraciones públicas chinas, no ha sido una reacción a la crisis, si no que ya venía establecida en la Ley China sobre Contratación Pública aprobada en año 2002, en la que se preveía expresamente que, salvo ciertas excepciones, las administraciones públicas solo se abastecerán de productos locales, el hecho de que las autoridades hayan recordado públicamente la aplicación esta normativa en estos momentos, es bastante significativo y desde luego ha supuesto un “jarro de agua fría” para algunas empresas extranjeras que ya había empezado a identificar nuevas oportunidades en China.

En este sentido también, hace unos días, el pasado 26 de mayo, la Comisión Nacional para el Desarrollo y la Reforma de China publicó una nueva circular sobre la “Intensificación de las Inspecciones de las Condiciones de las Licitaciones Públicas en Proyectos de Construcción para implementar la Política de Expansión de la Demanda Interior y Promover el Crecimiento Económico”. En principio, tal y como recoge la prensa local, esta nueva circular que intensifica los controles para asegurar los suministros locales en los concursos públicos, pretende dar respuesta al descontento manifestado por algunas asociaciones sectoriales locales, fundamentalmente aquellas en las que el elemento tecnológico es más importante, cuyas empresas se sienten discriminadas en muchos concursos públicos frente a las grandes multinacionales extranjeras, argumentando que las condiciones impuestas en algunos concursos públicos restringen *de facto* su participación, lo cual “es muy perjudicial para el desarrollo de la industria local de fabricantes de equipos y para la mejorar de su competitividad internacional”.

Sin embargo, esta no parece ser la percepción de las empresas extranjeras implantadas en China. Sin ir más lejos a finales del pasado mes de mayo el propio presidente de la Cámara de Comercio Europea en China, Joerg Wuttke, se quejaba de lo contrario y criticaba el trato discriminatorio que han sufrido recientemente las empresas extranjeras productoras de turbinas eólicas implantadas en China, entre ellas la española Gamesa. Según el Sr Wuttke, en el último concurso público para el suministro de 25 pedidos de turbinas eólicas, ninguna de las empresas extranjeras implantadas en China y que llevan invertidas importantes cantidades en este país, pasó a la segunda ronda de la licitación. El motivo, según la misma fuente, es que entre las condiciones del concurso únicamente se incluía el precio unitario por turbina y no otros parámetros, como el ciclo de vida de los equipos o las tasas de retornos que son habituales en este tipo de proyectos, lo cual había situado a las empresas locales en una situación más favorables ya que éstas son capaces de ofrecer precios más bajos a costa de una calidad no tan alta.

Conviene recordar que las medidas que conceden preferencia al abastecimiento local de las administraciones públicas en China, no suponen ningún incumplimiento de sus compromisos internacionales ya que, como es sabido, China sigue sin adherirse al Acuerdo plurilateral sobre Contratación Pública promovido por la Organización Mundial del Comercio. Es más, es probable que en la coyuntura económica actual, la incorporación al mencionado acuerdo plurilateral tarde en producirse. Cuando en el año 2007, en plena época de bonanza económica, China presentó su propuesta de adhesión al Convenio, ya se pusieron de relieve algunas importantes discrepancias, fundamentalmente en relación con los entes que debían quedar vinculados por el acuerdo internacional, ya que en la propuesta China quedaban fuera las administraciones locales y las empresas públicas, refiriéndose exclusivamente a la administración central. Esto generó el descontento y las críticas de otros miembros, como Estados Unidos y la Unión Europea, que difícilmente se resolverán con la situación actual.

Por todo lo anterior, es previsible que continúe la aplicación de la Ley China sobre Contratación Pública aprobada en año 2002, al menos durante la ejecución del Plan de Estímulo. Si bien es cierto, que este hecho no excluye necesariamente a todas las empresas extranjeras ya que la mencionada Ley no define qué se entiende por productos “locales” o “nacionales”, y como consecuencia, las filiales chinas de las empresas extranjeras establecidas en el país también podrían, legalmente, resultar adjudicatarias en las contrataciones públicas.

Para concluir, debemos hacer referencia a otro tipo de proteccionismo que afecta en este país tanto a empresas extranjeras como a las chinas, y es el conocido como proteccionismo “local”, es decir el llevado a cabo por las autoridades a nivel municipal o provincial, y que parece ser se ha incrementado recientemente. De hecho, también se ha criticado que la actual situación económica haya derivado en la aprobación de algunas leyes locales que expresamente discriminan a los productos de fuera de dicha localidad.

En todo caso, cabe esperar, sin embargo, que estas reacciones proteccionistas sean aisladas y en la medida de lo posible, corregidas, pues, al fin y al cabo en la última reunión del G20 el pasado mes de abril, China al igual que el resto de países participantes, se comprometió a promover el comercio y la inversión global, rechazando el proteccionismo como herramienta para superar la crisis.