

GUERRA COMERCIAL



• Manuel Agosin

Resumen

La economía mundial se encuentra súbitamente en medio de una disputa comercial entre Estados Unidos y China, que ya ha afectado a otros socios comerciales de Estados Unidos. Asimismo, la “negociación” forzada que Estados Unidos le ha impuesto a sus socios en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Canadá y México) pareciera estar abriendo la puerta a una nueva era del dominio del más fuerte y el debilitamiento de los tratados que han regido al comercio internacional en la postguerra. En un ambiente de desaceleración en varias partes del mundo, de ahondarse, estas tendencias podrían sumir a la economía mundial en una nueva recesión.

¿De qué se trata?

La continuación de la expansión económica mundial de los últimos años se está viendo amenazada por la guerra comercial que se desató en 2018 entre Estados Unidos y China. De hecho, esta “guerra” es producto exclusivo de las medidas que ha tomado el Presidente Trump, sin consulta al Congreso de Estados Unidos, en contra de China y otros socios comerciales, a las cuales los socios comerciales de Estados Unidos ya han respondido con represalias, aunque en forma bastante prudente hasta ahora, con la esperanza que una actitud cauta pueda apaciguar los ánimos y disminuir las tensiones. Si la Administración Trump insiste por este camino, esa cautela bien podría ser abandonada, lo que sumiría a la economía mundial en una espiral proteccionista.

Algunos hitos

Esta escalada agresiva ha tenido varios hitos. En primer lugar, sin someterlos a la aprobación del Congreso, el ejecutivo impuso aranceles adicionales a las importaciones de acero y aluminio, de los cuales fueron eximidos transitoriamente algunos países para coaccionarlos a hacer concesiones. En Estados Unidos, la última palabra en política comercial la tiene el Congreso. En este caso, la Administración se valió de una vieja cláusula nunca utilizada que le permite al presidente imponer restricciones a las importaciones por motivos de seguridad nacional, cuando es obvio que las importaciones en cuestión (muchas de ellas de países amigos, tales como Canadá, México y los países de la Unión Europea) no representan amenaza alguna a la seguridad de Estados Unidos.

Este aumento de los aranceles vigentes para estos productos es contraproducente para los propios productores estadounidenses. Una buena parte del acero que Estados Unidos solía producir hace 50 años atrás ya migró hacia otros países y las sobretasas no harán a los productores volver a producir en Estados Unidos. Por otra parte, las medidas encarecen los insumos para los usuarios, como automóviles y tarros de aluminio, quienes ya se están quejando. Bien podría ser que el resultado sea la migración de estas industrias a otros países, el efecto opuesto del que busca Trump.

En segundo lugar, Trump ha obligado a México y Canadá a renegociar el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte, por así decirlo, con una pistola en la sien. El resultado, firmado recientemente por los tres países, pero aún no aprobado por los respectivos Congresos, es universalmente considerado peor que el original por economistas especializados en comercio internacional. Tres de sus cláusulas principales están en el sector automotriz: se endurecen las reglas de origen para que el comercio automotriz goce de cero arancel, requiriéndose un contenido regional de 75% en lugar del 62,5% que regía en el acuerdo original; y se especifica que, en 2023, el 40 a 45% de los vehículos armados en el área deban ser con trabajo remunerado a un salario de \$16 por hora, cifra muy superior al salario mexicano. También el tratado establece que se podrá adoptar un sistema de cuotas, no especificado, para el comercio automotriz. La historia nos dice que el comercio administrado por cuotas nunca da resultados que beneficien a los consumidores; sólo tienden a elevar los precios de los productos afectados.

Los aranceles impuestos a China son un capítulo aparte. Se comenzó con una lista de productos, a los cuales se les impuso un arancel de 10%, aumentado luego a importaciones valoradas en US\$ 200 mil millones. Trump amenazó con aumentar el arancel al 25% el 1° de enero de 2019, y eventualmente aplicar este arancel a todas las importaciones de Estados Unidos de procedencia china (más de US\$ 500 mil millones). El “acuerdo” arribado en Buenos Aires en el marco de la reunión del Grupo de los 20, el 1° de diciembre recién pasado, postergó acciones adicionales por 90 días (hasta fines de marzo de 2019). China ya está haciendo concesiones rebajando sus aranceles a los automóviles y prometiendo mayores compras de bienes

agrícolas estadounidenses.

Sin embargo, la reciente detención extraterritorial en Vancouver, Canadá, de la vicepresidenta de Huawei, empresa china de telecomunicaciones y tecnología de la información, (e hija de su fundador) por encargo de Estados Unidos, ya está ensombreciendo las perspectivas de una solución a la disputa comercial. El gobierno de Estados Unidos argumenta que Huawei utilizó en forma dolosa a bancos estadounidenses para financiar la compra por Irán de equipos de Huawei, en violación a las sanciones reimpuestas por Estados Unidos a Irán. Aparentemente, lo que está detrás de esta acción sería una preocupación de que Huawei está compitiendo en forma desleal por liderar las nuevas TICs, incluyendo el ancho de banda 5G.

Socavando la institucionalidad internacional

Al interior de los Estados Unidos, sorprende el silencio que han mantenido los miembros de ambas Cámaras del Congreso frente a la usurpación de la política comercial por el Ejecutivo. Como ya se mencionó, la Constitución entrega al Congreso la potestad sobre la política comercial. El hecho que el Ejecutivo haya pasado a llevar al Congreso socava la institucionalidad y el estado de derecho en la principal economía del mundo.

Más preocupante aún es que Estados Unidos está empeñado en debilitar, sino destruir, la institucionalidad que el país ha liderado en construir por más de 70 años. En lo comercial, dicha institucionalidad está encarnada en los principios que rigen a la Organización Mundial del Comercio (OMC). El principio básico al cual los países deben atenerse en sus políticas comerciales es el de Nación Más Favorecida (NMF), el cual establece que los aranceles que un país aplica a otro país deben generalizarse a toda la membresía de la OMC (casi todos los países del planeta). La escalada arancelaria en contra de China, así como la aplicación selectiva de aranceles al acero y al aluminio, claramente violan este principio. Otro principio básico es la "consolidación" de aranceles, que implica que, una vez que un país ha notificado a la OMC sus aranceles, no puede modificarlos unilateralmente. Nuevamente, Estados Unidos está violentando este principio.

Por último, la negativa de Estados Unidos a nombrar miembros para los paneles de la OMC de resolución de controversias podría dejar sin suficientes jueces a dichos paneles a partir de fines de 2019. Una de las funciones centrales de la OMC es justamente dirimir disputas entre miembros, evitando así que ellos tomen medidas unilaterales que luego se presten para represalias y escaladas proteccionistas.

Algunas de las quejas de Estados Unidos con respecto a las prácticas comerciales de China son compartidas por otros países desarrollados. Quizás la más importante es la práctica, denunciada por Estados Unidos y por otros socios comerciales

de China, de exigir la entrega de tecnologías a las empresas que invierten o exportan a China. Pero esta disputa debería dirimirse en la OMC en lugar de dar pie a medidas unilaterales por parte del país que se siente afectado. De hecho, si varios países se coordinaran para llevar esta disputa a la OMC, ello sería mucho más potente que medidas unilaterales para presionar al gobierno chino.

Desde luego, esta supuesta violación de los derechos de las empresas puede bien no ser tal. Las propias empresas, ávidas por participar en el boyante mercado chino, deben estar muy conscientes de los costos de exportar o invertir en China y sopesarán que los beneficios exceden los costos. En todo caso, la institución mandatada por sus miembros para recibir reclamaciones por estos actos es la OMC. Las acciones unilaterales por parte de Estados Unidos son totalmente contrarias a la arquitectura institucional internacional en materia comercial, de inversiones y de protección a la propiedad intelectual. Si bien puede ser mejorada, la OMC tiene una jurisprudencia internacionalmente consensuada y mecanismos para enfrentar disputas en estos campos.

¿Reglas o el poder del más fuerte?

El daño a la institucionalidad internacional en estas maneras implica que, de ahora en adelante, los acuerdos comerciales internacionales podrían ser ignorados cuando algún gobernante, especialmente de un país económicamente poderoso, sienta que los intereses de su país están siendo injustamente dañados, sea o no cierta esa percepción. Esto implica que las reglas consensuadas por todos pueden ser pasadas a llevar por el poder del más fuerte.

Los daños van a recaer especialmente sobre los países pequeños sin poder de negociación en el concierto internacional. Los países grandes pueden tomar represalias o amenazar con ellas. Aun un gobernante tan impermeable a dichas amenazas como Trump seguramente comenzará a entrar en razón cuando alguna represalia empiece a dañar los intereses de quienes votaron por él.

Efectos para la economía mundial y Chile

La literatura económica sobre el crecimiento ha sostenido que las buenas instituciones, durables y aceptadas por los agentes económicos, son una de las variables que más afectan el crecimiento económico de una nación. Si llevamos esta aseveración al campo internacional, el crecimiento de la economía mundial, en una era globalizada, dependería de la confianza que puedan tener las empresas de invertir para el mercado global. Si el derecho internacional es reemplazado por la ley del más fuerte



y por las imprevisibles represalias de países afectados, no es difícil argumentar que, de continuar o profundizarse la tendencia proteccionista que emana de Estados Unidos, el crecimiento de largo plazo de la economía mundial se vería poderosamente perjudicado. Paradojalmente, la ola proteccionista que está avivando Trump podría llegar a infligirle graves daños a su propio país, especialmente a sus seguidores más fervientes. De hecho, la Unión Europea y China ya han tomado represalias orientadas a las exportaciones estadounidenses de productos agrícolas provenientes de estados que votaron masivamente por Trump en las elecciones presidenciales de 2016.

De continuar o exacerbarse la guerra comercial, en el contexto actual, ella podría sumir a la economía mundial en una nueva recesión. La escalada proteccionista se da en un contexto de desaceleración sistémicamente importante en algunos países (China, Japón y la Unión Europea) y de excesivo endeudamiento de gobiernos en países emergente y de empresas en el mundo entero. Una desaceleración económica generalizada puede ser el acontecimiento que gatille quiebras de empresas e instituciones financieras. El proteccionismo, lejos de ayudar, podría echar más fuego a la hoguera.

Chile no está directamente afectado ni adversa ni positivamente por la escalada proteccionista. Quizás, como ya lo ha hecho Brasil, podría aprovechar el aumento discrecional de aranceles que afecta a ciertos productos provenientes de China, Europa, México o Canadá (un ejemplo es el acero), pero esas posibilidades son muy limitadas dado el perfil exportador de Chile.

Podemos mencionar dos posibles efectos negativos, uno de mediano plazo y otro de más largo aliento. Una recesión mundial, en parte producto de la guerra comercial, tendría efectos adversos sobre el crecimiento de Chile: una caída en el

precio de sus principales exportaciones (especialmente el cobre) y una contracción de la demanda por nuestros productos. En el más largo plazo, la arbitrariedad con la que se está comportando Estados Unidos y el debilitamiento de la institucionalidad comercial internacional no puede ser una buena noticia para países pequeños sin capacidad de negociación en el concierto mundial.

¿Qué queda para países como Chile, que dependen del comercio internacional y que tienen vocación de apertura en el contexto de acuerdos consensuados entre las naciones? Chile, junto a los 11 países que quedaron del Tratado Transpacífico original, luego de que Trump decidió abandonarlo el primer día de su mandato, firmaron, en Viña del Mar en marzo de 2018, un tratado entre ellos, el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico, con lo que confirmaron su decisión de progresar hacia el perfeccionamiento de sus lazos de comercio e inversión entre ellos. Buena señal para que otros países repudien el proteccionismo y la ley del más fuerte en las relaciones económicas internacionales.

SOBRE EL AUTOR



Manuel Agosin
Profesor, Departamento de Economía
Ex Decano FEN, 2010-2018