

EL CONFLICTO ECONÓMICO ESTADOS UNIDOS-CHINA

14



• Osvaldo Rosales

Las diferencias entre ambas potencias trascienden de lejos el tema comercial y el económico y se insertan en una disputa de hegemonías por el control de las tecnologías del siglo XXI. Por cierto, esta disputa abarca las dimensiones militares y de seguridad, las que no serán tratadas en este artículo. Lo que sí vale la pena retener es que, más que “guerra comercial”, en rigor, se trataría de una “guerra tecnológica”. La “guerra de los chips”, como la denominó The Economist recientemente. Es en ese contexto que analizaremos los temas de economía y comercio.

La economía política de Trump

Bajo Trump, la política comercial norteamericana ha adoptado un sello mercantilista, asociando el superávit comercial con poderío económico. Para ello, utiliza un unilateralismo hegemónico que vulnera los principios básicos de la OMC, tales como Nación Más Favorecida, Trato Nacional, junto con obstaculizar el funcionamiento del órgano de controversias de la OMC. Con ello, legitima el proteccionismo y erosiona el multilateralismo, deslegitimando la institucionalidad liberal de posguerra, construida justamente bajo la égida de US.

En cursos introductorios de economía se nos enseña que el desequilibrio externo es un tema macroeconómico y no un tema de política comercial. Si al saldo comercial en bienes sumamos el saldo del comercio en servicio factoriales y no factoriales, llegamos al saldo en cuenta corriente. En el caso de USA, su déficit en cuenta corriente (DCC) alcanzó a un 2,4% del PIB en 2017 y 2,6% en 2018. El DCC, por definición contable, mide la relación entre gasto e ingreso del país. Cuando el gasto supera al ingreso, ello refleja que la inversión supera al ahorro, es decir, el ahorro interno no alcanza a financiar la inversión realizada y la brecha se cierra con ahorro externo¹.

Las variables aquí involucradas son las que afectan al ahorro y a la inversión, es decir, política fiscal, cambiaria, monetaria e incluso temas demográficos, asociados a la tasa de ahorro. No es un tema que se resuelva con aranceles o salvaguardias, menos aún

cuando los déficits son tan elevados y generalizados, ya que USA tiene déficits comerciales con 102 países.

El ahorro de las personas en USA trae una tendencia fuertemente declinante desde hace décadas. La tasa de ahorro de las personas sobre el ingreso disponible era de 10 a 13% entre 1960 y 1980; sólo un 5,5% en la primera década del 2000 y apenas 3 a 4% en 2017 (Feldstein, 2018). Si a esto agregamos un déficit fiscal de 4,8% PIB en 2018, creciendo hasta 5,4% en 2022, entonces es claro que un Talón de Aquiles de la economía norteamericana es su baja tasa de ahorro, motivo por el cual necesita acudir al ahorro externo para financiar su inversión².

Para una economía que está creciendo por encima de su potencial, con una tasa de ahorro insuficiente para financiar la inversión y donde crece el déficit fiscal, al rebajar impuestos e incrementar el gasto, es claro que lo que viene es un aumento del déficit comercial, si es que se quiere mantener el ritmo de la inversión. En otras palabras, la única opción macroeconómica para reducir el déficit comercial en ese contexto es con una recesión que reduzca bruscamente el gasto en bienes domésticos e importados.

Trump: una estrategia comercial confusa

La primera exigencia en negociaciones comerciales es tener claridad sobre los objetivos de la misma, estableciendo una jerarquía entre ellos (Summers, 2018; Zakaria, 2018). Eso ayuda a ceder en objetivos menores para conseguir los mayores. En la estrategia de Trump esta prioridad es confusa, ya que sus objetivos son múltiples, de naturalezas muy variadas y de tiempos también disímiles (los listamos más adelante).

La pregunta entonces es ¿cuáles objetivos son los prioritarios? Si la respuesta fuese todos, entonces, con mayor razón, se requeriría una estrategia inteligente, de largo plazo, donde los objetivos se vayan secuenciando gradualmente en el tiempo. Si el objetivo no es claro, es difícil evaluar avances o retrocesos. Si todos los objetivos son prioritarios, entonces ninguno lo es y

¹ En un modelo simplificado, el ingreso o producto (Y) se desglosa en consumo total (C) más inversión total (I), más exportaciones (X) y menos importaciones (M) de bienes y servicios. Entonces $Y=C+I+X-M$. Siendo Y-C igual al ahorro A, entonces $I=A+M-X$. Si M-X es el saldo comercial de bienes y servicios o déficit en cuenta corriente, lo que nos dice la ecuación es que la inversión se financia con ahorro interno (A) más ahorro externo (M-X). Por tanto, si el ahorro doméstico no alcanza a financiar la inversión, necesariamente tendremos un déficit en cuenta corriente o ahorro externo para financiar la diferencia.

² “As a percentage of gross domestic product (GDP), the fiscal deficit increases from 3.5 percent in 2017 to 5.4 percent in 2022. Thereafter, the deficit fluctuates between 4.6 percent and 5.2 percent of GDP from 2023 through 2028. Over the past 50 years, the annual deficit has averaged 2.9 percent of GDP” (CBO, 2018)

no hay estrategia. Si así fuese, no importa las concesiones que obtenga, todo logro aparecerá como insuficiente, medido contra la ambiciosa agenda.

La segunda exigencia es fortalecer el vínculo con tus aliados. Dada la relevancia de la agenda es bastante ingenuo pensar que China pueda estar dispuesta a adecuarse a estas presiones en plazos cortos. Ello habla de la necesidad de un plan de mediano plazo que coordine el accionar conjunto de los principales aliados tras estos objetivos. En las negociaciones, es necesario unificar a los aliados y dividir a los adversarios. Trump hace exactamente lo contrario: se sale del TPP, se sale del Acuerdo de París, reniega del NAFTA y presiona por una negociación desbalanceada a México y Canadá, golpea con aranceles a la UE, México, Canadá y Japón; critica a sus socios europeos y de la OTAN.

Una tercera exigencia es que las amenazas sean creíbles y efectivas. Amenazar con alzas de aranceles es poco efectivo. Hay suficiente evidencia respecto del efecto bumerang del proteccionismo: mayor costo para consumidores y para empresas que utilizan insumos importados; efecto empleo neto negativo; se reduce la competitividad de las empresas, tanto de las que utilizaban esos insumos importados como de las que se ven beneficiadas por mayor protección efectiva pues, si bien estas últimas podrán vender más en el mercado doméstico, les será más difícil exportar y, por último, los aranceles no son un instrumento adecuado para resolver un déficit de ahorro respecto de la inversión.

El proteccionismo termina siendo un daño para la economía que lo practica, aún cuando pueda otorgar ciertas ventajas puntuales en el corto plazo. Si agregamos la posibilidad de retaliación por parte de los países afectados (sobretasas arancelarias a los productos norteamericanos en represalia), entonces el efecto adverso es aún más considerable. Por ello, las principales agrupaciones empresariales han cuestionado las medidas proteccionistas, alegando tanto el incremento de costos como el efecto de las retaliaciones sobre sus exportaciones.

China y su apuesta tecnológica

El “sueño chino” del “retorno a la normalidad histórica” busca que China vuelva a ser el Reino del Centro en 2050, tras “el siglo de la humillación” (1831-1949, Guerra del Opio y sucesivas invasiones y pérdidas de territorio con Inglaterra, Francia, Alemania, Rusia y Japón). Ese sueño tiene una estación intermedia, el programa Made In China 2025.

Made In China 2015 busca reducir la brecha tecnológica con Occidente al 2025, fortalecer la posición tecnológica al 2035 y liderar la innovación global en 2045. Promueve el ascenso de la manufactura china en la jerarquía tecnológica de las cadenas de valor, reestructurando el sector industrial, mejorando en eficiencia, calidad, estándares, automatización, capacidad de innovación, propiedad industrial y desarrollo sustentable.

Para ello ha definido 10 sectores (TICs avanzadas, robótica y automatización, biofarma, nuevas energías, electromovilidad, etc.) y en cada uno de estos 10 sectores se están formando Centros de Innovación de calidad mundial. El plan contempla contar con 15 de estos centros en 2020 y 40 en 2025. Hay que recordar que el gasto chino en I+D pasó del 0,9% del PIB en 2000 al 2,1% en 2016.

En China, cada año se gradúan 5 veces más estudiantes en STEM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas) que en US. En 2018, China ya superó a US en gasto en I+D y en publicaciones científicas (STM Report). Desde hace 5 años, China es el país que registra más patentes. Cada año, China produce 30 mil doctores en materias científicas y tecnológicas. Hace 15 años, las empresas extranjeras tenían 200 centros de I+D en China y hoy ya son 1.800. Hace 10 años, China explicaba el 1% de las transacciones globales de e-commerce. Hoy es el 42% y procesa 11 veces más pagos móviles que US (McKinsey, 2018). China aporta el 34% de los unicornios³ globales y el 43% de su valor (McKinsey, 2018). Es ingenuo aceptar que este notable salto tecnológico se explique únicamente por robo de propiedad intelectual y transferencia forzada de tecnologías. También es ingenuo suponer que China pueda renunciar a esta dinámica de fortalecimiento tecnológico.

El acuerdo en la Cumbre del G20

Ya no debería sorprender la estrategia negociadora de Trump: genera una sensación de crisis con medidas unilaterales y hace gala de amenazas contundentes. Al final de un proceso lleno de incertidumbres y volatilidad en los mercados, obtiene logros cosméticos, muy inferiores a sus promesas y twitea con hipérbolos, llamando a que se lo premie por haber desactivado una crisis que él mismo generó.

“Euforia en los mercados” era el titular del día lunes, primer día hábil después del encuentro Trump-Xi, “Decepción en los mercados” era el titular del miércoles. ¿Qué pasó en realidad?

La declaración de US sobre los resultados de la reunión de Buenos Aires mencionaba que China se comprometía a: i) comprar una cantidad importante de bienes agrícolas, energéticos e industriales de US para reducir el desequilibrio comercial; ii) elevar de inmediato sus importaciones agrícolas desde US; iii) negociar de inmediato sobre transferencia forzada de tecnología, protección de la propiedad intelectual, barreras no arancelarias e intrusiones y robos cibernéticos. Si en 90 días no se conseguían acuerdos en estos temas, US impondría aranceles del 25% sobre todos los productos chinos. La declaración china lo único que dice es que “China trabajará para abrir su mercado, elevar sus importaciones y resolver los problemas en la relación económica y comercial con US en el proceso de una nueva ronda de reforma y apertura”.

Lo único concreto es que se establece una tregua arancelaria de 90 días, que las sobretasas aplicadas siguen en vigor, que no se resolvió ninguno de los temas claves y que tres días después

3 Los “unicornios” corresponden a emprendimientos privados de más de mil millones de dólares.

de “un acuerdo increíble”, altos funcionarios de la Casa Blanca rebajan expectativas y reconocen que no hay compromisos inmediatos ni en agricultura ni en automóviles, como lo anunció Trump. Hay que recordar que el cese del fuego y un acuerdo ya se anunciaron un par de veces en 2018, retornando luego al conflicto. Ya el miércoles, entonces, el consenso de los inversionistas fue que el acuerdo se ve difícil, dado que el martes, el propio Trump sugirió ampliar el plazo crítico de 90 días y volvió a amenazar a China con sus misiles arancelarios.

Una estrategia negociadora errática, con amenazas estridentes, proclamación triunfalista de concesiones obtenidas e imposición de plazos breves y perentorios so pena de nuevas amenazas, es exactamente lo que jamás recomendaría cualquier serio estudioso de las experiencias de negociación con China. La estrategia de Trump es audaz y contradice radicalmente lo que propone Kissinger, por ejemplo. En la medida que esta audacia empiece a afectar los resultados de Wall Street, de las exportaciones agrícolas y las ventas automotrices, el espacio de dicha audacia se irá reduciendo.

Los últimos informes de agencias especializadas indican que el crecimiento en US habría alcanzado su máximo, en tanto la interacción entre una economía que crece sobre su potencial, déficit y deuda públicos al alza, normalización de la política monetaria y cercanías de una curva invertida en tasas de interés, todo ello configura amenaza de recesión para fines de 2019 o inicios del 2020. Si esta amenaza se concretase, Trump enfrentará urgencias mayores que su disputa con China.

La densidad del conflicto

Analistas superficiales hablan de la posibilidad de un acuerdo US-China en 90 días, pero desconocen la magnitud de las diferencias.

Los argumentos de US apuntan a los siguientes objetivos: i) reducir el tamaño del déficit comercial con China; ii) conseguir que China elimine la sobre-producción en sectores como aluminio, acero, cementos y vidrios; iii) proteger el empleo en sectores manufactureros sensibles; iv) frenar a China en la carrera tecnológica, v) obligar a un mayor respeto de China por los derechos de propiedad intelectual; vi) abrir el mercado chino a los automóviles y servicios financieros norteamericanos; vii) conseguir que China abra su mercado de compras públicas empresas norteamericanas y viii) presionar para que las autoridades chinas no discriminen en contra de empresas extranjeras a través de regulaciones discriminatorias.

Por su parte, los argumentos chinos son: i) que US le reconozca su “status de economía de mercado”, compromiso que todos los miembros de la OMC asumieron cumplir desde 2017 al momento en que China ingresó a la OMC (2001); ii) que US archive el argumento de la “manipulación cambiaria” que cada cierto tiempo renueva; iii) que US le permita acceder a importaciones

de y a invertir en tecnología avanzada (semiconductores). Adicionalmente, China reitera su compromiso de seguir abriendo su economía en bienes, servicios e inversiones y de fortalecer su respeto a los derechos de propiedad intelectual, y todo ello en el marco del respeto a su autonomía y de su proceso de “reforma y apertura”.

Entre las “líneas rojas” de China, es decir, sus puntos intransables, aparecen defender la internacionalización de sus empresas, su Made in China 2025, su iniciativa Belt and Road (La Franja y la Ruta) y el AIIB (Banco Asiático de Inversión en Infraestructura). Los principales nudos estratégicos de US parecen ser i) mejorar la protección de la propiedad intelectual de sus empresas, ii) eliminar la ciber-piratería de secretos comerciales, iii) reducir el déficit comercial con China, iv) detener el avance tecnológico chino.

En este contexto, la probabilidad de un acuerdo estable de largo plazo es bien baja, pues ello implicaría una reformulación drástica del modelo chino de desarrollo. Si a ello agregamos las declaraciones del Vice-Presidente Mike Pence el 4 de octubre pasado, “detener y enfrentar a China en todos los planos, frenar su desarrollo y poner a US en primer lugar”, allí es claro que, en ese escenario, la posibilidad de acuerdo es aún menor.

Cooperación y conflicto entre US y China

China da muestras prácticas de avanzar en apertura de mercados y en un mayor respeto a las normas de propiedad intelectual, y estaría dispuesta a establecer compromisos significativos con US, pero a condición que estos compromisos sean balanceados. Es decir, lo que China teme es que US no se conforme con ello, sino que busque que China renuncie a sus objetivos en las tecnologías que moldearán la economía y la sociedad del siglo XXI, es decir, IA, robótica, blockchain, semiconductores, Big Data, etc. Es lo que ya dijo Trump un par de semanas antes del G20 (“China estaría dispuesta a renunciar a su programa Made in China 2025”).

Esto China no lo aceptará jamás pues ello significaría aceptar que US le ponga un techo a sus aspiraciones tecnológicas y a su potencial de crecimiento. Es legítimo presionar por un mayor cumplimiento chino en propiedad intelectual, pero para el mundo sería más adecuado que US usara su poder negociador, ojalá en estrecha sintonía con sus aliados, para negociar un nuevo orden internacional capaz de abordar los desafíos del siglo XXI en materia de comercio, inversiones, cambio climático y reducción de las desigualdades. Ese nuevo orden no puede ignorar a China, sino más bien debe aceptar un mayor peso y mayores responsabilidades de China en la gobernanza de las instituciones globales. El desafío entonces es la construcción de un nuevo multilateralismo, acorde a los desafíos y pesos relativos del siglo XXI, y ya no a los resultados de la Segunda Guerra Mundial.

Las sugerencias de M. Wolf a Occidente al respecto son notables: i) entender que China no es nuestra. Pertenece a los

chinos, ii) aceptar que el modelo político chino seguirá siendo distinto al de Occidente por un largo tiempo, iii) enfocarse en conductas precisas y medibles que afecten a otros y hacerlo de modo consistente y en base a principios, iv) no buscar detener el desarrollo de China, v) reconocer que China es un rival pero también un socio esencial para abordar los desafíos de estabilidad económica mundial y cambio climático (M. Wolf, 2018).

Un acuerdo US-China que perdure en el tiempo requiere compromisos serios y cambios de conducta de ambas partes. Por cierto, ello significa que US debería terminar con la arbitrariedad en sus decisiones de comercio e inversión. Cambios cosméticos que coqueteen con la especulación en Wall Street no sirven; presiones excesivas sobre China tampoco ayudan. US debe aceptar la realidad de China como un socio pleno y negociar una incorporación responsable de China al escenario global, rediseñando la gobernanza de la globalización. Cooperación con competencia en el marco de nuevas reglas concordadas y en cuya conformación han participado US y China es, por cierto, un camino largo y complejo, pero parece ser el único que asegura un mejor escenario económico, social, político y ambiental para el resto del siglo.

En ese sentido, el discurso del Secretario de Estado, Mike Pompeo en Bruselas (4 de diciembre) es un mal antecedente. Pompeo llama a la construcción de un nuevo orden mundial liberal, bajo el liderazgo de US, que privilegie la soberanía nacional por sobre el multilateralismo. Es una propuesta que además de utópica y nostálgica -volver a la inmediata posguerra donde US configuró el orden internacional- es contraproducente, pues lo que se requiere es la integración de China a un nuevo multilateralismo y no el estímulo a los nacionalismos. En este último tema, por lo demás, China ha dado muestras de contar con ventajas comparativas.

El gran desafío es que el “sueño chino” no sea leído como “una pesadilla en US”. En los próximos años asistiremos al conflicto entre America First y Made In China 2025. Serán tiempos marcados por la volatilidad financiera y el comercio no retornará a la normalidad. Corremos el riesgo de transitar desde un comercio regido por normas a otro dominado por el poder político, con inversiones que tenderán a politizarse, particularmente en el caso de áreas vinculadas a las nuevas tecnologías.

América Latina no debiera permanecer indiferente a este eventual escenario. Por cierto, hacer bien los deberes macroeconómicos es el punto de partida; mejorar la calidad de la inserción internacional, avanzando en productividad e innovación es lo que sigue. Pero también será cada vez más necesario que la región mejore sus esfuerzos de integración regional, participe proactivamente en la reforma y modernización de la OMC y sea capaz de construir una mínima agenda de diálogo y cooperación con US, China y con la UE.

Bibliografía

CBO (2018) “The Budget and Economic Outlook 2018 to 2028”, Congress of the US, Congressional Budget Office, April.

<https://www.cbo.gov/system/files/115th-congress-2017-2018/reports/53651-outlook.pdf>

Feldstein, Martin (2018) “How to Increase America’s Saving Rate”, Project Syndicate, 26 de julio.

Mc Kinsey (2017) “Digital China: Powering the Economy to Global Competitiveness”, pg 3., December.

Summers, L (2018) “Donald Trump’s trade policy violates every rule of strategy, Financial times, June 4.

<https://www.ft.com/content/4eda86ec-67da-11e8-ae1-39f3459514fd>

Wolf, M. (2018) “The US must avoid a new cold war with China”, Financial Times, October 30

<https://www.ft.com/content/c9e5ab54-dc2a-11e8-8f50-cbae5495d92b>

Zakaria, F (2018) Trump’s True Talent Isn’t

Negotiating. It’s Marketing, Washington Post, May 24.

<https://fareedzakaria.com/columns/2018/5/24/trumps-true-talent-isnt-negotiating-its-marketing>

STM Report (2018) STM Report: An overview of scientific and scholarly publishing, en

<https://www.timeshighereducation.com/news/china-becomes-worlds-biggest-producer-scientific-research>

SOBRE EL AUTOR



Osvaldo Rosales V.

Economista

Analista y Consultor en temas de economía internacional, Comercio Exterior y Negociaciones Comerciales