

La guerra comercial y su impacto sobre el Sistema Multilateral de Comercio

**Eduardo R. Ablin, Embajador
Seminario Guerra Comercial
Fundación INAI
Bolsa de Cereales, agosto 2018**

¿Fin del Sistema Multilateral de Comercio?

- **Causas a las que se atribuye “guerra comercial” de 2018**
 - **Déficit comercial Estados Unidos (EE.UU.) vis à vis la República Popular China (RPC)**
 - ✓ **visión mercantilista Administración Trump sobre déficit comercial**
 - **Ataque global al Sistema Multilateral de Comercio (SMC)**
 - ✓ **frustración ante Organización Mundial del Comercio (OMC)**
 - **Convergencia intereses comerciales y de seguridad**
 - **Frenar política económica interna RPC**
 - **Lograr desmantelamiento barreras a compañías inversoras**
 - ✓ **que compiten mercado interno chino**
 - **Retrasar progreso tecnológico RPC**
 - ✓ **campos que amenazan directamente liderazgo EE.UU.**
 - **Batalla por liderar revolución tecnológica**

Guerra comercial y proteccionismo

- **Pres. Trump: “guerras comerciales son buenas, y fáciles de ganar”**
- **¿Pensaría Pres. Hoover lo mismo ante Ley Smoot-Hawley 1930?**
 - ✓ petición mil economistas prestigiosos de vetar la Ley por tratarse noma nociva
 - ✓ advertían enorme aumento aranceles afectaría costos producción y precios internos, deterioraría ingresos población y desencadenaría crisis internacional
 - ✓ 1930/1933 comercio mundial se redujo 25% en volumen y 40% en valor
 - ✓ exportaciones EE.UU. se redujeron 61% e importaciones 66%
 - ✓ desempleo alcanzó 25%
 - ✓ no resultó antecedente menor en gestación Segunda Guerra Mundial
- **Apertura internacional o resurgimiento tendencias aislacionistas**
- **Guerras comerciales derivan usualmente en guerras de monedas**
 - ✓ elevados aranceles impulsan a intentar superarlos por vía devaluaciones competitivas

Historia de la OMC

- **EE.UU. potencia hegemónica al concluir Segunda Guerra Mundial**
 - ✓ necesidad contar con sistema multilateral bajo su liderazgo
 - ✓ contemplar políticas comerciales y de seguridad
 - ✓ evitar que divergencias económicas se transformen en disputas bélicas
- **EE.UU. forja sistema financiero y comercial multilateral**
 - ✓ concebida como “Organización Internacional del Comercio”
 - ✓ tercer vértice del “Esquema de Bretton Woods” (1944)
 - ✓ fuerte rechazo en el Congreso EE.UU.
 - ✓ impulso al GATT 1947
 - ✓ institucionalización en “Organización Mundial del Comercio” (OMC, 1995)
 - ✓ diseñada 1994 para atender frustración EE.UU. respecto funcionamiento GATT década 1980
 - ✓ complementada -a instancias EE.UU.- con sistema normativo mucho más preciso y contractualmente vinculante (ESD)
 - ✓ 70 años después EE.UU. parecen dispuestos a arrojar OMC por la borda

Esquema Solución de Diferencias OMC

- recurso durante años '80 al mecanismo de solución de controversias GATT -originalmente contenido en dos artículos- resultó experiencia frustrante para EE.UU
- en respuesta esta falencia OMC incluye “Entendimiento sobre Solución de Diferencias” (ESD)
- ✓ detallado texto (27 artículos y 4 apéndices) aplicable a bienes, servicios y propiedad intelectual, diseñado acorde concepción y tradiciones legales EE.UU.
- ✓ incluye órganos jurisdiccionales e instancias y plazos procesales precisos, apuntando mayor imparcialidad, previsibilidad y rigurosidad legal
- ✓ crea “Organo de Solución de Diferencias” (OSD), encargado de convocar los GE (“panels”)
- ✓ Informes GE son adoptados forma automática, salvo recurso al mecanismo de apelación
- ✓ Decisiones “Organo de Apelación” (OA) no pueden ser recurridas ningún otro ámbito, constituyendo instancia única, al concebirse OMC jurídicamente como “sistema cerrado”
- EE.UU. ponen en duda virtudes esquema por ellos mismos diseñado:
- ✓ más de 500 disputas tratadas -295 con resolución jurisdiccional-
- ✓ 100 sometidas por EE.UU.
- ✓ Administración Obama ya cuestionó confianza en independencia y autonomía ESD
- ✓ críticas focalizan OA, acusado extralimitarse interpretación y aplicación Acuerdos
- ✓ resultan obligaciones que exceden compromisos asumidos
- ✓ alegan decisiones sesgadas contra intereses EE.UU.
- ✓ desestimación normativa interna EE.UU. -investigaciones bajo Sección 301 Ley de Comercio-
- ✓ pretensión decisiones ESD puedan ser revisadas por magistrados EE.UU. en relación conformidad con legislación doméstica

La Administración Trump y la OMC

- 70 años resultados imperfectos, aunque positivos
- Escepticismo en torno virtudes SMC
- Prefiere sustitución por negociaciones bilaterales
- Apunta negociar concesiones específicas de interés EE.UU
- Persigue esquema de reglas selectivo, acorde intereses unilaterales
- Desvaloriza ventajas liberalización intercambio a partir interpretación mercantilista
- Parece inclinarse por desarme del régimen multilateral que ha regulado la post-guerra
 - ✓ a diferencia Liga de las Naciones y OIC rechazadas a priori
 - ✓ se trata de desarticular instituciones en operación, alentadas y lideradas EE.UU.
- Amenaza con:
 - ✓ ignorar dilucidación de derechos que juzguen contrarios a su soberanía
 - ✓ recurrir a normas unilaterales contra desvíos normativos de socios
 - ✓ desconocer primacía normativa multilateral, así como autoridad OMC
 - ✓ exigir reconsideración instrumental OMC, en particular ESD
 - ✓ bloqueo funcionamiento ESD como estrategia dirigida a forzar reforma del mismo
 - ✓ aplicación barreras simétricas contra violaciones principio reciprocidad
 - ✓ eventual retiro de la OMC

¿Bloqueo a la OMC?

- **Tendencias negativas por parte EE.UU. hacia la OMC**
- ✓ **Administración Obama ya bloqueó renovación mandatos jueces OA**
- ✓ **Administración Trump impide proceso nominaciones tres posiciones jueces OA**
- ✓ **de siete jueces que integran OA solo restan cuatro en funciones actualmente**
- ✓ **al requerirse mínimo de tres para examinar cada caso situación podría devenir crítica hacia fines 2018, ya que dos culminan su mandato**
- **Administración Trump debilita -mediante debate procesal- situación OA, manteniendo OMC como rehén**
- **EE.UU. mantiene expectativa lograr modificar ESD acorde sus expectativas, retrotrayendo eventualmente mecánica solución de diferencias al esquema GATT**
- ✓ **cuyo concepto reflejaba poder relativo actores ante carencia equidad garantizada por normas ESD**
- ✓ **al impedirse adecuado funcionamiento mecanismo solución controversias se ataca corazón OMC**
- ✓ **Cuestionándose legitimidad SMC surgido Ronda Uruguay GATT**
- **EE.UU. podría estar afectado por ciclo conocido como “atrición del negociador”**
- ✓ **fase en que diseñador reglas a su satisfacción descubre que no desea le sean aplicadas a sí mismo**
- **interpretación extrema sugiere objetivo Administración Trump apuntaría liquidar OMC “desde adentro”**

Características guerra comercial con RPC

- **colocaciones RPC en EE.UU. ascendieron U\$S 505.600 millones (2017), constituyendo 22% sus exportaciones totales**
- **exportaciones EE.UU. hacia RPC por U\$S 130.000 millones (2017) sólo representaron 8% sus ventas externas**
- ✓ **cabría imaginar conflicto comercial debería resultar en términos relativos más negativo para RPC**
- ✓ **más aún ya que esquema represalias simétricas no le permitiría equiparar sanciones, dado valores previstos exceden total importaciones desde EE.UU.**
- **desatada por EE.UU. se ha reflejado en escalada retaliaciones arancelarias**
- **cada ocasión EE.UU. han impuesto aranceles extraordinarios sobre productos chinos, RPC ha respondido aplicando contramedidas equivalentes**
- **sanciones desconciertan, al articularse luego sucesivas amenazas y represalias sin amedrentamiento mutuo, como "preludio negociaciones"**
- **Presidente Trump calificó RPC "como un amigo, que nos está ayudando mucho en Corea"**
- **tras elogios denunció "agresión económica china", imponiendo medidas punitivas sobre productos equivalentes 0,25% su PBI**
- **necesidad EE.UU. reequilibrar su balanza comercial bilateral**

Desarrollo guerra comercial con RPC

- marzo inicia agresiva política comercial externa EE.UU.
- imposición aranceles sobre acero (25%) y aluminio (10%) sustentados normativa unilateral seguridad (Sección 232 – Trade Expansion Act 1962)
- se aceptaron excepciones Argentina, Australia, Brasil y Corea sujetas autolimitación exportaciones -instrumento prohibido OMC-
- anuncio aranceles (25%) sobre productos chinos hasta U\$S 50.000 millones
- ✓ primer tramo (U\$S 36.000 millones) vigente primera semana julio
- ✓ segundo tramo (U\$S 14.000 millones) vigente última semana agosto
- en marco investigación USTR (Sección 301 - Ley de Comercio 1974)
- normativa unilateral para prevenir abusos contra empresas EE.UU., obligadas transferir tecnología sensible sin costo ni compensación (U\$S 48.000 millones)
- ✓ amenaza pendiente ampliación aranceles por U\$S 100.000 millones para frenar “competencia desleal” y “robo” propiedad intelectual
- ambos países recurrieron a OMC
- contramedidas chinas equiparan nivel de EE.UU., subordinadas a su calendario instrumentación
- ¿Es este el país caracterizado como “amigo” por Presidente Trump?

Inversiones RPC en EE.UU.

- **Administración Trump envió al Congreso legislación reforzando poder “Committee on Foreign Investment” (CFIUS)**
- ✓ **controlar y eventualmente prohibir empresas RPC inviertan en firmas reconocido dominio tecnológico EE.UU.**
- ✓ **bloquear exportaciones bienes de características avanzadas hacia RPC**
- ✓ **Secretario Tesoro deberá adicionalmente recomendar acciones restrictivas inversión empresas RPC en EE.UU. asociadas diez industrias programa “Made in China 2025”**
- **evaluación EE.UU. dicho programa intensifica conflicto no declarado en torno desafío dominio EE.UU. en materia alta tecnología**
- ✓ **necesidad proteger propiedad intelectual**
- **Medidas inversión confrontan Presidente Trump directamente con programa desarrollo propio Presidente Xi Jinping**

Negociaciones bilaterales

- **Presidente Trump exigió RPC reducir superávit bilateral U\$S 100.000 anuales**
- ✓ **ante falta disposición RPC solicitó USTR considerar aplicación aranceles por U\$S 200.000 millones (70% colocaciones chinas en EE.UU.)**
- **para evitar tal instancia se acordó desarrollar negociaciones en Beijing:**
- ✓ **EE.UU. esperaba incremento compras productos agrícolas 35-40% (2018)**
- ✓ **duplicación adquisiciones sector energético en 5 años**
- ✓ **mejoramiento condiciones exportaciones manufacturas**
- **delegación conducida Secretario Tesoro Steven Mnuchin incluyó “halcones”**
- **retaliación preliminar RPC ante anuncios:**
- ✓ **ascendió U\$S 3.000 millones**
- ✓ **cubriendo 2% total importaciones desde EE.UU.**
- ✓ **incluyó 80 variedades frutas, frutos secos, vinos, etanol, carne porcina, aluminio reciclado y tubos acero sin costura**
- **retaliación efectiva RPC impuso aranceles 25% sobre 545 líneas arancelarias de las cuales 370 correspondieron productos agrícolas y pesca -liderados por soja- automóviles, productos químicos y aeronaves**

Visiones contrapuestas

- conversaciones reflejaron concepciones económicas antagónicas
- subsisten amplias diferencias postergadas
- RPC aspiraba zanjar aspectos puntuales mientras EE.UU. apuntaba debatir reformas estructurales en la relación
- delegación EE.UU. demandó cambios sustantivos políticas domésticas RPC:
 - ✓ requirió reducción déficit bilateral mercancías U\$S 200.000 millones hacia 2020
 - ✓ exigió eliminar medidas distorsivas -subvenciones- asociadas política industrial
 - ✓ reclamó desarme progresivo requisitos inversión en empresas conjuntas y transferencia tecnológica forzosa
 - ✓ solicitó abandono solicitudes consultas OMC concernientes acero y aluminio
 - ✓ sugirió no reiterar reclamo otorgamiento status de economía de mercado
 - ✓ descartó levantamiento controles sobre exportación bienes alta tecnología
 - ✓ consideró inviable liberalizar inversiones empresas RPC en EE.UU.
- delegación RPC respondió amenazando con retaliaciones comercio equivalentes:
 - ✓ recordó que sin acceso a EE.UU. sus empresas no podrán globalizar su tecnología
- paquete EE.UU. equivalía rendición RPC, provocando reclamo realismo, racionalidad y pragmatismo, prescindiendo demandas inaceptables por contrariar soberanía para fijación políticas autónomas

Acciones ante OMC

- **Retaliación efectiva RPC ante segundo tramo previó imponer arancel adicional 25% sobre 114 líneas arancelarias correspondientes productos industriales:**
 - ✓ **productos químicos, equipos médicos y energía**
 - ✓ **por valor U\$S 16.000 millones**
 - ✓ **sector agrícola sufrió endurecimiento inspecciones ingreso a RPC, práctica habitual presión socios comerciales**
 - ✓ **provisión aviones Boeing por U\$S 38.000 millones podría verse relegada**
 - ✓ **postergación adhesión RPC al “Acuerdo sobre Compras Públicas” OMC privaría EE.UU. de mercado estimado U\$S 500.000 millones**
- **RPC alega ante OMC:**
 - ✓ **EE.UU. abusan “remedios” previstos contra presuntas prácticas desleales, debilitando SMC**
 - ✓ **rechaza sostener negociaciones basadas investigaciones originadas en legislación unilateral, al haber abolido OMC la denominada “cláusula de fundador” GATT**
 - ✓ **permitía continuar aplicando legislación propia en materia de política comercial**
- **EE.UU. solicita consultas:**
 - ✓ **concernientes “medidas relativas protección derechos propiedad intelectual”**
 - ✓ **demostrar marco ADPIC que cesión tecnología acorde régimen inversión extranjera constituya “robo” propiedad intelectual no resultará sencillo**
 - ✓ **prácticas “informales” chinas respecto inversores son ampliamente conocidas**
 - ✓ **si empresas aceptaron condiciones como costo para beneficiarse acceso mercado RPC caso resultará complejo, pudiendo requerir años litigio**

Medidas comerciales y “seguridad nacional”

- Departamento Comercio completó enero 2018 investigaciones iniciadas abril 2017 relativas importaciones productos acero y aluminio
- Investigaciones bajo “Sección 232 Trade Expansion Act de 1962”, destinada evaluar implicancias importaciones bienes para “seguridad nacional”
- menos 30 investigaciones concretadas dicho marco, mayor parte negativas, por ende sin consecuencias, última 2001
- Dificultad definir “seguridad nacional” en normativa comercial internacional, concepto ausente en legislación EE.UU. , así como en Artículo XXI GATT
- permite al Ejecutivo -con criterio discrecional y sin límite temporal- incrementar aranceles “consolidados” o establecer restricciones cuantitativas si excesiva dependencia de importaciones amenaza industria doméstica, impidiendo satisfacer necesidades defensa
- imposibilidad -no obstante 150 procedimientos antidumping y anti-subsvenciones en curso- ajustar sobrecapacidad mercados
- 10 países concentraron 80% volumen acero importado EE.UU. (2016)
- paradójicamente RPC no integra dicho listado
- Administración Trump abandona tradición EE.UU. que disocia política comercial de “seguridad”

Aplicación normativa unilateral EE.UU.

- no requiere probar prácticas desleales, ni cumplir estándares causales rigurosos como caso salvaguardias
- tres alternativas citadas requieren demostración “daño o amenaza de daño”
- precisas metodologías investigación y cálculo según acuerdos OMC
- conllevan verificación parámetros estrictos
- Administración Trump habría optado vía unilateral para eludir mecanismos contemplados OMC contra prácticas comerciales desleales
- sólo debe contemplar impacto competencia externa sobre industria
- desplazamiento producción doméstica que conduzca desempleo sustantivo, caída ingresos fiscales, pérdida capacidades productivas o inversiones
- si EE.UU. apuntaran contrarrestar presuntas prácticas comerciales desleales tendrían abierto recurso regímenes antidumping y antisubvenciones
- si enfrentaran crisis sectorial por incremento imprevisto volumen determinadas importaciones restaría opción invocar una salvaguardia
- RPC consideró medida constituye salvaguardia, apoyada por India, UE, Canadá, entre otros
- si EE.UU. contemplara “amenaza de seguridad” restaría apelar a excepción específica Artículo XXI GATT, norma compleja interpretación y eficacia
- Miembros OMC afectados deberán recurrir ESD, confrontando debate complejo e incierto sobre relación “seguridad y comercio internacional”
- peligro “seguridad nacional” pretenda ser invocada con fines protección

Interpretaciones alternativas de la guerra comercial

- se centra en armas de naturaleza comercial -aranceles punitivos EE.UU. respondidos por retaliaciones equivalentes RPC-
- autoridades EE.UU. han justificado accionar a partir normativa unilateral
- EE.UU. asocia prácticas comerciales presuntamente desleales con programa política industrial “Made in China 2025”
- ✓ iniciativa centrada diez sectores industriales relevantes para conocimiento futuro de avanzada, centrales para denominada “cuarta revolución industrial”
- ✓ la que considera amenaza sus intereses de seguridad
- estrategia RPC se propone reorientar en una década industria manufacturera china hacia sectores alta tecnología
- ✓ propone superar deficiencias productivas generando economía industrial avanzada por vía significativas inversiones en investigación y desarrollo
- ✓ convertir RPC en potencia científico-tecnológica hacia 2020 conlleva invertir en Investigación y Desarrollo 2,5% PIB
- ✓ RPC alcanzó un millón solicitudes patentes (2017) según OMPI
- ✓ objetivo último es reducir dependencia tecnología importada, sustituyéndola por desarrollos propios
- ✓ apunta promover presencia alta tecnología china a nivel internacional, identificando sectores estratégicos que aspira a liderar mundialmente

Made in China 2025

- **persigue alcanzar producción “inteligente” integrando avanzado herramental informática a manufactura cadenas de valor más dinámicas**
- ✓ **comprenden tecnología información, inteligencia artificial, comunicaciones, redes 5G, ciberseguridad, biotecnología, farmacia, biomedicina, equipo médico, robótica, ingeniería aeroespacial, marítima y de vías férreas, equipamiento agrícola, instrumental energético, maquinaria control numérico, impresoras 3D, materiales sintéticos, y vehículos no contaminantes**
- **enfrentar carencias autoabastecimiento:**
- ✓ **RPC concentra 60% demanda mundial “semiconductores” aunque sólo genera 13% oferta global**
- ✓ **más importantes empresas diversos sectores -ej. aeronáutica- dependen importación 95% de componentes centrales para producción y control**
- **establece metas específicas:**
- ✓ **alcanzar 70% autosuficiencia tecnológica en industrias avanzadas**
- ✓ **ubicar las mismas hacia 2049 en posición dominante a nivel internacional**
- **calendarios objetivos largo plazo gobierno RPC han resultado rigurosamente cumplidos**
- **programa enmarcado en anhelo Presidente Xi Jinping de lograr “vigorización nacional” segunda economía mundial**
- ✓ **bajo liderazgo “Partido Comunista Chino” (PCC)**

“Made in China” y seguridad EE.UU.

- autoridades RPC presumen presentaciones sobredimensionadas acerca éxitos alcanzados pueden convertirse “boomerang”
- ✓ sectores académicos RPC difunden haber superado liderazgo tecnológico EE.UU.
- ✓ ámbitos académicos internacionales estiman retraso RPC respecto frontera tecnológica internacional en torno 15/20 años
- Agencias Seguridad EE.UU interpretan dicha actitud como reflejo firme intención convertirse actor dominante tecnología de avanzada
- ✓ deducen del programa desarrollo RPC amenaza a su seguridad
- ✓ Pentágono advirtió 2017 inversión estatal RPC involucra tecnologías uso dual tendientes acrecentar poder económico y militar con fines dominio tecnológico
- ✓ Agencias Inteligencia EE.UU. observaron 2018 creciente reclutamiento RPC científicos extranjeros
- ✓ avance adquisición empresas EE.UU. alta tecnología (U\$S 45.000 millones 2016)
- ✓ USTR califica desarrollo como amenaza sin precedentes a base industrial EE.UU.
- se atribuye a programa “Made in China” ambición controlar cadenas aprovisionamiento que cruzan industria electrónica moderna
- ✓ sectores quedarían sometidos control poder geopolítico rival
- ✓ programa RPC prioriza consideraciones políticas en contexto más autoritario
- ✓ ello explicaría restricciones regulatorias aplicadas empresas inversoras en RPC
- ✓ en particular obligación constituir “joint-ventures” con socios locales impuestos
- ✓ según USTR se apropian ilegalmente y sin compensación tecnología inversores

Batalla por liderar revolución tecnológica

- **RPC acelera esfuerzos impulsar industria tecnológica generadora 30% PIB y 22% empleo**
- ✓ **asigna crecientes recursos estatales coordinados sector privado y centros académicos**
- ✓ **para superar debilidad productiva ha instalado 5 centros nacionales innovación -aspirando a 40 hacia 2025- y 48 a nivel provincial**
- ✓ **prevé hasta 2020 invertir U\$S 17.000 millones para elevar 42 principales universidades a primeros planos excelencia académica a nivel mundial**
- **RPC enfatiza se trata programa inspirado en iniciativa alemana “Industry 4.0”**
- ✓ **esquema alemán orientado casi exclusivamente a investigación básica**
- ✓ **RPC incluye subsidios gubernamentales, movilización importantes ingresos empresas estatales , exenciones impositivas y préstamos masivos a tasas subvencionadas**
- ✓ **compleja naturaleza instrumentos torna dificultoso cálculo fondos asignados programa**
- ✓ **estimaciones oscilan en torno U\$S 320.000 millones (2,5% PIB 2017)**
- ✓ **RPC se propone promover “campeones nacionales” capaces liderar dominio sectores alta tecnología**
- ✓ **inversión privada destinada “start-ups tecnológicos” superó U\$S 2.700 millones (2017)**
- **objetivo RPC es prevenir alegaciones no conformidad con normativa OMC**