

La primera gran guerra comercial del siglo XXI: reflexiones sobre sus causas, contexto y consecuencias ¹

Carlos Galperín², Horacio Arce³ y Rubén Marx⁴

Julio 2022

Resumen

Este trabajo analiza la primera gran guerra comercial del siglo XXI que tiene a Estados Unidos y China como principales contendientes. El análisis se realiza mediante un enfoque ecléctico. Las medidas tomadas por la Administración Trump confirman las hipótesis planteadas en los enfoques teóricos presentados: la espiral ascendente de aranceles de represalia estaría mostrando que tanto Estados Unidos como China pierden en esta guerra arancelaria, pero la pérdida de China sería mayor que la de Estados Unidos; la política de Estados Unidos es un ejemplo de un unilateralismo agresivo que busca obtener mejoras bajo la amenaza de represalias arancelarias; Estados Unidos no busca establecer reglas o hacerlas cumplir, sino obtener resultados cuantitativos; las medidas de política comercial adoptadas por Trump serían una expresión de un hegemon en declive; el acuerdo Fase 1 no garantiza el fin del conflicto por la hegemonía.

Abstract:

This work analyzes the first great trade war of the 21st century that has the United States and China as the main contenders. The analysis is carried out using an eclectic approach. The measures taken by the Trump Administration confirm the hypotheses raised in the theoretical approaches presented: the upward spiral of retaliatory tariffs would be showing that both the United States and China lose in this tariff war, but China's loss would be greater than that of the United States. ; US policy is an example of aggressive unilateralism seeking improvements under the threat of retaliatory tariffs; The United States does not seek to establish rules or enforce them, but to obtain quantitative results; the trade policy measures adopted by Trump would be an expression of a hegemon in decline; the Phase 1 agreement does not guarantee the end of the conflict for hegemony

A principios de 2018 se inició un aumento de las tensiones comerciales entre diversos países, situación que la opinión pública la caracteriza como de guerra comercial. En todos los “frentes” participa Estados Unidos y el principal “contrincante” es China, aunque hay frentes en que Estados Unidos se enfrenta a países desarrollados, como la Unión Europea (UE), Canadá y Japón, y países en desarrollo como India y México.

¹ Este trabajo se realiza en el marco del proyecto “Las guerras comerciales y los procesos de integración económica: el caso de la renegociación del NAFTA/TLCAN”, financiado por el programa PROINCE de la Universidad Nacional de La Matanza y llevado a cabo en su Escuela de Posgrado.

² Universidad Nacional de La Matanza, Centro de Economía Internacional y Universidad Nacional de Lomas de Zamora.

³ Universidad Nacional de La Matanza, Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento y Universidad del Museo Social Argentino

⁴ Universidad Nacional de La Matanza

Los principales argumentos son la amenaza a la seguridad nacional a partir de la competencia “desleal” en acero y aluminio, la transferencia forzosa de tecnología que implementó el gobierno chino sumado a no respetar la propiedad intelectual, y el déficit comercial y la inmigración ilegal en el marco del NAFTA (Tratado de libre comercio de América del Norte). El principal instrumento es la suba de aranceles en forma unilateral.

Este fenómeno es una ocasión propicia para reflexionar sobre la teoría y la práctica de la política comercial. Es así que revivió el debate entre proteccionistas y librecambistas, e hizo que la “academia” se involucre tanto en el debate político como en el análisis de las medidas adoptadas, para lo cual tuvo que salir de la “torre de cristal” del análisis teórico.

Los análisis se basaron, en su mayor parte, en la teoría de la política comercial, mientras otros han buscado respuestas a través del análisis histórico de los sucesos. Mientras en el primer caso se utilizó un cuerpo teórico que, como se verá luego, es un “buen predictor” de los resultados y consecuencias, el enfoque histórico permite apreciar las semejanzas con estrategias y tácticas llevadas en el pasado y así plantear posibles resultados de experiencias que se repiten.

Esta guerra tiene diversos frentes y productos involucrados, se nutre de amenazas y de acciones concretas, emplea instrumentos unilaterales, regionales y multilaterales, y dada la envergadura de los contendientes, sus consecuencias afectan el comercio de todos los países y ha obligado a modificar la política comercial de muchos de ellos. Una forma de apreciar su magnitud es que en los debates plurilaterales, como en el G-20 y el G-7, su importancia recién fue opacada por la aparición de la pandemia de la enfermedad del virus Corona 2019.

El objeto del presente artículo es basarse en los análisis teóricos e históricos para reflexionar sobre las causas, contextos y consecuencias de esta “guerra comercial”. Para ello sigue un enfoque ecléctico que combina la economía de la teoría y la práctica de la política comercial con enfoques teóricos de las relaciones internacionales.

El aporte de este trabajo es el análisis de una guerra comercial mediante un enfoque ecléctico, vincular la presente guerra con los vaivenes y fundamentos de la política comercial de Estados Unidos y presentar los diversos frentes de batalla, incluyendo la que se da en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

El trabajo se estructura de la siguiente forma. En la primera sección se revisan diversos enfoques teóricos que analizan la teoría de las guerras comerciales y se resumen las lecciones que brinda la historia de estos conflictos. En la segunda se incluyen algunas reflexiones sobre la teoría y la práctica de la política comercial en un contexto de guerra comercial. Vistos los aspectos teóricos, en la tercera sección se resume y analiza la política comercial de la Administración Trump y su relación con las tensiones comerciales. En la cuarta se presenta la actual guerra comercial y sus principales “frentes de batalla” mientras que en la quinta se revisan los casos en los “Tribunales” de la OMC. En la sexta se presentan las consecuencias teóricas de esta guerra y se revisan estudios que evaluaron su impacto comercial desde un punto de vista empírico. En la séptima se “testean” las hipótesis explicativas presentadas. Por último, y a modo de

conclusión, se presentan las semejanzas y diferencias de la guerra actual con las ocurridas en el último siglo y medio.

1. Teoría e historia de las guerras comerciales

Según la definición de Conybeare (1985), la guerra comercial se caracteriza por ser un conjunto de medidas con objetivos económicos referidos a la producción de bienes que se buscan alcanzar mediante restricciones comerciales⁵. No debe confundirse con el concepto de “guerra económica” que son todas las medidas económicas tomadas antes, durante, después o en vez de una guerra militar con el fin de dañar al enemigo (Wiles, 1987)⁶.

Las denominadas guerras comerciales han tenido tanto objetivos ofensivos como defensivos. Los primeros se refieren a usar la política comercial como un instrumento para abrir el mercado del otro país a las exportaciones propias –política unilateral agresiva u ofensiva–; los segundos, a proteger un sector local de la competencia de los productos importados. En ambos casos, los países perjudicados adoptan represalias que pueden ser seguidas por respuestas del país iniciador. Ambas situaciones se han analizado en la teoría y se han reflejado en estudios históricos.

La literatura sobre guerras comerciales y políticas unilaterales agresivas es de larga data, y es tanto descriptiva como valorativa. En un principio relacionó la política comercial con el poder de los Estados en el plan internacional. Luego se concentró en los aspectos económicos, aunque sin dejar de tener en cuenta las relaciones de fuerza entre países.

1.1. La búsqueda del poder

Su inicio se puede rastrear en lo que Schumpeter (1986) denomina la “literatura mercantilista”. Según Schumpeter, los autores de los siglos XVII y XVIII, en particular los ingleses, vinculan las medidas proteccionistas para tener una balanza comercial positiva con la política de acrecentar el poder internacional y mejorar la seguridad nacional. Al respecto cita una frase de Child que dice que “el comercio exterior produce riqueza, la riqueza poder, el poder defiende nuestro comercio y nuestra religión” (Schumpeter, 1986: 346).

Esta relación entre mercantilismo y poder también la sostienen autores contemporáneos como Gilpin (1987), para quien el mercantilismo de finales del siglo XX busca el logro de la “supremacía económica” (Gilpin, 1987: 396). Este autor diferencia dos tipos de mercantilismo: el benigno, que pretende proteger ciertos sectores, el empleo y el control de la política macroeconómica; el maligno, que tiene como objetivo la acumulación de poder nacional y la dominación de otros estados (Gilpin, 1987: 404). Mientras el primero es defensivo, el segundo es ofensivo, “es una guerra con medios económicos”.

⁵ El no ser la guerra comercial un fenómeno común se refleja en la autorizada e irónica definición de Goode (2007: 443): “una exageración periodística para los períodos de graves disputas comerciales entre importantes socios comerciales”.

⁶ Las guerras económicas también utilizan medidas comerciales, como embargos, bloqueos, boycotts, listas negras de empresas, entre otras.

Una mirada alternativa desde un punto de vista económico es la de Krugman (1994), para quien está muy difundida la visión de que el problema económico de los países es ganar la competencia con otros. Esto ha conducido a una “peligrosa obsesión” por la competitividad del país, para lo cual se han propuesto diversas medidas de política, incluyendo el proteccionismo y la guerra comercial.

1.2. El análisis económico

Un ejemplo de la conjunción de los enfoques descriptivos y valorativos es Adam Smith (1987: 412-413), para quien la represalia o retorsión es una excepción válida al principio del libre comercio en los casos en que “algunas de las naciones extranjeras restringen con derechos elevados la entrada de muchas de nuestras manufacturas”. Pero considera acertada la política de represalias solo si gracias a ellas se consigue “suprimir las prohibiciones y los elevados aranceles que las originaron”; en caso contrario, “resulta injustificado el método de vindicar un daño ocasionado a ciertos sectores de una nación, con hacer otro, no sólo a estas clases lesionadas en sus intereses, sino a casi todas las demás del país”. Dicho de otro modo, un mal más otro mal no suman un bien.

Con un enfoque opuesto, Joan Robinson sostuvo que en épocas de desempleo generalizado, las medidas comerciales que aumentan el saldo comercial pueden reducir el desempleo en el propio país y aumentarlo en el de otros. A esta política la llamó “beggar-thy-neighbour” –empobrecer al vecino– (Çağatay, 1987). Pero para ello, los vecinos no debían tomar represalias; si lo hacían, iba a bajar tanto el comercio como el producto mundial.

El análisis económico de esta cuestión tomó diversos caminos, de los cuales recatamos cuatro: los términos de intercambio, el unilateralismo, las políticas orientadas a resultados y la tesis de la estabilidad hegemónica.

1.2.1. *El análisis económico: arancel óptimo y términos de intercambio*

El primer camino consistió en utilizar como herramienta de análisis al arancel óptimo y al impacto de medidas comerciales sobre los **términos de intercambio**. Este argumento sostiene que si el país I aumenta el arancel de importación, reduce su demanda de importaciones, disminuye el precio de los bienes importados y, como sus precios de exportación no cambian, mejora sus términos de intercambio y sus ganancias de bienestar. La situación cambia si el país perjudicado (país II) responde con un aumento de sus aranceles de importación y con ello puede reducir la demanda de bienes provenientes del país I. Esto supone que los países que pueden hacer esto son “grandes” según la teoría del comercio internacional, esto es, que pueden modificar los precios de los mercados internacionales con sus acciones (Appleyard y Field, 1997).

Aun cuando este análisis ha sido tratado más como una cuestión teórica que práctica (Scitovsky, 1987), algunas conclusiones son aplicables para analizar este tipo de conflictos comerciales:

- i. las ganancias del país que impone el arancel con la intención de modificar los términos de intercambio a su favor, pueden desaparecer si cada país afectado toma

medidas similares en represalia, lo cual a su vez contribuye a un empobrecimiento general por la reducción de las ganancias derivadas de la especialización comercial (Scitovsky, 1987);

ii. puede haber casos en que un país gane con un aumento de aranceles incluso si otros le aplican represalias, lo cual depende de la relación entre las elasticidades de la demanda de importaciones de ambos países respecto al precio relativo de las importaciones de ambos países, esto es, depende de la sensibilidad relativa de la demanda: si la elasticidad del país que inicia la guerra arancelaria (país I) es mayor que la del país que toma la represalia (país II), el país I gana a pesar de la represalia⁷; si las elasticidades son similares, ambos pierden (Johnson, 1953-1954);

iii. según Kennan y Riezman (1988), no importan las elasticidades sino la participación en el comercio: “si un país es sustancialmente más grande que el otro, el más grande puede esperar ganar si comienza una guerra arancelaria” (Kennan y Riezman, 1988: 84). Este resultado fue generalizado por Syropoulos (2002);

iv. si la medida original y la represalia toman la forma de una cuota en vez de un arancel, ambos países pierden (Rodríguez, 1974; Tower, 1975);

v. cuando ambos países son “grandes” (relación oligopolística), una guerra arancelaria con represalias que buscan inducir al “desarme” hace que ambos países pierdan (Corden, 1997);

vi. si bien las represalias conducen a que ambas partes pierdan, su uso en forma medida equivale a imponer un costo a quien aumenta sus aranceles sin respetar las normas comerciales que rigen la relación comercial mutua y puede prevenir dichas medidas (Martin y Vergote, 2008). Las normas del GATT permiten las represalias en caso de dumping, subsidios a las exportaciones, cuando corresponde salvaguardias y en el sistema de solución de diferencia;

vii. cuando se analiza el caso de terceros países que no participan de la guerra, se encuentra que pueden ganar si su patrón comercial es similar al del país grande ya que pueden ser proveedores sustitutos de los países que entre ellos se imponen aranceles mayores (Syropoulos, 2002; Syropoulos y Dinopoulos, 2012; Vanzetti, Do y Peters, 2020);

viii. Grossman y Helpman (1995) incorporan al modelo “lobbies” que buscan influir sobre la política comercial de cada país con el resultado de que el sector organizado consigue un arancel que lo proteja o un derecho a la exportación que lo beneficie, según si el sector organizado compite con las importaciones o si es consumidor de los bienes exportables. Si los gobiernos negocian el nivel del arancel, el resultado dependerá de la fortaleza del grupo de interés de cada país: el grupo más fuerte obtendrá una mayor protección, mientras que grupos equilibrados en fuerza llevan a precios internacionales de libre comercio;

ix. mediante un análisis cuantitativo, Ossa (2014) estima los aranceles que cada país aplicaría y las ganancias o pérdidas de bienestar. Si no hubiera temor a una represalia, el arancel óptimo promedio mundial sería 62,4% y las ganancias de bienestar superarían a las pérdidas; si hubiera represalia, el arancel promedio sería 63,4%, el comercio se reduciría y todos los países perderían bienestar;

x. en suma, el caso general es que ningún país que participa en una guerra comercial gana, ya sea que utilice como “armas” los aranceles o las cuotas y afecten a las importaciones o exportaciones. Pero existen casos específicos en que sí.

⁷ Si ante un aumento de igual magnitud en los aranceles de importación, la respuesta del país I es mayor que la respuesta del país II, la demanda de importaciones de I cae más que la de II; por ende, las exportaciones de I a II se reducen menos que las de II a I; las ganancias netas de bienestar de I son mayores que las de II.

1.2.2. El análisis económico: unilateralismo agresivo y política orientada a resultados

El segundo camino que se ha seguido es el de revisar las consecuencias de las medidas unilaterales, a veces hecho de manera conjunta con el tercer camino que consiste en el análisis de una política comercial orientada a resultados vs. una orientada a la creación y cumplimiento de reglas.

En relación con el camino del unilateralismo, Bhagwati (1990) menciona tres tipos de concesiones:

- i. *unilateralismo para uno mismo*, que consiste en abrir el mercado de manera autónoma;
- ii. *reciprocidad*, por la cual uno abre su mercado si el otro país abre el suyo; es el enfoque habitual en las negociaciones de acuerdos de libre comercio y en las rondas del GATT/OMC;
- iii. *unilateralismo para otros*, por el cual se busca que el otro país otorgue concesiones bajo la amenaza de represalias comerciales.

El primer tipo de concesión es la que prevalece en la teoría de la política comercial y fue el eje de la política comercial del Reino Unido en el Siglo XIX.

La reciprocidad es uno de los pilares de las negociaciones del GATT y en general de las negociaciones de los acuerdos de libre comercio. Su fundamento no es la teoría convencional de la política comercial sino que es un “mercantilismo iluminado”: a pesar de considerar que las importaciones son un mal, las permito si a cambio obtengo más exportaciones –un bien– (Krugman, 1994). Sus ventajas son más prácticas que teóricas (Bhagwati, 1990): i. se produce una liberalización en el mercado propio y en el de la contraparte, una doble ganancia; ii. las concesiones mutuas son consideradas más aceptable por los gobiernos y por los sectores que pierden; iii. las presiones de los sectores exportadores a favor del acuerdo permiten compensar las presiones en contra de los que compiten con las exportaciones. La experiencia muestra que esta forma de pensar ha permitido reducir las barreras comerciales desde la creación del GATT.

Por su parte, mientras que en la reciprocidad rigen normas comunes para las partes que negocian, en el unilateralismo para otros hay una confrontación bilateral en la cual el poderoso puede exigir al otro concesiones comerciales o la aceptación de ciertas disciplinas sin recibir nada a cambio, bajo la amenaza de la aplicación de un aumento de aranceles y otras medidas. Su uso luego de la creación del GATT refleja una violación de las normas multilaterales –en particular al principio de nación más favorecida reflejado en el artículo 1–. A su vez afecta la imagen de equidad que deberían tener las relaciones comerciales entre países, elemento importante para que dichas relaciones sean estables y perduren. Por último, considera que aunque se lo quiera utilizar para fines altruistas, como podría ser una mayor liberalización multilateral, sería una situación equivalente a la actitud de un “dictador benigno” (Bhagwati, 1990).

Este unilateralismo agresivo se lo asocia a una política comercial orientada a resultados, que se refiere a una situación en la que la política comercial busca resultados medidos en cantidad de comercio más que en las reglas y procesos que se utilizan para comerciar (Verdier, 1998). La semejanza con el unilateralismo se basa en que ese resultado

implica fijarle a un país una meta de exportaciones bajo la amenaza de represalias unilaterales. Este tipo de medidas se utilizaron durante el conflicto entre Estados Unidos y Japón en la segunda mitad de los 80 y primera mitad de los 90 por el cual Estados Unidos le exigió a Japón un mayor acceso a su mercado.

Quienes proponen este enfoque sostienen que es un *second best* para los casos en que es necesario para abrir mercados sujetos a restricciones invisibles vinculadas a costumbres y prácticas comerciales y a barreras difíciles y/o costosas de monitorear a través de las normas de la OMC.

Esta política orientada a resultados tiene diversos peligros (Stehn, 1993). Primero, que se use para beneficio de los sectores locales con más influencia y se deje de lado el objetivo de remoción de barreras comerciales; por ejemplo, podría apuntar a los países e industrias que los sectores locales acusen de practicar políticas desleales. Un segundo peligro es socavar la predicibilidad de la política comercial de modo que una concesión puede requerir violar un acuerdo previo alcanzado con otro país y tener que renegociar ese acuerdo. Un tercero es que la falta de reglas puede conducir a buscar múltiples objetivos en conflicto, como ser mejorar los términos de intercambio, proteger las industrias locales, cuidar el empleo local, o mejorar la industria de defensa.

1.2.3. El análisis económico: tesis de la estabilidad hegemónica

Otra explicación gira en torno a la pérdida de la “estabilidad hegemónica”, esto es, la falta de un liderazgo con poder dominante –el hegemón–. Según esta teoría, un orden económico internacional liberal no puede desarrollarse en forma plena sin la presencia de un poder hegemónico comprometido con el libre mercado y el interés de otros estados con poder económico en seguir las reglas de una economía abierta (Gilpin, 1987: 72-73). Entre estas reglas se destaca el principio de no discriminación en el comercio –la concesión otorgada a un país se extiende al resto de los países– presente en el artículo 1 del GATT.

El primer hegemón de este orden liberal fue el Reino Unido desde el fin de las guerras napoleónicas a principios del Siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial, y el segundo fue Estados Unidos luego de la Segunda Guerra Mundial (Ilgen, 1985; Gilpin, 1987). Ambos países tenían “poder económico”, esto es, la habilidad de “estructurar o reestructurar los principios y procedimientos del régimen económico internacional en el cual participan” (Ilgen, 1985: 2). Para Gilpin (1987), este poder es la capacidad de la economía para responder a los cambios en el entorno económico global.

Mientras un hegemón en ascenso prefiere una economía abierta con libre comercio y se muestra dispuesto a asumir parte de los costos de este orden –v.g., el impacto de la apertura económica sobre la estabilidad social (Krasner, 1976)–, un hegemón en descenso prefiere un escenario proteccionista para cuidar su status (Janusch y Lorberg, 2020). El sistema se debilita si el líder deja de actuar en beneficio de los intereses comunes y si los ciudadanos del hegemón consideran que el costo del liderazgo supera los beneficios. Según Gilpin (1987: 78)), “la teoría sugiere que la economía mundial estará caracterizada en forma creciente por conflictos económicos”. El líder en ascenso buscará modificar el régimen y puede entrar en conflicto con el actual líder. La extensión y magnitud del conflicto dependerá de la capacidad del hegemón de adaptarse

al nuevo escenario o de cooperar con las potencias en ascenso para solucionar los problemas que enfrenta.

Pero aun cuando el líder ve reducido su poder, el cambio de régimen no es inmediato, ya sea debido a la inercia de las instituciones —el costo de abandonar un sistema puede ser mayor que el de mantenerlo— o la ausencia de alternativas; un acontecimiento de magnitud es necesario para que los Estados lo modifiquen (Krasner, 1976; Gilpin, 1981).

1.3. Las lecciones de la historia

En las guerras bilaterales de fines del siglo XIX y principios de XX, el país más grande solía finalizar la contienda con mejores condiciones de acceso que el país más chico, haya sido o no quien inició la contienda, pero no siempre este fue el resultado⁸ (Conybeare, 1985):

i. Italia vs. Francia (1887-1898), que fue iniciada por Italia y en la cual era la parte más débil; Italia intentó obtener mejores condiciones de acceso a Francia utilizando como “arma” el aumento de los aranceles cobrados a Francia; Francia respondió con represalias arancelarias; Italia retrotrayendo sus aranceles al nivel anterior y además tuvo que mejorar las condiciones de acceso.

ii. similares son los casos entre Suiza vs. Francia (1892-1895), iniciado por Suiza, que tuvo que mejorar las condiciones de acceso previas al inicio de la “contienda”; y Rusia vs. Alemania (1893-1894), en la cual también perdió la parte más débil (Rusia) que había iniciado la disputa pensando que la dependencia alemana de los productos agrícolas rusos iba a ser un “arma” suficiente para conseguir mejoras en el acceso al mercado de Alemania.

iii. en cambio, en las guerras de uno contra muchos, como la de Estados Unidos en la década del 30, incluso el país con poder hegemónico no obtuvo todos los beneficios esperados debido a la represalia colectiva recibida. Pero como no fue coordinada, la táctica de “predación hegemónica” no pudo contrabalancearse del todo. La contienda comenzó con la aprobación de la Ley Smoot-Hawley de junio de 1930, que subió los aranceles de los Estados Unidos en un 20% promedio. Según Irwin (1998), en un principio redujo las importaciones entre 4% y 8%, pero la deflación posterior de la economía norteamericana hizo que el equivalente *ad valorem* de los aranceles específicos suban en total 30%. El impacto de este aumento de aranceles sumado a las represalias arancelarias recibidas habría reducido las importaciones entre 18% y 26% y el Producto Nacional Bruto entre 0,3% y 0,9%.

La historia económica también ayuda a entender los vaivenes en el uso del argumento de la reciprocidad. Bhagwati e Irwin (1987) comparan la política comercial del Reino Unido de la segunda mitad del siglo XIX con la de Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial. En ambos casos se ponderó a la reciprocidad como una forma de lograr un comercio equitativo y promover la competitividad de las industrias locales. Sin embargo, su aplicación fue asimétrica: mientras que el librecomercio fue parte de la

⁸ En el caso de las sanciones económicas, también la tasa de éxito de las sanciones económicas ha sido baja (Wallensteen, 2000).

ideología económica y de la tradición de la diplomacia comercial británica, Estados Unidos no solo no abrazó la ideología del librecombio unilateral sino que el proteccionismo y el argumento de la industria naciente formaron parte de su política comercial desde su constitución como nación. Es por ello que la reciprocidad no encontró en Estados Unidos el freno que sí tuvo en el Reino Unido.

2. Guerra comercial y teoría y práctica de la política comercial

El análisis de una guerra comercial permite apreciar la vigencia tanto del debate dentro de la teoría de la política comercial como el debate sobre la relación entre la teoría y la práctica de la política comercial.

Respecto a la teoría de la política comercial, el debate académico entre posturas proteccionistas y librecombistas fue “ganado” por los segundos, en particular a partir del edificio teórico construido sobre la base de las ideas de Adam Smith y David Ricardo respecto de los beneficios de un comercio libre, con el argumento del arancel óptimo como única excepción más teórica que práctica (Findlay, 1987). Pero esto no significa que en el debate académico no hayan tenido peso enfoques que favorecían las restricciones al comercio, ya sea para incentivar el desarrollo industrial o el empleo, mejorar los términos de intercambio para los países en desarrollo o aprovechar mejor las economías de escala o situaciones de competencia imperfecta, enfoques que han sobrevivido y que cada tanto resurgen renovados. Sin embargo, estos enfoques alternativos en general concuerdan en que las trabas al comercio se aceptan en forma acotada en el tiempo y en el espacio y no como un “imperativo categórico” de carácter permanente, que sus resultados son ambiguos (Meier, 1987) y que en la práctica, los desvíos respecto del librecombio terminan generando más daños que beneficios (Krugman, 1993).

En relación con el vínculo entre la teoría y la práctica de la política comercial, en primer lugar, se puede revisar el análisis y el contenido de las medidas; en segundo lugar se puede ver la actitud de los “practicantes” teóricos ante la política comercial de su época; y en tercer lugar, el análisis de este fenómeno en diversos momentos de la historia.

En el primer aspecto, y a pesar del consenso académico sobre las ventajas del librecombio, las políticas implementadas no siempre siguieron “las recetas del doctor”: hubo épocas en que predominaron las políticas a favor del librecombio y otras –como la actual–, en que el contexto político, económico y comercial favorece que ciertos países se acerquen al proteccionismo comercial. Esto ha llevado a la búsqueda de respuestas teóricas del por qué el proteccionismo goza a veces de “buena salud” y, en ciertos casos, avanza con medidas más agresivas.

En el segundo aspecto, los teóricos se han involucrado en los debates sobre la política comercial a seguir, apoyando o criticando las medidas del gobierno de turno, según el caso. Hasta ha habido situaciones en que académicos se han unido para criticar ciertas medidas comerciales en forma conjunta a través de los medios de comunicación, como ocurrió con una carta abierta de 1903 firmada por 16 economistas británicos criticando la reforma arancelaria propuesta por el gobierno de Chamberlain, como con la carta que un gran número de economistas firmaron en 1930 criticando de manera abierta y contundente la política comercial del gobierno de Estados Unidos, crítica que se repitió

en 2018 también contra medidas similares en intención que anunció el presidente Trump (ver Recuadro 1). Esta actitud es la que Stigler (1997) atribuye al economista como “predicador”, esto es, el que toma partido en los debates públicos del momento.

Recuadro 1

El economista como predicador contra la guerra comercial

Entre 1903 y 1906, el gobierno inglés liderado por J. Chamberlain impulsó una reforma arancelaria que introduzca un sistema preferencial. A raíz de esto, un grupo de 16 reconocidos economistas británicos publicaron una carta en el periódico londinense *The Times* del 15 de agosto de 1903 para expresar su opinión contraria. En ella expresaron que probablemente conduzca a la reintroducción del proteccionismo en el Reino Unido, que “..un retorno a la protección sería,..., perjudicial para la prosperidad material de este país” y que traería consigo “la pérdida de la pureza en la política, la injusta ventaja dada a aquellos que ejercen los poderes de la intriga y la corrupción, la injusta distribución de la riqueza, y el crecimiento de ‘intereses siniestros’ ” (Klein, 2010). Entre los firmantes estaban Bowley, Cannan, Edgeworth, Marshall y Pigou.

En mayo de 1930, en momentos en que en Estados Unidos se debatía un alza de aranceles que luego se plasmó en la Ley Smoot-Hawley, un conjunto de 1028 economistas presentó al Congreso una carta criticando dicha iniciativa y llamando a que no sea aprobada en el Congreso y, si lo fuera, que sea vetada por el presidente. Sus principales argumentos eran: i. aumentará el costo de vida de los ciudadanos; ii. muy pocos se beneficiarán con dicha medida; iii. perderán los proveedores de servicios –sus bienes no están sujetos a aranceles–, los agricultores –no les afecta la competencia de los importados, pagarán mayores precios por sus insumos, enfrentarán represalias en los mercados de destino–; iv. los sectores exportadores sufrirán represalias; v. la industria no necesita una mayor protección; vi. el desempleo no se corrige restringiendo el comercio; vii. perjudicará las relaciones internacionales del país, ya que es contraria a una resolución de 1927 de la Liga de las Naciones (antecedente de las Naciones Unidas) y “una guerra arancelaria no proporciona un terreno fértil para el crecimiento de la paz mundial” (Fetter, 1942, reproducido en Editors, 2007, junto con el contenido de la carta). Entre los signatarios se encuentran Douglas, Fisher, Taussig, Fetter, Mitchell y Schultz.

En 2007, también un grupo de 1028 economistas presentó una petición contra el proteccionismo (Drezner, 2007; Editors, 2007). Lo mismo sucedió en mayo de 2018 en una carta abierta de economistas dirigida al presidente Trump y al Congreso en la que reproducen pasajes de la carta de 1930 y agregan que el país pagó el precio de no haber hecho caso al consejo de los economistas de ese entonces y que recomiendan no repetir el mismo error. La firmaron 1156 economistas, con 15 premios Nobel de Economía entre ellos (National Taxpayer Union, 2018).

En el tercer aspecto, el análisis de los practicantes de la teoría se ha nutrido de los acontecimientos del que eran contemporáneos y trataron de explicar lo que estaba ocurriendo o había sucedido, con mayor o menor grado de abstracción y sofisticación, pero saliendo de la “torre de cristal” de la academia que no siempre analiza cuestiones prácticas.

3. La política comercial del gobierno de Trump

La tensión comercial no nace con la llegada de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos, pero toma un gran impulso y adquiere un crecimiento autónomo exponencial.

Las medidas comerciales medidas tomadas en 2018 por el gobierno de Trump ya fueron en cierta medida preanunciadas durante la campaña presidencial⁹ y al inicio de su gestión. A poco de iniciar su gestión, el nuevo gobierno expresó que los estadounidenses están frustrados con la anterior política comercial, no porque no crean en el libre comercio y los mercados abiertos, sino porque no vieron claros beneficios de los acuerdos comerciales (USTR, 2017 a). Enfatizó que es tiempo de una “nueva política comercial” que expanda el comercio de modo que sea más libre y justo para todos los estadounidenses. La política comercial debe incrementar el crecimiento económico y la creación de empleo, promover la reciprocidad con los socios comerciales, fortalecer la base industrial y expandir las exportaciones agrícolas y de servicio.

Entre los objetivos de esta nueva política comercial se encuentran algunos que dan sustento a las medidas adoptadas: i. demoler las barreras comerciales injustas que impiden las exportaciones de EE.UU.; ii. asegurar que los titulares de los derechos de propiedad intelectual puedan beneficiarse plenamente de sus derechos, y iii. asegurar que la política comercial favorezca la fortaleza económica y la base industrial para mejorar la seguridad nacional.

Es así que afirmó que los diversos acuerdos comerciales que firmó EE.UU. derivaron en elevados déficits comerciales, menor crecimiento económico y pérdida neta del empleo industrial. Esto se nota en particular en el comercio con China, Canadá, México y Corea del Sur. El actual sistema global de comercio fue bueno para China pero no para los EE.UU.

Consideró que hay que focalizarse en negociaciones bilaterales, exigiéndoles a los socios altos estándares de equidad y no dudar en utilizar las medidas que sean necesarias para responder a las prácticas desleales. Al respecto, durante la campaña había prometido aplicar un arancel del 45% a las importaciones provenientes de China y de 35% a las que vengan desde México.

Luego de la asunción solicita al USTR que investigue si las importaciones de acero y aluminio afectan la seguridad nacional, en base a la sección 232 de la Trade Expansion Act de 1962. Estas investigaciones se dan a conocer el 16 de febrero de 2018 con la conclusión de las importaciones “amenazan afectar la seguridad nacional” y la recomendación de restringir las importaciones ya sea con aranceles y/o cuotas.

Ante esto, el presidente Trump hace lo que bien podría denominarse una “declaración de guerra comercial general” vía un mensaje en Twitter del 2 de marzo de 2018 en el que dice: “Cuando un país (EE.UU.) está perdiendo muchos miles de millones de dólares en el comercio con prácticamente todos los países con los que hace negocios, las guerras comerciales son buenas y fáciles de ganar. Por ejemplo, cuando estamos con un déficit de US\$ 100 mil millones con un cierto país y ellos se hacen los listos, dejamos de comerciar y ganamos en grande. ¡Es así de fácil!”.

Esta nueva política dividió a la opinión pública. Sin embargo, hay cierto consenso entre los economistas respecto del débil sustento teórico de esta nueva política comercial (ver Recuadro 2).

⁹ También la candidata demócrata, Hillary Clinton, tenía mensajes escépticos sobre el comercio internacional pero no de la magnitud de los de Trump (Noland, Robinson y Moran, 2016).

Recuadro 2

Análisis de los fundamentos de la nueva política comercial de los Estados Unidos

1. China ¿perjudicó a EE.UU. en materia de empleo? ¿y en bienestar de los consumidores?

i. El aumento de las importaciones desde China se explica en parte por la estabilidad en el trato de Nación Más Favorecida (NMF) que Estados Unidos le otorgó luego de su adhesión a la OMC (Handley y Limão, 2013), el cual derivó en una reducción del empleo en los sectores con una protección potencial más alta –aquellos con mayor diferencia entre el arancel NMF y el no NMF– y en un cambio hacia tecnologías menos intensivas en trabajo (Pierce y Schott, 2016).

ii. En el caso de las importaciones de productos industriales chinos, la magnitud de su incremento tuvo un impacto significativo en el desempleo en los EE.UU. (Autor, Dorn y Hanson, 2016): i) alrededor del 20% de la pérdida de empleos industriales ocurrida entre 1999 y 2011 se habría debido a las importaciones desde China, considerando impactos directos e indirectos; ii) esta pérdida de empleo habría sido compensada solo parcialmente por empleo en otros sectores o regiones; iii) se notó una mayor baja en los salarios de los trabajadores empleados en los sectores y regiones más expuestas a la importación y, en especial, en los trabajadores de menor salario.

iii. Pero, por otro lado, la importación china y desde otros países de bajos salarios ocasionó una baja en los precios y en la inflación (Auer y Fischer, 2010) y, por lo tanto, una mejora en el bienestar de los consumidores (Handley y Limão, 2013).

2. ¿La globalización como la causa del desempleo y la mayor desigualdad de los salarios?

i. El comercio con China y México está entre los diversos factores vinculados con la globalización que afectaron en forma negativa al empleo en los Estados Unidos, además de los cambios tecnológicos que reemplazan los trabajos más rutinarios, el uso de robots en la industria y la tendencia al *offshoring* y *outsourcing* (Acemoglu y Restrepo, 2017).

ii. La globalización no sería la principal responsable del incremento en la desigualdad de los salarios de trabajadores con diferente nivel de calificación (Helpman, 2016). El cambio tecnológico, en especial el sesgado a favor de mano de obra calificada, tiene un lugar central en la explicación de este fenómeno (Berman, Bound y Machin, 1998; Moore y Ranjan, 2005).

3. Empleo, offshoring y outsourcing

i. la producción en plantas en el exterior y la utilización de proveedores de bienes y servicios del exterior impacta en forma negativa al empleo en los sectores afectados. En Estados Unidos, la relocalización de parte de la producción en China tuvo ese efecto, aunque de menor magnitud que la importación desde ese país (Ebenstein, Harrison y McMillan, 2015). Pero, por otro lado, permite reducir los costos de producción, aumenta los salarios de los puestos de mayor calificación y reduce los salarios de los puestos de baja calificación (Moran y Oldenski, 2016; Oldenski, 2014).

4. Déficit comercial, ¿consecuencia de la política comercial propia? ¿lugar para terceros países?

i. El tamaño del déficit comercial de un país depende de factores macroeconómicos: si un país gasta más de lo que produce, el país tendrá déficit comercial, más allá de la política comercial que aplique (Krugman y Obstfeld, 2006: cap. 12). Esto es reflejo de una sociedad poco ahorrativa (ahorro menor a la inversión) y del déficit fiscal.

ii. En el caso de los Estados Unidos, los acuerdos de libre comercio ayudan a explicar el aumento de importaciones pero no el tamaño del déficit comercial total: el comercio bilateral con los socios con quienes firmó acuerdos de libre comercio representa una parte creciente de

las importaciones pero no una porción mayor del déficit comercial total (Hufbauer y Lu, 2016). Aunque Estados Unidos no tiene un acuerdo de libre comercio con China, la adhesión a la OMC dio estabilidad a las reglas que rigen el comercio bilateral.

iii. Los acuerdos comerciales bilaterales y regionales habrían incrementado el comercio con los socios de dichos acuerdos e incrementado el superávit o reducido el déficit comercial bilateral (US ITC, 2016).

iv. En el caso de China, su superávit de cuenta corriente se relaciona con su exceso de ahorro. Se debería a motivos culturales y a medidas del gobierno que mantienen altas las tasas de ahorro (Autor, Dorn y Hanson, 2016).

v. La obsesión por el saldo comercial positivo puede vincularse con la visión de que lo importante es mejorar la competitividad del país, sin tener en cuenta que: a. es un concepto del mundo de las empresas muy difícil de trasladar al análisis de un país; y b. suele suponerse que el saldo comercial equivale al saldo del Estado de Resultados de una empresa (Krugman, 1994).

4. La guerra comercial con Estados Unidos como “contrincante”

Esta guerra puede dividirse en tres “frentes” principales¹⁰. El primero se relaciona con las medidas de los Estados Unidos sobre el acero y el aluminio dirigidas a todos los países, con algunas pocas excepciones; el segundo nace con las medidas hacia China por la política de este país sobre la transferencia de tecnología y la propiedad intelectual. Vale notar que hay una diferencia cualitativa entre ambas medidas: mientras la primera busca beneficiar a dos industrias en particular, la segunda pretende modificar la política de China. Por último, el tercer frente se refiere al NAFTA/TLCAN.

Esta “guerra comercial” fue creciendo en intensidad en cada frente, en extensión –más productos y más países– y en complejidad –medidas para favorecer la sustitución de proveedores, impacto sobre la relocalización de la producción y nuevas alianzas en cuestiones (no solo) comerciales.

4.1. Frente del acero y del aluminio

En lo que hace a este frente, el 8 de marzo de 2018, Estados Unidos anunció la aplicación de un arancel adicional a la importación de productos seleccionados de acero y aluminio a partir del 23 de marzo, alegando razones de seguridad nacional –esto es, tener que depender de proveedores externos– y de exceso de oferta global. Se basó en la sección 232 de ley de comercio de 1962. En el caso del acero, anunció un adicional de 25%, mientras que fue de 10% para el aluminio. En ambos casos representa un aumento importante, dado que los aranceles para productos de acero sin manufacturar se encuentran entre 0% y 10% (con la mayoría de los productos en 0%), de acero manufacturado entre 0% y 12,5% (con la mayoría de los productos en 0%), y de

¹⁰ Bown y Kolb (2021) clasifican las medidas tomadas en 6 “batallas”: i. la importación de paneles solares; ii. la importación de acero y aluminio como una amenaza a la seguridad nacional; iii. las prácticas comerciales desleales sobre tecnología y propiedad intelectual; iv. la importación de autos como una amenaza a la seguridad nacional; v. la inmigración ilegal desde México; y vi. la salvaguardia de la supremacía de los semiconductores de Estados Unidos. En esta presentación se dejan de lado las “batallas” i y iv, se unen las iii y vi; y algunas medidas que involucran a Canadá y México se reagrupan en un frente NAFTA, que incluye su renegociación.

aluminio entre 0% y 6,5%¹¹. Los únicos países exceptuados de la aplicación de estos aranceles adicionales son la Argentina, Australia, Brasil y Corea del Sur (US, 2018 a, b, c, d, e y f), porque decidieron limitar sus exportaciones.

Como respuesta, las demás economías perjudicadas eligieron el camino de las normas comerciales multilaterales, esto es, iniciaron acciones formales en el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC (ver Sección 5). Por su parte, Canadá y México también aplicaron medidas pero con el marco legal del NAFTA sobre la aplicación de las medidas de emergencia.

4.2. Frente de la propiedad intelectual y transferencia de tecnología

Respecto al frente de la propiedad intelectual y transferencia de tecnología, el 3 de abril de 2018, Estados Unidos publicó un listado de alrededor de 1.300 líneas arancelarias a las que se les aplicaría un arancel adicional del 25%, que afectaría únicamente a importaciones originadas en China, listado que se hizo efectivo en agosto (USTR, 2018 b). La justificación de esta segunda medida era que se estaba produciendo una transferencia de tecnología y propiedad intelectual de parte de empresas estadounidenses al gobierno chino, sin su consentimiento (USTR, 2018 a). Esta es una entre muchas medidas que reflejan el papel preponderante que ostenta el Estado en la economía china (Wu, 2016)¹².

Se estimó que la medida afectaría unos US\$ 50 mil millones de importaciones chinas, entre las que se destacan productos aeroespaciales, de informática y tecnología de la información, y maquinaria, incluyendo componentes para vehículos con nuevas tecnologías y otros productos de alta tecnología. El listado incluía productos relacionados con la iniciativa del gobierno chino “Made in China 2025” por la cual busca sustituir las importaciones de componentes de alta complejidad.

Este frente tiene como contrincantes a Estados Unidos y China. A la medida de uno (Estados Unidos), le siguió una contra-medida del otro (China), en general en espejo, de modo que el conflicto fue creciendo al incluir más bienes (Cuadro 1). En un principio se seleccionaron los productos que más perjudicaban al otro, tanto por su impacto comercial como electoral; luego se fueron incorporando bienes menos sensibles.

Para aliviar la situación de los productores agropecuarios afectados por las represalias de China –v.g., soja, sorgo, lácteos y carne de cerdo–, se autorizaron ayudas por un total de USD 12.000 millones.

¹¹ Dado que la mayor parte de los productos acero y aluminio originarios de China ya pagan derechos derivados de medidas antidumping y de medidas compensatorias de subsidios, los nuevos aranceles adicionales van a afectar en mayor proporción a las importaciones de otros orígenes.

¹² Wu (2016) muestra las diferentes formas en que el Estado influye en el desarrollo de la economía china, ya sea mediante la supervisión centralizada de las empresas estatales, el control del sector financiero, la planificación de la economía, las interrelaciones entre las empresas, la participación del Partido Comunista, y los vínculos formales e informales entre el Estado y el sector privado.

Cuadro 1
Medidas y contramedidas de la guerra comercial entre Estados Unidos y China

Anuncio	Aplicación	Estados Unidos (medida)			China (contramedida)		
		Productos	Arancel adicional	Importaciones involucradas (USD millones)	Productos	Arancel adicional	Importaciones involucradas (USD millones)
Abril 2018 (revisado en Junio y Agosto 2018)	Julio 2018 (1° fase) y Agosto 2018 (2° fase)	1333 Bienes de capital y bienes intermedios (en 2 fases)	25%; oct 19: 30% suspendido por Fase 1	50.000 (1° fase: 34.000; 2° fase: 16.000)	106 Medios de transporte y vegetales (soja) (en 2 fases)	25%	50.000 (1° fase: 34.000)
Julio 2018 (revisado en Septiembre)	Septiembre 2018.	Bienes intermedios, bienes de consumo durable	10%; mayo 2019: 25%; oct 19: 30%, suspendido por Fase 1	200.000	5%-10%; Mayo 2019: 25% los productos gravados con 10%		60.000
Agosto 2019		Resto de bienes	10%	300.000	10%		75.000

Fuente: elaboración propia en base a anuncios y Bown y Kolb (2022)

Si las últimas medidas se aplicaran, las exportaciones de EE.UU. a China estarían alcanzadas por un arancel promedio ponderado por comercio de 25,9%, frente a 6,7% que pagan las importaciones provenientes del resto del mundo (antes del inicio de las tensiones, este era de 8%) (Bown, 2019). En el caso de los flujos comerciales inversos, las medidas de represalia de EE.UU. abarcarían al 96,8% de las importaciones provenientes de China con un arancel promedio ponderado de 24,3% (que era de 3,1% al inicio de las tensiones comerciales).

Ambos países se basaron en normas nacionales: Estados Unidos, en la sección 301 de la ley de comercio de 1974, modificada por ley ómnibus de 1988; China se basó en normas nacionales. También presentaron solicitudes de consulta en el OSD¹³.

En paralelo, ambas partes inician en diciembre de 2018, durante la reunión de líderes del G20 en Buenos Aires, una negociación para frenar las tensiones. Este proceso dura un año. El 15 de enero de 2020 firman la Fase 1 del acuerdo que busca poner fin a las tensiones comerciales iniciadas casi dos años antes. Por más que el acuerdo menciona que ambas partes asumen obligaciones, en la práctica se trata de concesiones chinas a demandas de EE.UU. Este incluye modificaciones en la política comercial china en diferentes áreas y un compromiso de incrementar las compras desde EE.UU. Quedaron sin acordar dos cuestiones centrales: los subsidios de China a la industria y el accionar de sus empresas estatales.

Respecto de la política arancelaria, EE.UU. no aplicará el aumento de aranceles de 25% a 30% que iba a regir para importaciones de productos chinos por 250 mil millones de dólares –las importaciones totales desde China fueron 563 mil millones de dólares en

¹³ DS 542 (Estados Unidos) y DS 565 y DS 587 (China).

2018–, al tiempo que China no impondrá las represalias prometidas por este viejo anuncio y reducirá de 15% a 7,5% el arancel a importaciones desde EE.UU., por alrededor de 120 mil millones de dólares –las importaciones chinas desde EE.UU. fueron 156 mil millones de dólares en 2018–.

En el capítulo agrícola, China se compromete a mejorar las reglas y prácticas sobre los productos biotecnológicos, las medidas sanitarias, la administración de las cuotas arancelarias y la ayuda interna. En los hechos, esto implica cumplir las normas de la OMC, pero habiéndolo negociado por fuera de dicho organismo.

Entre las cuestiones más conflictivas, China se compromete a mejorar la protección de los derechos de propiedad intelectual, a no seguir prácticas de transferencia forzada de tecnología para lograr el acceso al mercado – una de las cuestiones más criticadas por EE.UU.– y a reducir las trabas a la provisión de servicios financieros.

En política cambiaria, China accede a evitar la utilización de “devaluaciones competitivas” y a brindar información en tiempo y forma sobre balanza de pagos y política cambiaria. Debido a este compromiso, el Departamento del Tesoro eliminó a China de la lista de vigilancia de los países que incurren en prácticas de “manipulación de la moneda”.

Además, en un claro ejemplo de comercio administrado, el acuerdo incluye un capítulo sobre expansión del comercio por el cual China se compromete a incrementar las importaciones de bienes y servicios desde EE.UU. en no menos de 200.000 millones de dólares entre 2020 –38%– y 2021 –62%– respecto de lo comprado en 2017, que fue de 154.000 millones de dólares. El mayor compromiso es en manufacturas industriales, seguido por productos de la energía, servicios y bienes agrícolas. En la medida en que este aumento de las importaciones se cumpla, se observaría un desvío de comercio en perjuicio de otros proveedores de China, algo que generará distorsiones en los mercados mundiales. Por otra parte, este acuerdo debilita aún más al sistema de reglas multilaterales establecidas por la OMC.

China no cumplió hasta el momento el compromiso de compras. Según Bown (2022), solo compró 57% del monto comprometido para 2020 y 2021. En manufacturas fue 59%, en servicios compró 52% –turismo y viajes de negocio cayeron 90% como resultado de la pandemia–, en agricultura alcanzó el 83% y en energía 37%.

Con el cambio de gobierno en Estados Unidos cabe plantearse cuál será la postura del presidente Biden. Por el momento, la Administración Biden mantiene las críticas de la Administración Trump a la política comercial e industrial de China, en el sentido de que perjudica al empleo de Estados Unidos, su progreso tecnológico y sus intereses nacionales. Pero considera que debe hacer una revisión completa de la estrategia hacia China y una aproximación más sistemática en vez de medidas aisladas (USTR, 2021). También busca una mayor cooperación al sostener que coordinará con aliados y amigos acciones para que China finalice sus prácticas comerciales desleales.

En octubre de 2021, la representante comercial del gobierno estadounidense, Katherine Tai, indicó que iba a discutir con China el cumplimiento de la “Fase” 1 del acuerdo firmado en 2020. Cabe señalar que, en oportunidad de su firma, el presidente Trump había manifestado que reduciría los aranceles a las importaciones de China si se llegaba

a la “fase” 2. Katherine Tai no se refirió a la baja de aranceles, aunque mencionó que la USTR va a evaluar, caso por caso, reinstalar algunas exclusiones, principalmente para productos que solo estén disponibles en China.

Con ese objetivo en la mira, la USTR tendrá en cuenta si la importación puede causar daño a los intereses de Estados Unidos, incluyendo el impacto en pequeños comercios, empleo, producción manufacturera, y cadenas de valor críticas en el país, como así también de acuerdo al impacto que puedan traer las exclusiones sobre el objetivo de obtener la eliminación de las políticas y prácticas de China bajo la Sección 301.

4.2. Frente del NAFTA

El tercer frente es el NAFTA/TLCAN, acuerdo criticado por el ex presidente Donald Trump en su campaña presidencial de 2016 (Noland, Robinson y Moran, 2016), porque había crecido el déficit comercial, muchas fábricas cerraron, millones de trabajadores desocupados y sin poder utilizar sus habilidades (USTR, 2017 b). Además de las medidas por el acero y el aluminio contra Canadá y México, Estados Unidos había amenazado con colocar aranceles a los autos importados desde estos dos países – decisión que al final no tomó– e imponer aranceles a las importaciones desde México si este país no tomaba medidas para reducir la cantidad de emigrantes que buscan ingresar a Estados Unidos en forma ilegal –se suspendió la medida porque México se comprometió a controlar la emigración ilegal.

Durante la campaña presidencial había señalado que, de ser elegido, iba a renegociar los términos del acuerdo para mejorar el bienestar de los ciudadanos. Su promesa fue cumplida y, luego de casi tres años de iniciadas las negociaciones, el 1 de julio de 2020 entró en vigencia el USMCA/T-MEC (United States – México – Canada Agreement/Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá). Un antecedente de este accionar respecto de los acuerdos regionales fue su decisión de retirarse del Trans-Pacific Partnership a fines de enero de 2017, a pocos días de asumir la presidencia.

Este acuerdo no garantizaba la “paz”. Es así como el primer conflicto surgió en el comercio agrícola: en diciembre de 2020, Estados Unidos inició su primer caso de solución de diferencias en el marco del USMCA/T-MEC contra Canadá por la administración de su cuota arancelaria de importación de productos lácteos.

5. La guerra en los “Tribunales” de la OMC

Una de las innovaciones importantes de la Ronda Uruguay del GATT ha sido la creación de un sistema legal de solución de diferencias comerciales entre las Partes del GATT. De este modo se limitó el accionar unilateral mediante amenazas de represalias o, incluso, su aplicación. Este sistema consta de varias etapas, que pueden resumirse así: celebración de consultas, constitución de un Grupo Especial para evaluar la medida, análisis por parte del Órgano de Apelaciones, aprobación por el Órgano de Solución de Diferencias (OSD). Si los informes indican que el país demandado tiene que corregir las medidas por ser incompatibles con las normas del GATT y la OMC, y este país no las corrige, los reclamantes pueden solicitar la aplicación de medidas de retorsión o represalias por un monto equivalente al daño recibido.

En general los casos se resuelven sin la necesidad de la adopción de represalias. Cuando llegan a esa etapa, se pueden asimilar a una mini guerra comercial en la cual la parte que “pierde” debe “pagar” con perjuicios comerciales (Breuss, 2004).

Aunque se ha planteado que este Sistema tiende a beneficiar a los países más grandes, estudios empíricos concluyen que no presenta un sesgo en contra de los países en desarrollo (Daicz *et al.*, 2014). Por lo tanto, los países más pequeños pueden recurrir a esta vía “judicial” para tener mayores chances de ganar una guerra comercial.

Respecto a las medidas que restringen la importación de acero y aluminio, los reclamos se basan en el marco del artículo XIX del GATT y del Acuerdo sobre Salvaguardias, ya que consideran que dichas medidas son salvaguardias a pesar de que los Estados Unidos las quieren categorizar como medidas para proteger los intereses esenciales de su seguridad (art. XXI del GATT). Como respuesta, Estados Unidos inició consultas alegando que las contra-medidas no tienen fundamento legal.

A la fecha suman 20 solicitudes de consulta por las medidas y represalias: contra las medidas de EE.UU. se presentaron China, India, la UE, Canadá, México, Noruega, Rusia, Suiza y Turquía; EE.UU. presentó solicitudes por las represalias de Canadá, China, UE, México, Turquía, Rusia e India. Esta cantidad de solicitudes genera dudas sobre la posibilidad del OSD de tratar adecuadamente estos casos tan conflictivos cuando su funcionamiento está limitado por problemas de aprobación de nuevos jueces en el Órgano de Apelaciones. Esto se aprecia en el caso DS 543 que tuvo un informe favorable a China y fue apelado por Estados Unidos (ver Cuadro 2).

Algunos casos se resolvieron mediante el acuerdo entre las partes, como con Canadá y México debido a que quedaron excluidos de los aranceles al acero y al aluminio. A su vez, en octubre de 2021 la administración Biden llegó a un acuerdo con la Unión Europea para desactivar la guerra comercial iniciada por el presidente Trump. Estados Unidos se compromete a eliminar los aranceles para el volumen de importaciones que prevaleció entre 2015 y 2017, mientras que seguirá aplicándolos para aquellas cantidades que excedan la cuota. Por su lado, la Unión Europea retirará las medidas de represalia sobre productos de Estados Unidos. Además, ambas partes decidieron suspender los casos iniciados en el OSD de la OMC.

Cuadro 2**Guerra comercial con Estados Unidos y otros: estado de la Solución de diferencias en la OMC**

Febrero 2020

DS	Reclamante	Demandado	Cuestión invocada	Etapa						
				Solicitud consulta	Constitución del GE	Informe GE	Conclusión	Solicitud apelación	Suspensión	
542	EE.UU.	China	propiedad intelectual	mar-18	ene-19					A pedido de las partes, se suspende el trabajo del GE en junio de 2020. Por haber transcurrido un año de suspensión, se cancela el GE en Junio de 2021.
543	China	EE.UU.	aranceles	abr-18	ene-19	sep-20	No cumple NMF ni arancel consolidado. Tampoco argumentos de EE.UU. son suficientes para demostrar violación del art. XX(a)	oct-20 (EE.UU.)		
544	China	EE.UU.	acero y aluminio	abr-18	ene-19	en proceso				
547	India	EE.UU.	acero y aluminio	may-18	ene-19	en proceso				
548	UE	EE.UU.	acero y aluminio	jun-18	ene-19					Las partes deciden suspender el caso y recurrir a un árbitro (ene-22)
549	UE	China	transferencia de tecnología	jun-18						
550	Canadá	EE.UU.	acero y aluminio	jun-18	ene-19					Solución mutuamente convenida en la que los Estados Unidos han eliminado determinados derechos sobre los productos de acero y aluminio procedentes del Canadá (mayo-2019)

551	México	EE.UU.	acero y aluminio	jun-18	ene-19		Solución mutuamente convenida en la que los Estados Unidos han eliminado determinados derechos sobre los productos de acero y aluminio procedentes de México (mayo-2019)
552	Noruega	EE.UU.	acero y aluminio	jun-18	ene-19	en proceso	
554	Rusia	EE.UU.	acero y aluminio	jun-18	ene-19	en proceso	
556	Suiza	EE.UU.	acero y aluminio	jul-18	ene-19	en proceso	
557	EE.UU.	Canadá	derechos adicionales	jul-18	ene-19		Solución mutuamente convenida en la que el Canadá ha eliminado los recargos sobre las importaciones de determinados productos originarios de los Estados Unidos (mayo-2019)
558	EE.UU.	China	derechos adicionales	jul-18	ene-19	en proceso	
559	EE.UU.	UE	derechos adicionales	jul-18	ene-19		Las partes deciden suspender el caso y recurrir a un árbitro (ene-22)
560	EE.UU.	México	derechos adicionales	jul-18	ene-19		Solución mutuamente convenida en la que México ha eliminado determinados derechos sobre productos originarios de los Estados Unidos (mayo-2019)
561	EE.UU.	Turquía	derechos adicionales	jul-19	feb-19	en proceso	
564	Turquía	EE.UU.	acero y aluminio	ago-18	ene-19	en proceso	
565	China	EE.UU.	aranceles II	ago-18			
566	EE.UU.	Rusia	derechos adicionales	ago-18	ene-19	en proceso	
585	EE.UU.	India	derechos adicionales	jul-19	ene-20	en proceso	

GE: Grupo Especial

NMF: nación más favorecida

Fuente: elaboración propia

Por otro lado, un caso emblemático de la disputa entre China y Estados Unidos como es el iniciado en 2012 por China debido a la imposición por EE.UU. de derechos compensatorios sobre productos importados desde China (DS 437). El OSD encontró que EE.UU. no pudo demostrar que el gobierno chino había otorgado subsidios a ciertos productos exportados. Como EE.UU. no modificó las medidas, China solicitó autorización para aplicar represalias por la anulación o menoscabo de sus derechos. El 26 de enero de 2022 el grupo constituido como árbitro determinó que China puede anular concesiones o derechos de EE.UU. por un monto que no supere los US\$ 645 millones por año mientras que EE.UU. no modifique su comportamiento.

6. Consecuencias e impactos

Una guerra comercial entre actores de la magnitud de Estados Unidos (primer importador y segundo exportador mundial de bienes en 2021, a nivel países) y China (primer exportador y segundo importador), a los que se suman, aunque acotado a menos productos, otros grandes actores –la UE (segundo exportador e importador mundial, a nivel bloques económicos), India (18° en X y 10° en M), Canadá (11° en X y 14° en M), México (12° en X y 13° en M), entre los más importantes– (ver Cuadro 3), modifica el comercio internacional y crea distorsiones en los precios relativos que afectarán los patrones de producción y consumo en el mundo.

Cuadro 3

Principales países exportadores e importadores, 2021 -Participación porcentual en el total-

Exportadores		
1	China	15%
2	Estados Unidos de América	8%
3	Alemania	7%
4	Japón	3.5%
5	Países Bajos	3.2%
6	Hong Kong, China	3.1%
7	Corea, República de	2.9%
8	Italia	2.7%
9	Francia	2.6%
10	Bélgica	2.5%
11	Canadá	2.3%
12	México	2.3%
13	Rusia, Federación de	2.2%
14	Reino Unido	2.1%
15	Singapur	2.1%
16	Taipei Chino	2.0%
17	Viet Nam	1.9%
18	India	1.8%
19	España	1.8%
20	Suiza	1.7%
	Resto	29%
		100%

Importadores		
1	Estados Unidos de América	13%
2	China	12%
3	Alemania	6%
4	Japón	3.5%
5	Hong Kong, China	3.2%
6	Francia	3.2%
7	Reino Unido	3.1%
8	Países Bajos	2.8%
9	Corea, República de	2.8%
10	India	2.6%
11	Italia	2.5%
12	Bélgica	2.4%
13	México	2.3%
14	Canadá	2.2%
15	España	1.9%
16	Singapur	1.8%
17	Taipei Chino	1.7%
18	Viet Nam	1.5%
19	Polonia	1.5%
20	Suiza	1.5%
	Resto	28%
		100%

Fuente: Trademap

Los efectos comerciales serían los siguientes:

- i) el aumento de aranceles ocasionará un desvío de las exportaciones hacia otros mercados.
- ii) habría sustitución de proveedores a favor de los países exentos de las medidas, pero este beneficio estaría limitado por la imposición de cuotas a la importación o exportación.
- iii) habría una cierta sustitución de importaciones por producción nacional en el país que aumenta sus barreras; pero la sustitución sería parcial pues no todos los bienes importados pueden ser reemplazados por producción local¹⁴.
- iv) en el país que protege, la menor oferta haría incrementar el precio interno de los productos afectados; si son insumos intermedios, reducirá la competitividad de quienes los utilizan y promoverá el pedido de medidas de protección adicionales para dichos sectores; si son bienes finales, perjudicará a los consumidores.
- v) los países a los que se redirigirían las exportaciones perjudicadas buscarán proteger sus sectores productivos ante el aumento de importaciones a menor precio.
- vi) esto perjudicará el funcionamiento de los encadenamientos productivos.

Entre los efectos macroeconómicos se pueden mencionar:

- i) aumenta de la volatilidad financiera
- ii) la mayor incertidumbre sobre el alcance de las medidas comerciales afectará las inversiones.
- iii) se reducirá la difusión de tecnologías, lo cual afectará la productividad de los factores.
- iv) mayor inflación por aumento del precio de bienes e insumos.

En el caso del mercado mundial del acero y del aluminio, aumentaría el grado de su distorsión, y el “clima de conflicto” no favorecería la búsqueda de una solución cooperativa al problema del exceso de capacidad instalada. Además, la característica de comercio intra-industrial que presentan ambos sectores –los países suelen exportar e importar productos de estos dos sectores (ver Cuadro 4)– torna más difícil definir cuáles son los países perjudicados y quiénes los beneficiados, salvo que el análisis se realice a nivel de productos en particular.

¹⁴ Por ejemplo, algunos productos de acero que Japón exporta a Estados Unidos.

Cuadro 4

Principales países exportadores e importadores de hierro, acero, aluminio y sus manufacturas, 2021

Capítulos 72, 73 y 76 del Sistema Armonizado

Exportadores		
1	China	17%
2	Alemania	7%
3	Estados Unidos de América	4.3%
4	Italia	4.2%
5	Japón	4.1%
6	Corea, República de	3.7%
7	Rusia, Federación de	3.6%
8	India	3.3%
9	Países Bajos	2.8%
10	Francia	2.8%
11	Bélgica	2.8%
12	Turquía	2.7%
13	Canadá	2.5%
14	España	2.2%
15	Taipei Chino	2.1%
16	Indonesia	2.0%
17	Polonia	2.0%
18	Austria	1.7%
19	Reino Unido	1.6%
20	Brasil	1.4%
	Resto	26%
		100%

Importadores		
1	Estados Unidos de América	10%
2	Alemania	8%
3	China	6%
4	Italia	3.9%
5	Francia	3.4%
6	México	3.3%
7	Turquía	3.3%
8	Corea, República de	3.0%
9	Países Bajos	2.7%
10	Polonia	2.6%
11	Bélgica	2.5%
12	Tailandia	2.5%
13	Canadá	2.4%
14	Japón	2.3%
15	España	2.1%
16	Reino Unido	2.1%
17	Viet Nam	2.0%
18	India	2.0%
19	Taipei Chino	1.6%
20	Austria	1.6%
	Resto	33%
		100%

Fuente: Trademap

Además, la fragmentación de la producción y la participación en cadenas globales de valor reduce la ganancia en comercio del país que toma las medidas comerciales, ya que parte de las importaciones que busca frenar contienen insumos locales y parte de las exportaciones que quiere realizar precisan de insumos del país al que se busca afectar. Por lo tanto, al trabar importaciones está perjudicando sus ventas y al promover exportaciones está favoreciendo importaciones del país que quiere perjudicar.

En el caso de Estados Unidos, i. 35,6% del valor de las exportaciones del 2011 ha participado en las cadenas globales de valor (CGV): 26,1% de sus exportaciones se han incorporado como insumos en los bienes que exportan otros países (forward participation) y 9,5% del valor de sus exportaciones corresponde a insumos importados (backward participation) (OECD-OMC, 2018); ii. 14,4 % de las exportaciones corresponde a insumos de China (OECD-OMC, 2018); iii) las principales empresas exportadoras de EE.UU. son también importantes importadoras y viceversa; ambos grupos representan dos terceras partes del comercio exterior de los EE.UU. (Jensen, 2016).

En relación con el impacto, algunos estudios previos a este conjunto de medidas simularon diversos escenarios de guerra comercial entre Estados Unidos y China (Bouët

y Laborde, 2017) y una guerra global (FMI, 2016: 37-39) y concluyen que se reduce el comercio internacional, el consumo, las inversiones y el ingreso real de las economías.

Entre los que hicieron evaluaciones *ex post*, Cigna, Meinen, Schulte y Steinhoff (2021), basados en estadísticas mensuales de importación de Estados Unidos del período 2016-mayo 2019, encontraron que en el corto plazo hubo un fuerte efecto negativo del aumento de aranceles sobre las importaciones estadounidenses desde China. Sin embargo, no fueron reemplazadas significativamente por terceros países, por lo que concluyeron que en el corto plazo la guerra comercial bilateral no tiene ganadores.

Por su parte, Carter y Steinbach (2020) investigaron los efectos de la Guerra comercial de 2018 sobre el comercio de Agricultura y Alimentos, específicamente, el efecto del incremento de aranceles a las importaciones como represalia a los aumentos realizados por Estados Unidos, sobre las exportaciones de ese país y del resto del mundo. Concluyeron que la guerra comercial provocó una redistribución del comercio, disminuyendo las exportaciones de Estados Unidos, reorientándose hacia países de América del Sur (Argentina, Brasil, Chile) y, en menor medida, de Europa, aunque las ganancias de ambos grupos fueron menores a la pérdida estadounidense. Soja y carne fueron los productos más afectados.

A su vez, Li, Balistreri y Zhang (2019) se valieron de un modelo de simulación de equilibrio general para estudiar los efectos de la guerra comercial. Hallaron pequeñas caídas del bienestar en Estados Unidos y China, pero grandes cambios en el patrón del comercio.

Por último, Adjemian, Smith y He (2021), estudiaron los efectos del incremento de 25% del arancel a las realizado por China en 2018, como medida de represalia, sobre las importaciones de soja originarias de Estados Unidos. Observaron que en el corto plazo tuvo lugar una sustitución de la soja de Estados Unidos por la de Brasil, lo que trajo aparejado una disminución del precio de la soja en Estados Unidos y un incremento en Brasil. Sin embargo, los precios volvieron a sus niveles previos de 2018 en unos pocos meses, mientras que las importaciones lo hicieron varios meses después.

En lo referente a los impactos macroeconómicos, en los bancos centrales (Inglaterra, Estados Unidos) se había comenzado a discutir si la tasa de interés debería subir ante una escalada de la tensión comercial debido a que derivaría en un probable aumento de la inflación y una mayor incertidumbre respecto de la actividad económica.

Al respecto, el FMI presentó al G20 una simulación (FMI, 2018) del impacto sobre la escalada de la tensión comercial mundial, en la que concluye que el crecimiento económico mundial sería a lo sumo 0,5% menor que el proyectado sin conflictos comerciales en el peor escenario con un shock de confianza negativo que afecta la inversión. De los países, el más afectado era el propio Estados Unidos, con un crecimiento de a lo sumo 0,8% menor que el proyectado.

7. “Testeando” las hipótesis explicativas

Las medidas tomadas por la Administración Trump confirman las hipótesis planteadas en los enfoques teóricos presentados.

De acuerdo al enfoque del arancel óptimo y los términos del intercambio, la ganancia se reduce o desaparece cuando el país afectado por el aumento de aranceles toma represalias, y en particular cuando ambos países son grandes. En este caso, la espiral ascendente de aranceles de represalia estaría mostrando que tanto Estados Unidos como China pierden en esta guerra arancelaria. Pero como el resultado puede variar según el tamaño de las economías involucradas, la pérdida de China sería mayor que la de Estados Unidos. Según este enfoque, al quedar sin aplicar la última ronda de represalias arancelarias, permite concluir que el acuerdo Fase 1 evitó una mayor pérdida en el bienestar de los habitantes de ambos países.

A su vez, la política de Estados Unidos es un ejemplo de un unilateralismo agresivo que busca obtener mejoras bajo la amenaza de represalias arancelarias. Pero se lo presenta como una política altruista ya que son acciones que benefician al comercio mundial porque apuntan a corregir políticas que perjudican a quienes siguen las normas comerciales multilaterales. Según Bhagwati, Estados Unidos actuaría como un dictador benévolo.

Por su parte, Estados Unidos no busca establecer reglas o hacerlas cumplir, sino obtener resultados cuantitativos. En el frente del acero y aluminio, buscó una reducción de las importaciones. El resultado fue el buscado en el caso de la Argentina, Australia, Brasil y Corea del Sur. En el frente de la propiedad intelectual y transferencia de tecnología, el objetivo era cambiar la política china en estas cuestiones. El acuerdo Fase 1 indica que los resultados fueron los esperados y se agregaron objetivos cuantitativos respecto a aumento de importaciones desde Estados Unidos para cierto conjunto de bienes. También obtuvo el resultado buscado en el frente del NAFTA: renegociar el acuerdo.

En lo referente al enfoque de la estabilidad hegemónica, en las últimas décadas, Estados Unidos vio disminuir su control sobre la estructura de la economía internacional, primero por la recuperación de los países europeos y de Japón (Ilgen, 1985) y luego por el ascenso de China, el nuevo desafiante al poder hegemónico de Estados Unidos. Aquí se puede realizar el análisis de su política comercial en general y respecto a China en particular.

Las medidas de política comercial adoptadas por Trump serían una expresión de un hegemón en declive: i. no está dispuesto a asumir los costos de sostener un sistema comercial multilateral basado en el comercio abierto y la no discriminación; ii. evita el déficit comercial, ya que es una medida de “debilidad”; iii. los acuerdos comerciales sirven si promueven un superávit comercial y no por brindar un marco institucional para el desarrollo de un comercio libre. En función de esto, su visión de China es que tiene una política mercantilista y no solo no respeta las normas multilaterales del comercio sino que es un “free rider” de ellas. El hegemón debe corregir estos comportamientos, pero mientras los gobiernos de Bush y Obama lo buscaron recurriendo al ámbito de la OMC, Trump tomó medidas unilaterales –aumento de aranceles, restricciones a la actividad de empresas chinas– e inició negociaciones bilaterales.

Según Kim (2019), el temor de los Estados Unidos a la pérdida de hegemonía y el ascenso de China como un “retador” de dicha hegemonía es una explicación del inicio de la guerra comercial actual. La causa es más política que económica: EE.UU. busca evitar que China alcance su rol de hegemón.

Por su parte, el acuerdo Fase 1 no buscó solucionar problemas como los subsidios chinos a sus empresas, mantuvo los incrementos de aranceles y fijó objetivos de compra de difícil cumplimiento. No garantiza el fin del conflicto por la hegemonía. Según Janusch y Lorberg (2020), es más un cese el fuego que un acuerdo de paz duradero. Con un condimento adicional: a pesar de que China incrementó su papel como proveedor de bienes públicos globales, como colaborar para estabilizar la economía mundial y liderar iniciativas sobre construcción de infraestructura a nivel continental, aún se limita a aquellas acciones que la benefician, de modo que al momento no estaría en condiciones de asumir el papel de hegemon (Freeman, 2020).

A su vez, el avance de la reciprocidad sin reglas y del unilateralismo agresivo han sido favorecidos por dos factores adicionales. Primero, el síndrome del “gigante disminuido” (Bhagwati e Irwin, 1987; Bhagwati, 1993), que hace referencia a un país –Estados Unidos, en este caso– que pierde poder hegemónico en la economía mundial y que busca recuperarlo con medidas que perjudican al sistema comercial internacional. Segundo, el crecimiento del nacionalismo económico en los últimos 15 años tanto en países desarrollados como en desarrollo, tanto en partidos de derecha como de izquierda, que apoyan un mayor proteccionismo comercial y tienen una mirada más escéptica de las organizaciones multilaterales (de Bolle y Zettelmeyer, 2019).

Por su parte, también se verificarían tres lecciones de análisis histórico. Primero, el tamaño de la economía sigue importando al momento de evaluar el resultado. Aun cuando el conflicto no terminó, el país más grande está “ganando”, entendiéndose por “ganar” a que logra modificar las medidas de política comercial y vinculadas de la otra parte. Segundo, la acción conjunta, aunque no coordinada, de los países afectados reduce la capacidad de acción del iniciador “fuerza motriz” de la guerra. Tercero, la ideología imperante en la sociedad influye en las medidas de política comercial: libremercado y unilateralismo aperturista en el Reino Unido del Siglo XIX; proteccionismo, nacionalismo económico y unilateralismo agresivo en los Estados Unidos de la segunda década del Siglo XXI.

7. Semejanzas y diferencias

Si bien la guerra comercial no es un fenómeno nuevo, se pueden encontrar rasgos que asemejan y diferencian la actual guerra de otras.

¿En que se asemeja? Primero, en las características intrínsecas: están involucrados al menos dos países y a una medida comercial inicial de un país, le siguen las que toman otros países en carácter de represalia. Segundo, hay medidas unilaterales con dos objetivos alternativos: i) defender el sector local de la competencia importada (objetivo defensivo); y ii) abrir el mercado de otro país a las exportaciones propias (objetivo ofensivo). Tercero: entre los participantes suele haber diferencias en el poder comercial de cada uno, y entre ellos suele estar quien detenta cierta hegemonía en el plano comercial internacional.

¿En qué se diferencia? En primer lugar, hay disputas simultáneas entre diversos grupos de países, en algunos casos bilaterales y en otros plurilaterales, pero con un actor común a todos (Estados Unidos). Segundo, además de las normas nacionales, hay un amplio

conjunto de normas comerciales regionales –tratados de libre comercio– y multilaterales –GATT y OMC– que enmarcan y buscan limitar el accionar de los países que los han firmado.

En tercer lugar, hay un mayor grado de fragmentación internacional de la producción, tanto a nivel de un sector como a nivel intrafirma, con encadenamientos y *clusters* con eslabones y participantes que se ubican en diversos países, organización industrial que en parte se origina en un proceso de inversión extranjera directa de empresas multinacionales. Esta mayor interdependencia comercial limita las ganancias del hegemon y hace que estas medidas también perjudiquen a actores del país que las adopta. En el caso analizado se pueden mencionar las referidas al acero y al aluminio que van a encarecer insumos de infinidad de sectores productivos, los cuales reducirán su competitividad. En esta línea se encuentran el análisis de Bellora y Fontagné (2020) y Mao y Gorg (2020), que concluyen que los aumentos de aranceles reducen la competitividad de las exportaciones de Estados Unidos y de terceros países no involucrados en esta contienda.

Cuarto, no hay un país que ostenta el poder hegemónico sino hay países con diverso grado de influencia en el comercio internacional que conforman un mapa de poder comercial en evolución.

Quinto, la amenaza de guerra comercial ha modificado los procesos de integración económica según el tamaño relativo de la economía de los países involucrados y el grado de interdependencia comercial. Esta hipótesis se verificaría en América Norte, lo cual condujo a la renegociación del NAFTA/TLCAN y su reemplazo por el USMCA/T-MEC.

Respecto de los **instrumentos** utilizados, tanto en el pasado como en el presente, los principales son los aranceles, los derechos antidumping, las cuotas de importación, y los compromisos de niveles de exportación máximos o mínimos. En el uso de instrumentos hay una diferencia entre su uso actual y el previo a la década de 1940: el amplio conjunto de normas comerciales regionales –tratados de libre comercio– y multilaterales –GATT y OMC– que enmarcan y buscan limitar el accionar de los países que los han firmado. Esto abarca la forma de implementar los instrumentos y los mecanismos de solución de diferencias, presentes en las normas de la OMC y en los acuerdos de libre comercio contemporáneos. También se ha planteado el uso de medidas ambientales, como el cobro en frontera por las emisiones de carbono en el país de origen, como una forma de afectar la competitividad de las exportaciones chinas (Tucker y Meyer, 2021).

En relación con los **resultados**, la historia muestra que en las guerras bilaterales de fines del siglo XIX y principios del XX, el país más grande solía finalizar la contienda con mejores condiciones de acceso que el país más chico. En cambio, en las guerras de uno contra muchos, como la de Estados Unidos en la década del 30, el país con poder hegemónico no obtuvo todos los beneficios esperados debido a la represalia colectiva recibida. Pero como no fue coordinada, la táctica de “predación hegemónica” no pudo contrabalancearse del todo. En la actual guerra, las acciones fueron simultáneas, lo cual muestra una mayor coordinación.

Agradecimientos

Se agradece a Germán González, Kathia Michalczewsky, Sofía Orazi, Mario Seffino y demás participantes del Seminario “La primer gran guerra comercial del siglo XXI” organizado por la Universidad Nacional de La Matanza y la Universidad Nacional de Sur por los comentarios a una versión previa de este trabajo. Los errores son responsabilidad de los autores.

Referencias bibliográficas

Acemoglu, Daron y Pascual Restrepo (2017). “Robots and jobs: evidence from US labor markets”. NBER Working Paper 23285.

Adjemian, Michael, Aaron Smith y Wendy He (2021). “Estimating the market effect of a trade war: The case of soybean tariffs”. *Food Policy*, 105: 102152.

Appleyard, Dennis y Alfred Field (1997). *Economía internacional*. Madrid: McGraw-Hill – Interamericana de España.

Auer, Raphael y Andreas Fischer (2010). “The effect of low-wage import competition on U.S. inflationary pressure”. *Journal of Monetary Economics*, 57: 491-503.

Autor, David H., David Dorn y Gordon H. Hanson (2016). “The China shock: learning from labor-market adjustment to large changes in trade”. *Annual Review of Economics*, 8: 205-240.

Bellora, Cecilia y Lionel Fontagné (2020). “Shooting oneself in the foot? Trade war and global value chains”. CEPII Working Paper 2019-18.

Berman, Eli, John Bound y Stephen Machin (1998). “Implications of skill-biased technological change: international evidence”. *Quarterly Journal of Economics*, 113 (4): 1245-1279.

Bhagwati, Jagdish (1990). “Departures from multilateralism: regionalism and aggressive unilateralism”. *Economic Journal*, 100 (403): 1304-1317.

Bhagwati, Jagdish (1993). "The diminished giant syndrome: how declinism drives trade policy." *Foreign Affairs*, 72 (2): 22-26.

Bhagwati, Jagdish y Douglas Irwin (1987). "The return of the reciprocitarians - US trade policy today". *World Economy*, 10 (2): 109-130.

Bouët, Antoine y David Laborde (2017). *US trade wars with emerging countries in the 21st century: make America and its partners lose again*. IFPRI Discussion Paper 01669.

Bown, Chad (2019). “US-China trade war: the guns of August”. Trade & Investment Policy Watch, Peterson Institute for International Economics, 20 de septiembre.

Bown, Chad (2022). “China bought none of the extra \$200 billion of US exports in Trump’s trade deal”. PIIE Educational Resources. Peterson Institute for International Economics. 8 de febrero.

Bown, Chad y Melina Kolb (2022). “Trump’s trade war timeline: an up-to-date guide”. Trade & Investment Policy Watch Blog, Peterson Institute for International Economics, 8 de febrero.

Breuss, Fritz (2004). "WTO Dispute Settlement: an economic analysis of four EU-US mini trade wars". WIFO Working Papers, No. 231, Austrian Institute of Economic Research (WIFO), Viena.

Çağatay, Nilüfer (1987). "Beggart-thy-neighbour". *The new Palgrave: A dictionary of economics*. John Eatwell, Murray Milgate y Peter Newman (editores). Volumen 1: 220-221. Londres: MacMillan.

Carter, Colin A. y Sandro Steinbach (2020). "The Impact of Retaliatory Tariffs on Agricultural and Food Trade." NBER Working Paper no. 27147, Mayo, <https://doi.org/10.3386/w27147>

Cigna, Simone, Philipp Meinen, Patrick Schulte y Nils Steinhoff (2022). "The impact of US tariffs against China on US imports: Evidence for trade diversion?" *Economic Inquiry*, 60 (1): 162-173.

Conybeare, John (1985). "Trade wars: a comparative study of Anglo-Hanse, Franco-Italian, and Hawley-Smoot conflicts". *World Politics*, 38 (1): 147-172.

Corden, W. Max (1997). *Trade policy and economic welfare*. Nueva York: Oxford University Press.

Daicz, Laura, Carlos Galperín, Federico Lavopa y Adriana Molina (2014). "Radiografía del Entendimiento de Solución de Diferencias de la OMC: una caracterización cuantitativa del sistema a 20 años de su creación". *Revista Argentina de Economía Internacional*, 3: 60-92.

de Bolle y Jeromin Zettelmeyer (2019). "Measuring the rise of economic nationalism". PIIE Working Paper 19-15.

Drezner, Daniel (2007). "At least the Club for Growth is realistic". *Foreign Policy*. Agosto.

Ebenstein, Avraham, Ann Harrison y Margaret McMillan (2015). "Why are American workers getting poorer? China, trade and offshoring". NBER Working Paper 21027.

Editors (2007). "Economists against Smoot-Hawley". *Econ Journal Watch*, 4 (3): 345-358.

Fetter, Frank (1942). "The economists' tariff protest of 1930". *American Economic Review*, 32 (2): 355-356. Reproducido en Editors (2007).

Findlay, R. (1987). "Free trade and protection". En *The New Palgrave: a Dictionary of Economics*, John Eatwell, Murray Milgate y Peter Newman (editores), volumen 2, 421-422. Londres: MacMillan.

FMI (2016). *World economic outlook 2016*. Washington D. C.: FMI.

FMI (2018). "G-20 Surveillance note". Presentado en la Reunión de Ministros de finanzas y Presidentes de Bancos Centrales, Buenos Aires, 21 y 22 de julio.

Freeman, Carla P. (2020). "Reading Kindleberger in Beijing: Xi Jinping's China as a provider of global public goods." *British Journal of Politics and International Relations*, 23 (2): 297-318.

Gilpin, Robert (1987). *The political economy of international relations*. Princeton: Princeton University Press.

- Goode, Walter (2007). *Dictionary of trade policy terms*. 5ª edición. Cambridge: Cambridge University Press y Organización Mundial del Comercio.
- Grossman, Gene y Elhanan Helpman (1995): "Trade wars and trade talks". *Journal of Political Economy*, 103 (4): 67-708.
- Handley, Kyle y Nuno Limão (2013). "Policy uncertainty, trade and welfare: theory and evidence for China and the U.S." NBER Working Paper 19376.
- Helpman, Elhanan (2016). "Globalization and wage inequality". NBER Working Paper 22944.
- Hufbauer, Gary (2016). "Could a President Trump shackle imports?". En Noland, M., G.C.Hufbauer, S.Robinson y T. Moran, *Assessing trade agendas in the US presidential campaign*, PIIE Briefing 16-6. Septiembre. Peterson Institute for International Economics.
- Hufbauer, Gary y Zhiyao Lu (2016). "Free trade agreements and trade deficits". Trade & Investment Policy Watch, Peterson Institute for International Economics, 31 de marzo.
- Irwin, Douglas (1998). "The Smoot-Hawley tariff: a quantitative assessment". *Review of Economics and Statistics*, 80 (2): 326-334.
- Janusch, Holger, y Daniel Lorberg (2020). "Maximum pressure, minimum deal: president Trump's trade war with a rising China." *S&F Sicherheit und Frieden*, 38 (2): 94-99.
- Jensen, J. Bradford (2016). "Importers are exporters: tariffs would hurt our most competitive firms". Trade & Investment Policy Watch, Peterson Institute for International Economics, 7 de diciembre.
- Johnson, Harry (1953-1954). "Optimum tariffs and retaliation". *Review of Economic Studies*, 21 (2): 142-153.
- Kennan, John y Raymond Riezman (1988). "Do big countries win tariff wars?" *International Economic Review*, 29 (1): 81-85.
- Kim, Min-hyung (2019). "A real driver of US-China trade conflict." *International Trade, Politics and Development*, 3(1): 30-40.
- Klein, Daniel (2010). "Convictions opposed to certain popular opinions: the 1903 anti-protectionism letter supported by 16 British economists". *Econ Journal Watch*, 7 (2): 157-161.
- Krasner, Stephen (1976). "State power and the structure of international trade". *World Politics*, 28 (3): 317-347.
- Krugman, Paul (1994). "The move toward free trade zones". *Economic Review*, 76 (6): 5-25.
- Krugman, Paul (1994). "Competitiveness: a dangerous obsession". *Foreign Affairs*, 73 (2): 28-44.
- Krugman, Paul y Maurice Obstfeld (2006). *Economía internacional: teoría y política*. Séptima edición. Madrid: Pearson Educación S.A.
- Li, Minghao, Edward J Balistreri y Wendong Zhang (2019). "The U.S.-China trade war: Tariff data and general equilibrium analysis", Center for Agricultural and Rural Development (CARD) Publications, Center for Agricultural and Rural Development (CARD) at Iowa State University.

- Libgen, Thomas (1985). *Autonomy and interdependence*. Totowa (New Jersey): Rowman & Allanheld.
- Mao, Haiou y Holger Görg (2020). “Friends like this: The impact of the US–China trade war on global value chains”. *World Economy*, 43:1776–1791.
- Martin, Alberto y Wouter Vergote (2008). “On the role of retaliation”. *Journal of International Economics*, 76: 61-77.
- Meier, Gerald (1987). “Infant industry”. En *The New Palgrave: a Dictionary of Economics*, John Eatwell, Murray Milgate y Peter Newman (editores), volumen 2, 828-830. Londres: MacMillan.
- Moore, Mark y Priya Ranjan (2005). “Globalisation vs. skill-biased technological change: implications for unemployment and wage inequality”. *Economic Journal*, 115 (503): 391-422.
- Moran, Theodore H. y Lindsay Oldenski (2016). “How offshoring and global supply chains enhance the US economy”. Policy Brief 16-5. Peterson Institute for International Economics.
- National Taxpayers Union (2018). “Open letter to President and Congress”. 3 de mayo. <https://www.ntu.org/library/doclib/Embargoed-Economists-Letter-2018-1.pdf>.
- Noland, Marcus, Sherman Robinson y Tyler Moran (2016). “Impact of Clinton’s and Trump’s trade proposals”. En Noland, M., G.C.Hufbauer, S.Robinson y T. Moran, *Assessing trade agendas in the US presidential campaign*, PIIIE Briefing 16-6. Septiembre. Peterson Institute for International Economics.
- OECD-OMC (2018). “United States: Trade in value added and global value chains”. TiVA Database.
- Oldenski, Lindsay (2014). “Offshoring and the polarization of the U.S. labor market”. *Industrial and Labor Relations Review*, 67: 734-761.
- Ossa, Ralph (2014). “Trade wars and trade talks with data”. *American Economic Review*, 104 (12): 4104-4146.
- Pierce, Justin y Peter K. Schott (2016). “The surprisingly swift decline of US manufacturing employment”. *American Economic Review*, 106(7): 1632-1662.
- Rodríguez, Carlos (1974). “The non-equivalence of tariffs and quotas under retaliation”. *Journal of International Economics*, 4: 295-298.
- Schumpeter, Joseph (1986) [1952]. *History of economic analysis*. Nueva York: Oxford University Press.
- Scitovsky, Tibor (1987). “Tariffs”. *The new Palgrave: A dictionary of economics*. John Eatwell, Murray Milgate y Peter Newman (editores). Volumen 4: 586-588.
- Smith, Adam (1987) [1776]. *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Stehn, Jürgen (1993). “America’s departure from multilateralism: highway or dirt road to freer trade?”. Kiel Discussion Paper 212.

Stigler, George (1997). "El economista como predicador". En George Stigler, *El economista como predicador y otros ensayos*, pags. 9-26. Barcelona: Ediciones Folio.

Syropoulos, Constantinos (2002). "Optimum tariffs and retaliation revisited: how country size matters". *The Review of Economic Studies*, 69 (3): 707-727.

Syropoulos, Constantinos y Elias Dinopoulos (2012). "*Multi country tariff wars and trade agreements*". Mimeo.

The Economist Intelligence Unit (2018). "Trade war brewing? World trade in 2018". Londres: The Economist Intelligence Unit.

Tower, Edward (1975). "The optimum quota and retaliation". *The Review of Economic Studies*, 42 (4): 623-630.

Tucker, Todd y Timothy Meyer (2021). "A green steel deal: toward pro-jobs, pro-climate transatlantic cooperation on carbon border measures". Roosevelt Institute.

US (2018 a). Proclamation 9704 of March 8, 2018. Adjusting imports of aluminum into the United States. *Federal Register*, 83 (51): 11619-11624.

US (2018 b). Proclamation 9705 of March 8, 2018. Adjusting imports of steel into the United States. *Federal Register*, 83 (51): 11625-11630.

US (2018 c). Proclamation 9710 of March 22, 2018. Adjusting imports of aluminum into the United States. *Federal Register*, 83 (60): 13555-13359.

US (2018 d). Proclamation 9711 of March 22, 2018. Adjusting imports of steel into the United States. *Federal Register*, 83 (60): 13361-13365.

US (2018 e). Proclamation 9739 of April 30, 2018. Adjusting imports of aluminum into the United States. *Federal Register*, 83 (88): 20677-20682.

US (2018 f). Proclamation 9740 of April 30, 2018. Adjusting imports of steel into the United States. *Federal Register*, 83 (88): 20683-20705.

US ITC (2016). *Economic impact of trade agreements implemented under trade authorities procedures, 2016 report*. Publication Number: 4614. Washington, D.C.: United States International Trade Commission.

USTR (2017 a). *2017 Trade policy agenda and 2016 Annual report of the President of the United States on the trade agreements program*. Office of the United States Trade Representative, marzo.

USTR (2017 b). "Summary of objectives for the NAFTA renegotiation". Office of the United States Trade Representative, julio.

USTR (2018 a). *Findings of the investigation into China's acts, policies, and practices related to technology transfer, intellectual property, and innovation under Section 301 of the Trade Act of 1974*. Marzo.

USTR (2018 b). Notice of action pursuant to Section 301: China's acts, policies, and practices related to technology transfer, intellectual property, and innovation. *Federal Register*, 83 (159): 40823-40838. 16 de Agosto.

USTR (2021). *2021 Trade policy agenda and 2020 Annual report of the President of the United States on the trade agreements program*. Office of the United States Trade Representative, marzo.

Vanzetti, David, Lien Huong Do y Ralf Peters (2020). "Trade wars and their implications for developing countries". Contributed paper at 23rd Annual Conference on Global Economic Analysis, Tokyo, 17-19 de Junio. Disponible en <https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/download/9622.Pdf>.

Wallensteen, Peter (2000). "A century of economic sanctions: a field revisited". Uppsala Peace Research Papers No. 1. Universidad de Uppsala.

Wiles, P. (1987). "Economic war". En John Eatwell, Murray Milgate y Peter Newman (editores), *The New Palgrave: a dictionary of economics*, volume 2, Londres: The Macmillan Press Limited.

Wu, Mark (2016). "The "China, Inc." challenge to global trade governance". *Harvard International Law Journal*, 57 (2): 261-324.