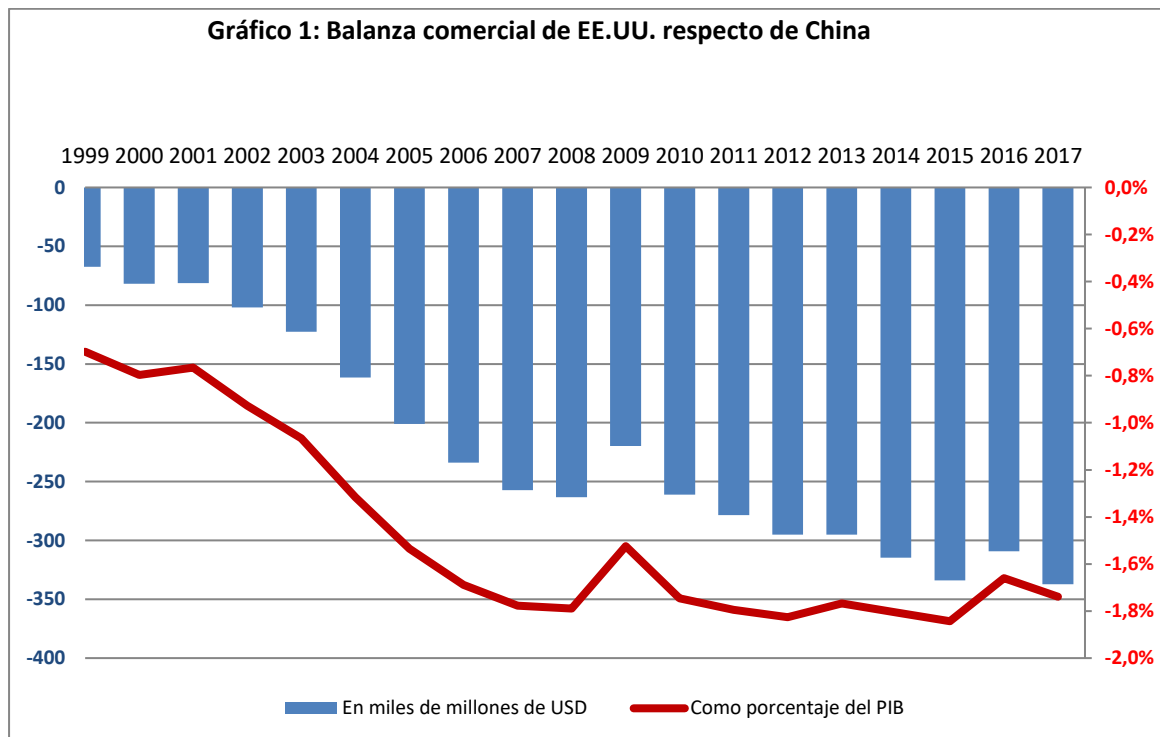


## PARA ENTENDER LA DISPUTA COMERCIAL ENTRE CHINA Y ESTADOS UNIDOS

RAUL E. SAEZ<sup>1</sup>  
 Coordinador Programa  
 CIEPLAN/UTalca

### La balanza comercial

EE.UU. registra un significativo déficit en su balanza de comercio de bienes y servicios con China desde, al menos, 1999. En términos de dólares corrientes ha aumentado desde USD 67 mil millones de dólares en 1999 a USD 337 mil millones en 2017. En este último año, EE.UU. importó a China USD 505,6 mil millones e importó USD 130,4 mil millones. Como porcentaje del PIB aumenta sustantivamente de 0,7 en 1999 a 1,8 en 2007, pero desde entonces se ha mantenido en ese el nivel de 1,7-1,8%. Véase el gráfico 1.



### ¿Es el ingreso de China a la OMC la causa de este creciente déficit?

China entra a la OMC el 11 de diciembre de 2001 luego de lograr un acuerdo con los miembros de la organización respecto de los términos de su adhesión. Durante el proceso de ingreso, el

<sup>1</sup> Para esta nota se utilizó información y datos provenientes de y publicados por: US Census Bureau, [www.politico.com](http://www.politico.com), [www.wto.org](http://www.wto.org), [www.bloomberg.com](http://www.bloomberg.com) y artículos del Peterson Institute for International Economics ([www.piie.com](http://www.piie.com)).

postulante debe, entre otras acciones, negociar bilateralmente con cada miembro de la OMC para resolver sus preocupaciones respecto de las políticas del candidato que afectan el comercio internacional. No obstante, las concesiones que hace el candidato al ingresar se extienden a todos los miembros aunque hayan sido negociadas bilateralmente por la aplicación de la cláusula de nación más favorecida. Al final, el grupo de trabajo encargado de examinar al candidato redacta los términos del ingreso las que incluyen dichas concesiones.

Por su parte, los miembros de la OMC le conceden al nuevo miembro las mismas condiciones de acceso a su mercado que ya otorgan a los miembros de la organización. ¿Significó esto que Estados Unidos debió reducir o eliminar barreras a las importaciones chinas? La respuesta es no. La razón de ello es que, desde 1980, Estados Unidos otorgaba a China de manera periódica el estatus de nación más favorecida, concediéndole por este mecanismo las mismas condiciones de acceso al mercado estadounidense que a los miembros de la OMC exceptuando aquellos con los que tenía tratados de libre comercio. El ingreso de China a la OMC solo transformó ese estatus en permanente. Por tanto, el aumento de las importaciones estadounidenses provenientes desde China no dicen relación con su ingreso a la OMC.

### **Los derechos aduaneros al acero y al aluminio**

El 1 de marzo de 2018, el presidente Donald Trump anuncia la aplicación de un arancel de importación de 25% para el acero y de 10% para el aluminio por motivos de seguridad nacional. Esta decisión se toma en base a una investigación del Departamento de Comercio iniciada en abril de 2017 a solicitud de Trump y en base a la Sección 232 de Ley de Expansión del Comercio de 1962. El Departamento de Comercio llegó a la conclusión que las importaciones de estos metales amenazan la seguridad nacional de EE.UU.

El informe del Departamento de Comercio reporta que un 30% del consumo de acero de EE.UU. es acero importado y que los principales orígenes (en toneladas en 2017) son: Canadá (18% de las importaciones), Brasil (14%), Corea del Sur (11%), México (10%), Rusia (9,5%), Turquía (7%), Japón (5%), Alemania (4%), Taiwán (4%), India (3%) y China (2%). Esto implica que un 76% del acero que EE.UU. importa proviene de aliados militares o países amigos.

Respecto del aluminio, el informe del Departamento de Comercio reporta que un 64% del consumo de acero de EE.UU. es acero importado y que los principales orígenes (en toneladas en 2016) son: Canadá (46%), Rusia (13%), EAU (9%), China (9%), Bahrein (3%), Argentina (3%), Catar (2%) y Alemania (1%). Es decir, 64% del aluminio que importa EE.UU. proviene de países aliados y amigos.

Si estas medidas apuntan a China, no tendrían mucha efectividad en la práctica no sólo por el bajo porcentaje de las importaciones que provienen de ese país sino también porque la mayor parte de éstas ya están sujetas a restricciones excepcionales. En el caso del acero, ya el 94% de las importaciones de acero provenientes de China está sujeto aranceles especiales como derechos compensatorios de subsidios, derechos antidumping y salvaguardias. En el caso del

aluminio, un 96% de las importaciones desde China están sujetas a estas restricciones especiales.

El 22 de marzo el gobierno de Trump anuncia que Canadá, México, los 28 miembros de la UE, Corea del Sur, Argentina y Brasil estarán exentos de la aplicación de estos aranceles hasta el 1 de mayo, fecha en la cual cada uno de estos países debería haber ya llegado a un acuerdo con EE.UU. que permita su exclusión permanente. El primero en llegar a un acuerdo fue Corea del Sur a fines de marzo en el marco de una renegociación del tratado de libre comercio Corea-EE.UU. (KORUS). Corea se comprometió a limitar sus exportaciones de acero al 70% del volumen promedio del período 2015-2017. Cabe destacar que las reglas de la OMC prohíben el uso de este tipo de contingentes o cuotas de exportación.

Los derechos de 25% para el acero y de 10% para el aluminio entraron en vigencia para el resto del mundo el 23 de marzo.

El 1 de mayo, el gobierno estadounidense extendió por treinta días la exclusión de Canadá, México y la UE de la aplicación de los nuevos aranceles al acero y al aluminio, dando a entender que esta exclusión sería permanente si estos países aceptan negociar una cuota de exportación. Argentina aceptó una cuota de acero igual a 135% del promedio exportado a EE.UU. en los últimos tres años, un acuerdo que en la práctica libera todas las exportaciones de acero de la aplicación del arancel de 25%. Brasil aceptó una cuota de 70% del promedio anual de exportaciones de productos terminados de acero en 2015-2017 y de 100% del promedio para el mismo período para las exportaciones de productos semi-terminados. Los productores brasileños de aluminio prefirieron pagar el arancel de 10% a negociar una cuota de exportación. No hay información pública sobre las negociaciones entre Australia y EE.UU.

En cuanto a Japón, país que no fue excluido, la estrategia ha sido presionar para iniciar negociaciones para un acuerdo de libre comercio bilateral a cambio de hacer permanente la exclusión. Por último, la UE ha tenido dos posturas: exigir una exclusión completa y sin condiciones de los aranceles (la Comisión Europea y Francia) y negociar algún tipo de acuerdo comercial con EE.UU. que evite la imposición de los aranceles (Alemania). La posibilidad de aceptar una cuota de exportación de acero a EE.UU. de 100% del nivel de 2017 se está mencionando como una salida intermedia al conflicto.

### **La OMC y la seguridad nacional**

El artículo XXI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de la OMC contiene *Excepciones relativas a la seguridad*, esto es, circunstancias bajo las cuales un miembro puede apartarse de las obligaciones adquiridas argumentando razones de seguridad. Textualmente el artículo establece que:

No deberá interpretarse ninguna disposición del presente Acuerdo en el sentido de que:

- a) imponga a una parte contratante la obligación de suministrar informaciones cuya divulgación sería, a su juicio, contraria a los intereses esenciales de su seguridad; o

- b) impida a una parte contratante la adopción de todas las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad, relativas:
  - i) a las materias fisionables o a aquellas que sirvan para su fabricación;
  - ii) al tráfico de armas, municiones y material de guerra, y a todo comercio de otros artículos y material destinados directa o indirectamente a asegurar el abastecimiento de las fuerzas armadas;
  - iii) a las aplicadas en tiempos de guerra o en caso de grave tensión internacional; o
- c) impida a una parte contratante la adopción de medidas en cumplimiento de las obligaciones por ella contraídas en virtud de la Carta de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales.

Por tanto, no es una excepción que permite adoptar medidas de restricción del comercio bajo cualquier circunstancia que podría señalarse como relativa a la seguridad nacional.

### **China activa mecanismo de solución de diferencias en la OMC por aranceles al acero y al aluminio**

El 5 de abril de 2018 China solicitó consultas con EE.UU. en la OMC por los nuevos aranceles al acero y al aluminio. China argumenta que los aranceles al acero y el aluminio son incompatibles con varias obligaciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (aplicación de medidas de salvaguardia, aranceles superan niveles comprometidos en las negociaciones multilaterales, no discriminación entre miembros de la OMC, no aplicación de sus leyes manera “uniforme, imparcial y razonable”) y del Acuerdo sobre Salvaguardias. En otras palabras, China considera que la acción de EE.UU. son salvaguardias (derechos impuestos cuando una industria está amenazada de o sufre daño debido a un aumento imprevisto de las importaciones) y no como una excepción relativa a la seguridad nacional.

Las medidas de salvaguardia pueden aplicarse una vez que la autoridad nacional competente ha demostrado que se ha habido un incremento en las importaciones de un determinado producto de manera excepcional y causan o amenazan con causar un daño grave a la producción nacional que compite con dichas importaciones. Las medidas deben ser aplicadas sin discriminar entre miembros de la OMC, excepto en el caso de los países en desarrollo cuando provenientes de ese país sean inferiores al 3% y todas las importaciones de países en esa condición no superen el 9%.

Cuando medidas de salvaguardia son aplicadas de manera inconsistente con las obligaciones de la OMC, el país afectado tiene derecho a compensación por el valor del comercio afectado, pero una vez que un panel de solución de diferencias ha llegado a la conclusión que efectivamente son inconsistentes. No obstante, China adoptó, el 2 de abril, represalias aplicando derechos aduaneros a 128 productos exportados por EE.UU. por un valor total de USD 3 mil millones.

Sin embargo, lo interesante es qué productos escogió China. Un tercio del valor afectado por represalias corresponde a frutas, vino, etanol, ginseng y tubos de acero, todos con un arancel de 15%. El resto corresponde principalmente a carne de cerdo y a desechos de aluminio para reciclaje con un arancel de 25%. En 2017, EE.UU. exportó casi USD 490 millones de carnes y

vísceras de cerdo a China, representando solo un 9% de las exportaciones totales, pero la medida afecta a estados agrícolas que votaron por Trump y un 51% de las carnes de cerdo exportadas a China corresponde a vísceras. Más importantes son las exportaciones de desechos de aluminio para su reciclaje. En el mismo año estas exportaciones a China llegaron a USD 1,2 mil millones equivalentes al 52% del total. El objetivo entonces es crear un excedente de aluminio para reciclaje en el mismo mercado interno de EE.UU., deprimiendo los precios internos.

### **Los aranceles 301**

La Sección 301 de la Ley de Comercio de 1974 autoriza al Representante de Comercio de EE.UU. (USTR) a tomar acciones en contra de un país cuando haya determinado que dicho país: 1) deniega los derechos de EE.UU. bajo cualquier acuerdo comercial y 2) adopta actos, políticas o prácticas que: i) violan o son inconsistentes con las disposiciones de cualquier acuerdo comercial o ii) son injustificables y afectan o restringen el comercio de EE.UU. Una de las acciones pueden ser aranceles u otras restricciones a las importaciones de dicho país.

En agosto de 2017, el presidente de EE.UU. solicitó al USTR que realice una investigación bajo la Sección 301 para determinar si la legislación, las políticas, las prácticas o acciones de China son no razonables o discriminatorias y podrían estar dañando los derechos de propiedad intelectual, la innovación y el desarrollo tecnológico de EE.UU. El informe entregado a fines de marzo por el USTR hace una determinación positiva de dichas prácticas. En particular que:

- 1) China utiliza obligaciones de crear empresas mixtas, restricciones a la inversión extranjera y procedimientos de examen y licenciamiento para forzar o presionar a empresas norteamericanas a que transfieran tecnología;
- 2) China utiliza procedimientos de licenciamiento discriminatorias para transferir tecnología de empresas norteamericanas a empresas chinas;
- 3) China dirige y facilita inversiones y adquisiciones que generan transferencias de tecnología a gran escala; y
- 4) China lleva a cabo y apoya intrusiones cibernéticas a redes de computación estadounidenses para obtener acceso a información valiosa.

Por último, en el informe se estima que el daño a la economía estadounidense es de al menos USD 50 mil millones.

La administración Trump adopta tres cursos de acción:

- 1) Aranceles: a principios de abril, USTR hace una propuesta de aplicar aranceles de 25% (adicional al ya aplicado) a 1333 productos exportados por China por un valor de USD 46 mil millones (alrededor del 10% de las importaciones estadounidenses desde China). Luego de un período de comentarios públicos (exigido por la Ley de Comercio de 1974) que concluye en mayo, se tomará la decisión de aplicación de derechos aduaneros adicionales.

- 2) OMC: el 23 de marzo, EE.UU. solicita consultas a China por la exigencia de requisitos discriminatorios de licenciamiento tecnológico, medidas que serían inconsistente con la obligación de trato nacional (no discriminación entre tenedores nacionales de patentes y tenedores extranjeros) del Acuerdo de Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC/TRIPS). EE.UU. no recurre a la OMC por las otras prácticas chinas argumentando que no están cubiertas por las reglas de dicha organización.
- 3) Restricciones a la inversión china en EE.UU.: el Secretario del Tesoro examinará preocupaciones respecto a inversiones chinas en industrias o tecnologías consideradas importantes por EE.UU.

Las principales importaciones desde China afectadas por el arancel de 25 % son del grupo maquinaria, equipos mecánicos y eléctricos. Al día siguiente del anuncio de la administración Trump, China anuncia como medida de represalia aranceles de 25% a exportaciones de EE.UU con un valor aproximado de USD 50 mil, principalmente aviones, autos y buques, vegetales (soya) y plásticos. En respuesta, el presidente Trump solicitó que el USTR estudiara aranceles para otras importaciones con un valor de USD 100 mil millones.

Los aranceles asociados a este segundo episodio no han entrado en vigencia, a diferencia de los asociados al conflicto por el acero y el aluminio.

### **Las negociaciones entre China y Estados Unidos por la política industrial china**

Una delegación de alto nivel de EE.UU. encabezada por los secretarios del Tesoro Steven Mnuchin y de Comercio Wilbur Ross se reunió en Beijing con un equipo encabezado por el vice-premier y principal asesor económico de China Liu He, los días 2 y 3 de mayo. La prensa reporta que no se lograron acuerdos. Sin embargo, EE.UU. y China pusieron sobre la mesa sus respectivas demandas y quedaron de seguir negociando.

Bloomberg reportó las listas de demandas de ambos países.<sup>2</sup> EE.UU. solicitó a China una larga lista de compromisos que incluyen, entre otros, una reducción de USD 200 mil millones en el déficit comercial bilateral (es decir, dos tercios del nivel actual) con metas específicas de aumentos de las importaciones desde EE.UU., el cese inmediato de los subsidios a las industrias identificadas en el plan “Hecho en China 2025”, desistir de todas las acciones iniciadas por China en contra de EE.UU. en la OMC, eliminar las políticas de transferencia de tecnología e inversiones por medio de empresas mixtas y que se abstenga de represalias por restricciones que EE.UU. imponga a la inversión extranjera directa china o por la aplicación de aranceles por incumplimiento de los eventuales compromisos de China. Por su parte, China solicitó la no imposición de derechos de importación de 25% a los productos chinos, no iniciar ninguna investigación basada en la Sección 301 (ver más arriba) y que EE.UU. no discrimine en contra de las inversiones chinas.

---

<sup>2</sup> Ver <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-05-04/here-s-what-u-s-demanded-of-china-at-the-start-of-trade-talks>.

## **Los riesgos globales**

Hasta ahora, se están aplicando solo aranceles a las importaciones de acero y aluminio en EE.UU., correspondientes a USD 18 mil millones. Por su parte, China está aplicando represalias a USD 3 mil millones. Esta suma representa apenas 0,1% de las exportaciones globales. Para tener mayor certeza sobre el impacto sobre el comercio y economía globales habrá que esperar qué ocurre con la segunda ronda del conflicto.

En lo inmediato, el mayor riesgo es sobre el sistema multilateral de comercio. EE.UU. impone una medida restrictiva por razones de seguridad nacional pero está disponible para excluir permanentemente a sus mayores proveedores ya sea presionándolos para que limiten cuantitativamente las exportaciones, lo cual está fuera de las reglas de la OMC, o para que hagan concesiones en otras áreas.

El que Corea del Sur y Argentina lo hayan aceptado es preocupante. EE.UU. está presionando, hasta ahora sin éxito, a Japón para que acepte iniciar la negociación de acuerdo bilateral de comercio antes de excluir las exportaciones japonesas de acero y aluminio de los nuevos aranceles. Comentarios de la prensa estadounidense sugieren que la UE estaría evaluando ofrecer un acuerdo comercial bilateral a EE.UU. a cambio de una exclusión permanente de los aranceles al acero y aluminio. Por otro lado, China aplica represalias a los aranceles de acero antes que el sistema de solución de diferencias de la OMC haya fallado sobre la controversia. Todo esto debilita al régimen construido desde 1947.