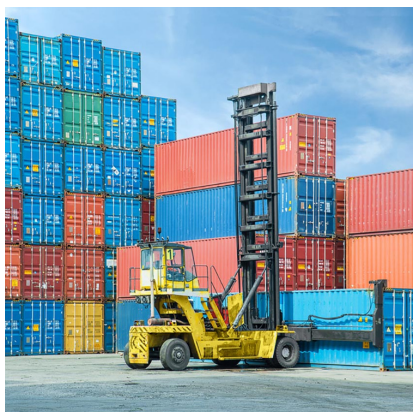




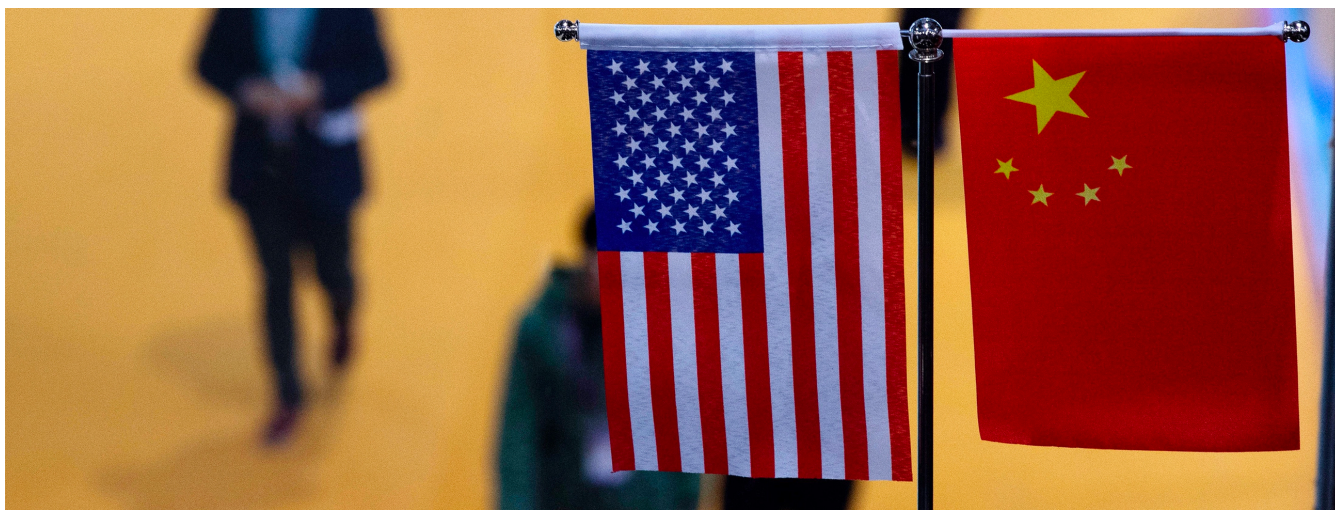
Análisis CIPEI N°26
9/2022

El comercio internacional en la disputa de poder: ¿En qué quedó la Guerra Comercial?



Centro de
Investigaciones
en Política y
Economía
Internacional

Por
Julieta Zelicovich



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

UNR

Universidad
Nacional
de Rosario

El **Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional** (CIPEI) tiene como finalidad desarrollar y promover investigaciones sobre temas de economía y política internacional contemporánea con foco en el siglo XXI. Forma parte del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

Trabaja en torno a 4 áreas temáticas: Economía, Política Internacional y enfoques de Política Exterior, Seguridad internacional y Metodología.

El **Análisis CIPEI** es una publicación mensual del Centro. Consiste en artículos cortos escritos por miembros del Centro e invitados sobre temas de actualidad y relevantes para la Política y la Economía Internacional.

Equipo editorial

Marina Zalazar

Nicolás Alesso

Agustina Vienna Acosta

María Florencia Marina

María Inés Gullo

Florencia Picia

María Florencia Guzmán

Micaela Capellino

Matías Caligaris

Melina Pasquet

Fernando Prats

Ramiro Torres

El comercio internacional en la disputa de poder: ¿En qué quedó la Guerra Comercial?

Por **Julietta Zelicovich**¹

Uno de los cambios más significativos de los últimos cinco años ha sido el de la politización y uso instrumental del comercio internacional en clave geopolítica. Las relaciones comerciales internacionales, y en particular, la política comercial, solían ser cuestiones técnicas que poco llamaban la atención. Sin embargo, el crecimiento de opciones electorales nacionalistas y conservadoras que ponían en cuestión el desempeño de las instituciones internacionales y el orden liberal internacional (Hays, 2017; Hale y Held, 2018; Zürn, 2018), llevó a que el comercio y la política comercial se convirtieran en temas de alta visibilidad y de relevancia electoral (VanGrasstek, 2017).

La manifestación más emblemática de este giro ha sido la llamada "guerra comercial" de la administración Trump. En efecto, la política del *America First* tuvo como pilar fundamental a la política comercial externa. Nociones tradicionales como el apoyo al libre comercio como orientación en las relaciones comerciales externas, la elección de los canales multilaterales como modalidad principal, y el accionar vía reciprocidad difusa², fueron reemplazados, respectivamente, por la adopción de ideas mercantilistas, el bilateralismo y la reciprocidad específica. El comercio pasó a ser entendido como parte de un juego de suma cero, en el que los sectores son considerados estratégicos en función de su aporte a la seguridad nacional y no debido a ventajas comparativas y competitivas.

La primera pieza del rompecabezas fue la introducción del concepto de "seguridad económica" en el documento de seguridad estratégica de los Estados Unidos. Allí se definió a China como competidor estratégico, y se identificaron los sectores tecnológicos y energéticos como prioritarios. Esta visión se reflejó en la política comercial, definiendo entonces como nueva

¹ Doctora en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario) y Magíster en Relaciones Comerciales Internacionales (Universidad Nacional de Tres de Febrero). Investigadora en Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET - Argentina). Profesora de Economía Internacional en la Universidad Nacional de Rosario. Coordinadora del Grupo de Estudios sobre Negociaciones Comerciales Internacionales de la UNR y miembro del Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional (CIPEI-UNR).

² Conforme la define Keohane (1986), la reciprocidad difusa, opuesta a la reciprocidad específica, orienta a la conducta del Estado no en función de una recompensa inmediata de actores específicos, sino en razón de la obtención de resultados globales satisfactorios para todo el grupo del que forma parte, como un todo.

meta de ésta ya no el crecimiento económico, sino “garantizar que la política comercial de los Estados Unidos contribuya a la fortaleza económica y la base de fabricación necesarias para mantener y mejorar nuestra seguridad nacional”³ (United States Trade Representative 2017, p. 2).

Partiendo de la implementación de medidas de salvaguardia a paneles solares y lavarropas, el uso instrumental de las medidas de política comercial fue *in crescendo*. Entre enero de 2018 y mayo 2022, los EEUU implementaron subas de aranceles de entre 15 y 25% para bienes por US\$ 550 mil millones contra China (Nicita, 2019; United States Trade Representative, 2022) bajo el ámbito de la sección 201 (salvaguardias, destinadas a permitir a la industria nacional ajustar a la competencia extranjera), sección 232 (seguridad nacional) y sección 301 (*enforcement* o cumplimiento de acuerdos) de la Ley de Comercio de 1974. A ello se le sumaron acciones en materia de control de exportaciones y de monitoreo o control de la inversión extranjera directa China, así como la restricción de hacer negocios con un conjunto de entidades o personas de nacionalidad china.

China, en respuesta, aplicó aranceles adicionales sobre productos norteamericanos, para “defender los mecanismos de comercio multilateral y proteger sus propios intereses y derechos” (The State Council of The People's Republic of China, 2019). El 58,5% de las importaciones de EEUU quedaron afectadas por los sucesivos paquetes de medidas implementadas en el marco de esta confrontación (Bown, 2022).

La escalada de medidas y contramedidas significó un punto de ruptura en la dinámica de la gobernanza del comercio internacional. Por un lado, es innegable el impacto de la guerra comercial, dada la cantidad de medidas y el volumen de comercio abarcado. Por otro lado, también ha de subrayarse el carácter disruptivo de estas medidas, en aparente confrontación y desafío con los compromisos internacionales asumidos en la Organización Mundial del Comercio (OMC)⁴, sumado a la relevancia que se les otorgó en el discurso del poder ejecutivo tanto hacia dentro como hacia fuera de los EEUU (Zelicovich, 2018). Cabe señalar que ni la sección 201 ni la 232 habían sido usadas anteriormente⁵. El uso de esta legislación y el discurso de securitización de las relaciones económicas internacionales marcaron un factor de contraste con el lenguaje y prácticas anteriores.

El acuerdo de Fase I, alcanzado entre China y EEUU en enero de 2020, supuso un *impasse* en la escalada arancelaria, pero no modificó las disrupciones al comercio establecidas en los meses previos. El mismo⁶ dispuso un compromiso entre ambos países para expandir el comercio en US\$ 200 mil millones entre 2020 y 2022 —sobre la base de los niveles de 2017— y la adopción de una serie de pautas de conducta en la relación comercial. Sin embargo, los resultados quedaron muy limitados, siendo que

³ Traducción propia.

⁴ La compatibilidad de estas medidas con las normas OMC es considerada en el Órgano de Solución de Diferencias de OMC, en los casos DS535, DS543, DS544, DS545, DS546, DS547, DS548, DS550, DS551, DS552, DS554 y DS556.

⁵ De acuerdo al *Bureau of Industry and Security* la última vez que un pedido de investigación bajo este artículo había derivado en medidas fue en 1982 respecto de ferrocromo y ferromanganeso con alto contenido de carbono y petróleo crudo proveniente de Libia.

⁶ El acuerdo en sí mismo puede ser considerado al menos en tensión con las pautas del artículo XXIV del GATT.

China solo concretó un 58% de esas metas (Bown, 2022b). En concreto 2017, 2018 y 2019 fueron años que registraron un volumen récord de medidas de restricción del comercio.

El comercio bilateral entre Estados Unidos y China exhibió una contracción en 2019 y 2020 para volver a subir en 2021. Las exportaciones de China a Estados Unidos pasaron de US\$ 562700 mil millones en 2018 a US\$ 470950 mil millones en 2019. Por su parte, las exportaciones de Estados Unidos a China fueron de US\$ 120289 mil millones en 2018 y US\$ 106448 mil millones en 2019. A 2021 los valores del comercio bilateral fueron US\$541574 mil millones en concepto de exportaciones chinas a Estados Unidos y US\$ 151065 mil millones en materia de ventas americanas a China, respectivamente.

En su conjunto entre 2018 y 2020 el comercio internacional tuvo una marcada ralentización, registrando inclusive valores negativos en 2019. Una de las causas identificadas fue precisamente el aumento de las tensiones comerciales (Organización Mundial de Comercio, 2021). Posteriormente, los flujos de intercambios de bienes y servicios se verían afectados además por las interrupciones causadas por el COVID-19 y por la guerra ruso-ucraniana.

En la administración Biden las nociones de seguridad económica y del rol del comercio asociado a la seguridad nacional siguieron siendo orientadoras de la diplomacia económica instrumental. La competencia estratégica con China mantuvo centralidad dentro de la agenda, así como la distinción entre aliados y competidores como eje divisor de un campo estratégico. De hecho, a los aranceles de la guerra comercial se le sumaron nuevos instrumentos a través de los cuales el comercio y en general los flujos económicos se transforman en medios para la disputa de poder. Entre otros cabe mencionar la legislación "*America Creating Opportunities for Manufacturing Pre-Eminence in Technology and Economic Strength*" conocida como "*America COMPETES Act of 2022*", la iniciativa "*Build Back Better World (B3W) Partnership*", y la reciente "*The Inflation Reduction Act of 2022*". Asimismo, en 2022, la autoridad de política comercial norteamericana dio inicio al proceso de revisión de los aranceles que responden a la sección 301, llamando a los actores económicos interesados a presentar sus solicitudes de continuación de las medidas o de exclusiones a lo largo de agosto de 2022.

Las consecuencias de la guerra comercial han llevado a la expansión de la lógica geopolítica sobre la dinámica de los flujos económicos. Se hizo cada vez más recurrente la inclusión de la noción de "riesgos" dentro de los análisis de comercio. Por ejemplo, el reporte de desarrollo de cadenas globales de valor de la Organización Mundial de Comercio y el Banco Asiático de Desarrollo "Beyond Production" evalúa la combinación de riesgos geopolíticos, ambientales y sanitarios (COVID-19) sobre las cadenas globales de valor a fines de 2021, subrayando la vulnerabilidad de las mismas dada la superposición de distintos mecanismos causales (Xing & Gentile, 2021). La variable ideológica y geoeconómica se ha vuelto crecientemente relevante en la selección de socios económicos –reflejado por ejemplo en el término *friendshoring*– a la vez que la reciprocidad específica –por oposición a la difusa– se ha constituido en una condición fortalecida en los instrumentos bilaterales y regionales. Nociones

tradicionales al orden liberal internacional como el principio de "Nación Más Favorecida" comienzan a ser cuestionadas⁷.

A 2022 se observa que existe una tendencia sostenida a implementar medidas de restricción de comercio. Acorde al último reporte de la Organización Mundial de Comercio, 8,9% del comercio de mercancías está afectado por algún tipo de medida arancelaria o no arancelaria, afectando 1946 miles de millones de dólares (Órgano de Examen de las Políticas Comerciales, 2022). Según los datos del mes de abril 2022 se prevé que para este año el volumen del comercio mundial de mercancías crezca un 3% en 2022 (cifra inferior al 4,7% previsto anteriormente) y un 3,4% en 2023. Si bien el comercio exhibe niveles de resiliencia mayores a los esperados, los escenarios de largo plazo difieren. Mientras que los reportes que incorporan hipótesis de desacoplamiento global plantean una contracción de hasta el 5% del PBI mundial (World Trade Organization, 2022); los estudios que se enfocan en los efectos de la guerra comercial predicen un posible crecimiento de las exportaciones mundiales a partir de una re-distribución de patrones de comercio y nuevas oportunidades de mercados (Fajgelbaum et. Al., 2022).

En definitiva, la guerra comercial sigue vigente y sus lógicas han resultado expansivas. Los sucesos de comienzos de 2018 han sido el puntapié de un uso creciente de la coerción económica mediante sanciones unilaterales, la aplicación de legislaciones que suponen algún tipo de control extra-territorial sobre la conducta de actores privados; también de la expansión de las medidas de restricciones a los flujos de comercio y de inversiones basadas en valores como la defensa de los derechos humanos, cambio climático, transparencia, calidad democrática, contraterrorismo; así como de la celebración de acuerdos que contienen cláusulas que excluyen directa o indirectamente los vínculos con determinados terceros Estados competidores (Zelicovich, 2022). Lejos de ser una cuestión técnica, el comercio ha pasado a ser uno de los bastiones en los que se disputan las relaciones de poder en las relaciones internacionales.

Referencias bibliográficas

- Bown, C. (2022b). US-China phase one tracker: China's purchases of US goods. Peterson Institute for International Economics. 19 julio 2022. <https://www.piie.com/research/piie-charts/us-china-phase-one-tracker-chinas-purchases-us-goods>
- Bown, C., & Kolb, M. (07 de junio de 2019). Trump's Trade War Timeline: An up-to-date Guide. Obtenido de Peterson Institute for International Economics: <https://www.piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/trump-trade-war-china-date-guide>

⁷ Por ejemplo, una propuesta legislativa del Congreso norteamericano (*Trading System Preservation Act* de 2022) insta a terminar con el principio de "Nación Más Favorecida" propio del multilateralismo y, en contraste, apunta a celebrar acuerdos plurilaterales discriminatorios con países afines y excluyendo a los países que no funcionan bajo el régimen de economía de mercado (Senate of the United States, 2022). La exclusión de la cláusula Nación Más Favorecida ha sido también una de las medidas recurrentes en los paquetes de sanciones a Rusia que siguieron a la invasión de este país sobre Ucrania.

- Fajgelbaum, P.; Goldberg, P.; Kennedy, P.; Khandelwal, A.; Taglioni, D. (2022). The US-China Trade War and Global Reallocations. Policy Research Working Paper; No. 9894. World Bank, Washington, DC. World Bank.
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36815>
- Hale, T.; Held, D. (2018); "Breaking the Cycle of Gridlock", *Global Policy*, 9 (1) 129-137
- Hays, J. (2017); "Embedded Liberalism and the Populist Backlash". University of Pittsburgh.
- Nicita, A. (2019). Trade and trade diversion effects of United States tariffs on China. New York: UNCTAD. Obtenido de https://unctad.org/system/files/official-document/ser-rp-2019d9_en.pdf
- Organización Mundial de Comercio. (2021). Examen estadístico del comercio mundial 2020. Ginebra: OMC.
- Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. (2022). Informe de la Directora General al OEPC sobre los hechos ocurridos recientemente en relación al comercio. Octubre 2021 a Mayo 2022. WT/TPR/OV/W/16. Ginebra: Organización Mundial de Comercio.
- United States Trade Representative. (12 de 09 de 2022). How to Navigate the Section 301 Tariff Process. Obtenido de Office of the United States Trade Representative: <https://ustr.gov/issue-areas/enforcement/section-301-investigations/search>
- United States Trade Representative. (2018). 2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report. Washington: Executive Office of the President of the United States. Obtenido de <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2018/AR/2018%20Annual%20Report%20FINAL.PDF>
- Vangrasstek, C. (2017); "Back to the Future: US Trade Policy under the Trump Administration" en Primo Braga, C. y Hoeckman, B. *Future of the Global trade order*. Ed.: European University Institute
- World Trade Organization. (2022). The Crisis in Ukraine. Implications of the war for global trade and development. Ginebra: WTO. Obtenido de https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/impactukraine422_e.pdf
- Xing, Y., & Gentile, E. (2021). Global Value Chain Development Report 2021. Beyond Production. Asian Development Bank; Research Institute for Global Value Chains at the University of International Business and Economics, the World Trade Organization, the Institute of Developing Economies – Japan External Trade Organization.
- Zelicovich, J. (2018). Usos estratégicos de las negociaciones comerciales internacionales en un orden de hegemonías en disputa. *Brazilian Journal of International Relations*, 7(3), 692-717.
- Zelicovich, J. (2022). Las lógicas de la diplomacia económica instrumental de las relaciones económicas internacionales contemporáneas (2017-2022). *mimeo*
- Zürn, M. (2018), "Contested Global Governance", *Global Policy*, 9 (1). 138-145



TWITTER – INSTAGRAM

@cipei_unr

FACEBOOK

@cipei.unr

MAIL

cipei@fcpolit.unr.edu.ar

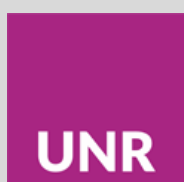
WEB

www.cipei.unr.edu.ar



**FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES**

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO



**Universidad
Nacional
de Rosario**