

GUERRA COMERCIAL CHINA, EE.UU.
IMPLICANCIAS PARA CHILE

ABRIL 2018

I. INTRODUCCIÓN

La reciente instauración de tarifas adicionales a importaciones provenientes de China por parte de la administración de Donald Trump, y la consecuente adopción de medidas recíprocas por el régimen de Beijing, desataron este mes la preocupación global por el futuro del libre comercio y de la relación bilateral entre las dos grandes potencias mundiales, las que podrían embarcarse en una abierta guerra comercial.

En Chile, el análisis público de estos eventos se ha centrado en la preocupación natural por el impacto que las medidas puedan tener sobre nuestros dos principales socios comerciales, y por cierto los efectos negativos para un país expuesto y abierto como el nuestro ante las restricciones del libre comercio.

Una explicación de los fenómenos que han precipitado esta medición de fuerzas parece ausente del debate local, cayendo en la simplificación y caricaturización del evento ayudada por percepción de la figura del presidente Trump, a quien se le percibe como irracional y motivado por la política interna. También porque, para quienes no conocen la política China, la simple visualización de los niveles de endeudamiento y déficit comercial entre ambas naciones parece suficiente para justificar la medida.

Así, arriesgamos mucho en la comodidad de un análisis que no permite la prospección de eventos futuros en la relación comercial de China con el resto de las potencias mundiales. Los planes de Beijing por llegar al 2025 con una producción completamente local, y basada en la revolución industrial 4.0, hará presión sobre los foros de comercio multilaterales y la normativa vigente y futura sobre propiedad intelectual. Materias sobre las cuales Chile tiene gran interés, no sólo por su posición de vanguardia en la creación de acuerdos de libre comercio modernos, sino por las propias posibilidades de evolucionar en su matriz de producción.

De igual manera, la precipitación de conflictos comerciales entre oriente y occidente enfrentan a dos visiones de mundo que hoy luchan por legitimarse de manera global. Los resultados del nuevo proceso de modernización chino necesariamente llevan a replantear la pertinencia de la participación estatal en la economía nacional, la producción y su proyección mundial. Al mismo tiempo, el éxito del modelo de Xi Jinping y sus antecesores cuestiona el credo que el desarrollo y crecimiento son logrados exclusivamente, o al menos de mejor manera, dentro de un contexto democrático. Por último, el salto de la economía China a costa del desarrollo tecnológico y empresarial de otros países de mercados abiertos a la inversión

extranjera suponen reevaluar la importancia del desarrollo empresarial como materia de seguridad nacional, abriendo la puerta a restricciones e intervenciones no deseadas.

El presente informe relata parte de los eventos que han llevado desde 2011 a la situación actual entre ambas superpotencias en términos comerciales, los planes de Beijing que amenazan a las economías de países desarrollados y la respuesta de estos ante dichos eventos. De esta manera, buscamos no sólo mayor comprensión sobre las últimas medidas proteccionistas en las que se ha embarcado Estados Unidos, sino un entendimiento de los próximos pasos de nuestros socios en cuanto a la generación de medidas de integración y sanciones dentro de la región Asia Pacífico. Ello es en extremo relevante con miras a la próxima cumbre del foro APEC en Chile 2019.

II. BALANZA COMERCIAL Y DEUDA ENTRE LOS PAÍSES

La explicación básica que se da a la animadversión comercial de Estados Unidos hacia China está basada en los niveles de endeudamiento del país norteamericano y la realidad de la potencia asiática como su primer acreedor.

En efecto, la deuda estadounidense a enero de 2018 alcanzó los \$1.168 billones de dólares, y su prestamista más prominente es China con \$1,17 billones, aunque cercanamente seguido por Japón con \$1.07 billones. Ambos países en tanto poseen cerca del 5,3% y 4,8% de la deuda norteamericana respectivamente.

Lógicamente, para Estados Unidos la diferencia entre ambos países hace menos deseable la deuda frente a uno y al otro. Japón es desde hace mucho un aliado importante para los gobiernos norteamericanos, mientras que China representa una competencia real a la hegemonía de la superpotencia, por lo menos en la región Asia Pacífico.

De todas maneras, a pesar de la cantidad significativa de dólares en deuda hacia China, el porcentaje que esta representa de la totalidad de los compromisos crediticios estadounidenses es pequeña, un 5% puede ser absorbido por otros prestamistas si China en algún momento decidiera cobrar o deshacerse de la deuda. Sin dudas que la propia Reserva Federal podría salir en ayuda del Estado ya que por hoy es quien acumula la mayor cantidad de deuda estatal.

Por lo demás, tanto como Estados Unidos ha requerido de estos préstamos, son los chinos los más interesados por el futuro del dólar. El Yuan chino está fijado desde 2007 a la divisa global y manejado celosamente por el gobierno de la República Popular, esto para mantener el barato costo de las exportaciones de manufacturas chinas, que se diferencian por precio al resto de la competencia y que han sido el motor del crecimiento chino.

La situación anterior ya llevó a altas tensiones la relación bilateral, cuando por el año 2010 surgió el temor que ambas naciones se embarcaran en una “guerra de divisas”. Ella se basaba en el consenso norteamericano de que China estaba manipulando la tasa de cambio del RMB (Yuan) para obtener ventajas comerciales desleales para su economía exportadora. Esta creencia compartida en las esferas del Congreso de Estados Unidos, y que permeó a la última campaña presidencial, asegura que la manipulación monetaria de China es responsable del desempleo de 1.5 a 3 millones de estadounidenses como mínimo.

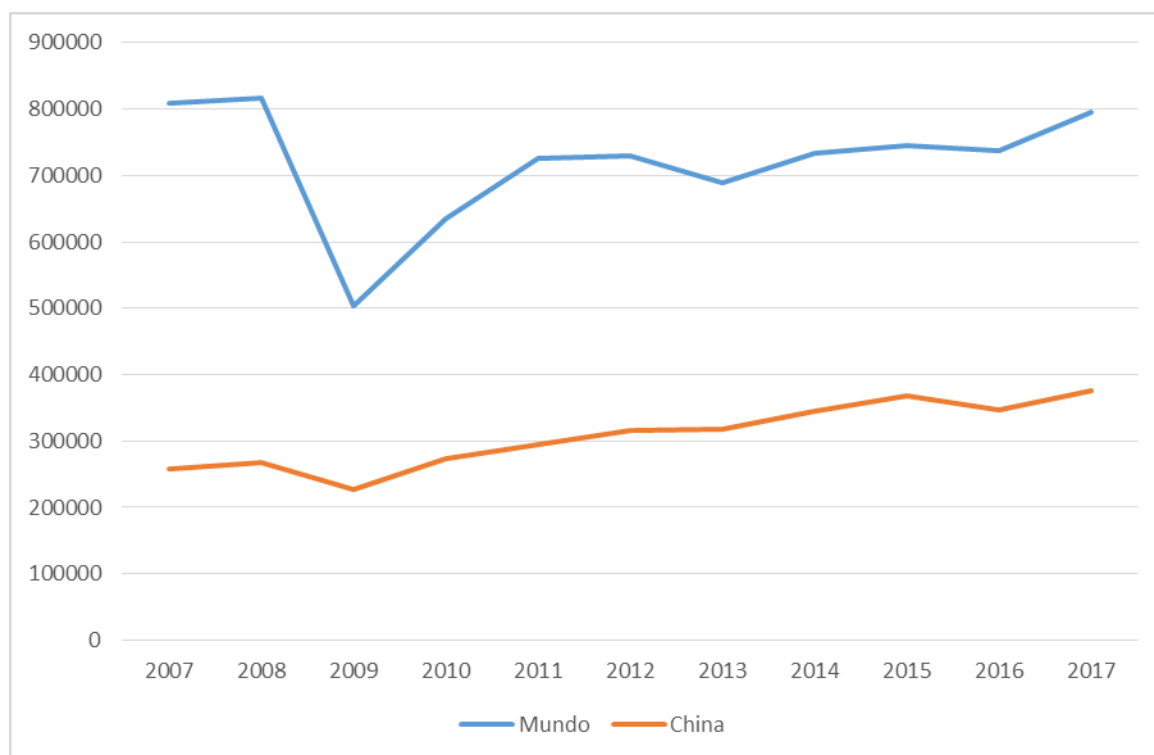
Por aquella época también se amenazó de quejas contra China ante la OMC, alegando la violación del artículo XV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, al mismo tiempo, el Congreso debatió ya en 2010 aprobar una ley para imponer aranceles e impuestos adicionales a los productos manufacturados en países tipificados como “manipuladores de divisas”, y el propio gobierno de los E.E.U.U. Amenazó con calificar a China de la misma manera en su Informe de la Reserva Federal. Medidas que al igual que ahora fueron acusadas de “proteccionistas” por personajes como Joseph Stiglitz.

Desde entonces, el Gobierno de la República Popular ha negado estas acusaciones de manipulación monetaria y sostiene que el objetivo de China es sólo mantener una moneda estable. El entonces Premier Wen Jiabao señalaba que el deseo chino era avanzar de manera constante hacia la reforma del mecanismo de formación del tipo de cambio del RMB bajo el principio de la toma de decisiones independientes, el control y el progreso gradual. Sin embargo, la meta final de hacer del yuan una moneda convertible, que “flote” libremente, nunca ha contado con un cronograma oficial.

Este parece ser el mayor problema de China. Por un lado, ha tenido un crecimiento económico impresionante desde su apertura a fines de la década de 1970, pero al mismo tiempo, la enorme carga de una población cercana a los 1.300 millones de habitantes lo convierte en una economía aún en desarrollo, por lo mismo expuesta. En su momento, el Yuan Stress Test de China, arrojó que la mitad de las empresas textiles de China podían ir a la quiebra si el valor del yuan aumentaba un 5% frente al dólar, afectando a 20 millones de personas que trabajan para la industria textil, y otros 140 millones que trabajan en el cultivo de algodón. Tales indicadores llevan a las autoridades chinas a insistir en que la convertibilidad del RMB es un asunto interno, y que China no sacrificará sus intereses nacionales bajo presión extranjera.

Los resultados comerciales de esta política saltan entonces a la vista. Para Estados Unidos el presente de su déficit comercial con China es producto directo de la intervención estatal en su divisa, lo que genera una competencia desleal entre ambos países.

Gráfico 1: Déficit comercial de E.E.U.U. con China y el Mundo en millones de dólares no ajustados (2007-2017)

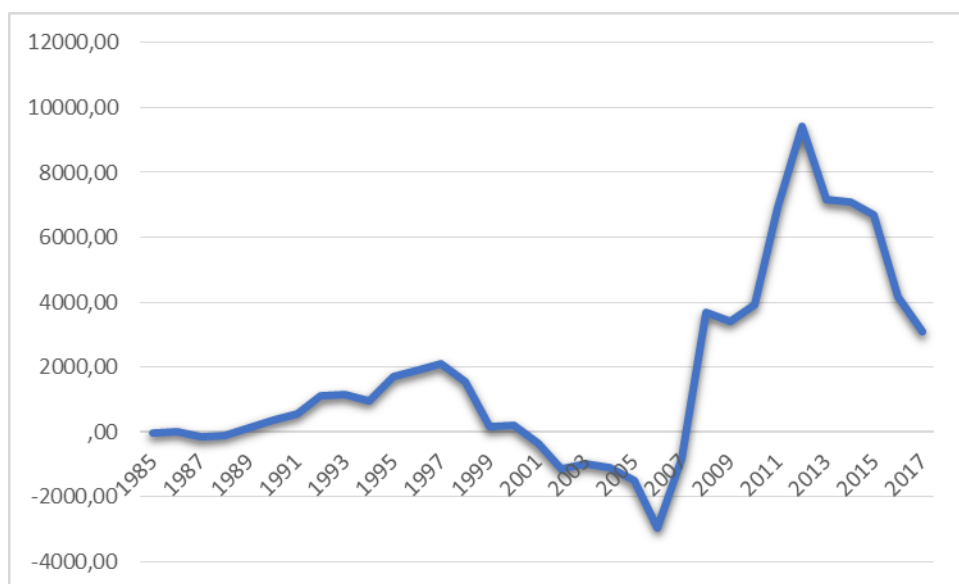


Fuente: Elaboración propia en base a US Census Bureau

Como es posible apreciar en el gráfico, la última década del comercio estadounidense en términos de déficit comercial está marcado por sus pérdidas frente a las importaciones chinas, que representan casi la mitad del desbalance comercial. En 2017, 375mil de los 796 mil millones de dólares deficitarios corresponden a la balanza comercial con el país asiático.

Si lo comparamos con la situación de otros países, con los cuales E.E.U.U. cuenta con superávit comercial, como el caso chileno graficado a continuación, cobran relevancia entonces todos los esfuerzos que el país norteamericano pueda realizar para forzar a una inquebrantable China por dar a torcer su mano en favor de su socio comercial.

Gráfico 2: Balanza comercial de E.E.U.U. con Chile en millones de dólares no ajustados (1985-2017)



Fuente: Elaboración propia en base a US Census Bureau

En el caso de nuestro país, con volúmenes de comercio ampliamente menores, nuestro segundo socio comercial casi siempre ha gozado de un balance a favor en cuanto a comercio. Esto explicaría en parte, sumado a la relación política y los intereses regionales norteamericanos, por qué la administración de Trump no ha mencionado nada sobre la revisión del tratado de libre comercio con Chile.

Pero el desbalance comercial con China deja en evidencia algo más que un simple problema de ganancias y pérdidas en el intercambio binacional. La administración Trump se enfrenta a un momento crítico, donde la seguridad nacional y la estabilidad económica estadounidenses se ven amenazadas por las estrategias comerciales de su contraparte en sectores productivos clave, como el acero y aluminio, importantes para el desarrollo industrial y militar. Precisamente ellos son los primeros sectores en experimentar el alza de tarifas, a modo de salvaguardar la existencia de la industria metalúrgica estadounidense.

A partir de esta lectura, algunos han salido a criticar que la respuesta de Estados Unidos ha sido desproporcionada, y que si se trata de aquellos sectores estratégicos ya ha habido avances por frenar el subsidio gubernamental chino a dichas empresas. Por lo demás, la excesiva preocupación por la producción metalúrgica en su aplicación bélica también parece de otra época, distinta a los conflictos actuales y a las dinámicas de las guerras digitales futuras.

Es aquí donde las lecturas se han quedado cortas y obviado parte relevante del porqué la administración Trump ha llevado adelante las alzas. Quienes perciben que una posible guerra comercial está basada en los principios anteriores no ha sido capaz de apreciar los movimientos chinos de los últimos 6 años y la amenaza que representa para el mundo occidental la apuesta de Beijing por utilizar las mismas tácticas en la economía digital 4.0.

III. CHINA 2025, LA PROPIEDAD INTELECTUAL Y GUERRA COMERCIAL

A lo que nos referíamos en la sección anterior es a los planes de China por avanzar hacia una nueva etapa de desarrollo basada en la nueva revolución industrial que suponen los últimos desarrollos tecnológicos. Con el lema China 2025, el gobierno de Xi Jinping se ha embarcado en un ambicioso programa con el que esperan terminar con toda dependencia de producción extranjera y potenciarse como un actor principal en la nueva producción tecnológica.

Esperan los líderes chinos llegar a mediados de la próxima década con una industria desarrollada en los sectores de los vehículos no petroleros, equipos de energía eléctrica no convencionales, biotecnología, robótica, industria aeroespacial, nuevos desarrollos ferroviarios, maquinaria agrícola, software, inteligencia artificial y nuevas tecnologías de la información. Con ello buscan abandonar un modelo manufacturero barato que los dejaría estancados en una etapa preliminar de desarrollo y pasar ahora sí a ser líderes de la economía global.

Desde lo abstracto, y sin una comprensión de las estrategias utilizadas hasta ahora por la República Popular en sus relaciones comerciales con el mundo, los esfuerzos por avanzar en tecnología de vanguardia parecen inocuos y naturales. Sin embargo, la manera de conseguir el desarrollo de estas áreas está enmarcado por prácticas cuestionables por parte del gobierno chino con empresas internacionales, y por cierto como resultado de un programa estatal de espionaje industrial.

La manera en que los consorcios chinos han conseguido el conocimiento sobre los últimos avances tecnológicos se da por las obligaciones que ha impuesto el gobierno a las firmas globales que deciden, por un tema de costos, producir en territorio chino. Así, se les exige hacer transferencias tecnológicas o sufren derechamente copias y abusos de su propiedad intelectual cuando los procesos de producción son implementados en fábricas del país asiático.

Otra de las formas con que el gobierno de China ha adquirido estas tecnologías ha sido mediante un programa de compra de empresas extranjeras, el cual tras las ofertas de compra en bolsa o directamente, por compañías chinas parte de conglomerados controlados por el estado, exigen transferencia de su investigación a las empresas matrices ubicadas en China.

Peor aún, existen casos documentados sobre la acción concertada de empresas chinas por influir en el precio de las acciones de empresas extranjeras que son

objetivo de compra por parte de otros conglomerados chinos, como el caso de la compañía alemana de maquinaria Aixtron en 2016, ocasión en que grandes empresas chinas cancelaron millonarias órdenes de compra a los alemanes para posibilitar una adquisición china.

El problema principal de lo anterior, si se quiere asumir que esta es una práctica legal en una economía de mercado y abierta, es que China no aplica similares condiciones para la compra y transferencia de sus empresas e industrias por parte de capitales extranjeros. Además, las intenciones de ser autosuficientes hasta en un 70% de los materiales y producción tecnológica como se ha planteado, supone a las reglas de la OMC sobre sustitución tecnológica y pone en riesgo las economías de la competencia directa como son Alemania y Corea del Sur. Avanza así China hacia un monopolio tecnológico alimentado por un Estado dispuesto a intervenir fuertemente en el mercado y la creación de capacidades productivas.

Todo esto ha llevado a que los gobiernos de países afectados como Alemania tengan hoy que definir como industrias estratégicas a su sector tecnológico y estar encima de cualquier actividad sospechosa y opción de compra que surja desde el extranjero. Las naciones a la vanguardia de la ciencia y tecnología son entonces quienes más tienen que perder con el desarrollo de la política del régimen chino y no será extraño que puedan colaborar con Estados Unidos de avanzar en medidas de protección contra la entrada china.

Para Chile, el tema no es trivial. Si bien nuestra economía no se ve expuesta a los problemas del espionaje industrial asiático y no contamos con un sector tecnológico al centro del modelo de desarrollo chileno, no es menos cierto que el estrés que ponga la competencia comercial entre nuestros principales socios comerciales en la Organización Mundial del Comercio y otros foros multilaterales supondrá definiciones que no dejarán contentas a ambas partes.

Además, de continuar el celoso y renovado cuidado por la propiedad intelectual e industrial por parte de Estados Unidos, no es de sorprender que el presidente Donald Trump reevalúe el ingreso de su país a iniciativas como el Acuerdo Transpacífico (TPP), potenciándolo aún más como plataforma para la salvaguardia de la propiedad intelectual en el Asia Pacífico y el resto de los acuerdos comerciales.

Chile en este sentido aún está en deuda con la aplicación de medidas que aseguren la protección de propiedad intelectual en el marco del TLC con E.E.U.U., y a pesar de la buena relación bilateral las presiones podrían crecer en el próximo tiempo. Por último, un buen seguimiento de la temática debe ser llevado a cabo con miras al desarrollo en 2019 de la cumbre de líderes de las economías del APEC, foro donde sin dudas esta temática será tema obligado.

VI. REFERENCIAS

- “China's textile firms may face bankruptcy on yuan appreciation”. China Global Times, 13 Jul 2010, English ed. <http://business.globaltimes.cn/industries/2010-07/551089.html>
- Cline, W., R. (2010). *Renminbi Undervaluation, China's Surplus and the US Trade Deficit*, Peterson Institute for International Economics Policy Brief 10-20. <http://www.iie.com/publications/pb/pb10-20.pdf>
- Gobierno de la República Popular China, *Made in China 2025*. <http://english.gov.cn/2016special/madeinchina2025/>
- Office of the United States Trade Representative (3 de abril, 2018). *Notice of Determination and Request for Public Comment Concerning Proposed Determination of Action Pursuant to Section 301: China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation*. Docket No. USTR-2018-0005 Disponible en: <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/301FRN.pdf>
- Office of the United States Trade Representative, Executive Office of the President (22 de marzo de 2018). *Findings of the investigation into China's act, policies, and practices related to technology transfer, intellectual property, and innovation under section 301 of the Trade Act of 1974*. Disponible en: <https://ustr.gov/sites/default/files/Section%20301%20FINAL.PDF>
- U.S. Census Bureau (abril 2018). U.S. Trade in Goods by Country. Disponible en: <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/index.html>