

LA GUERRA COMERCIAL EE.UU. – CHINA: evolución de las medidas y su impacto

Febrero de 2021



Desde principios de 2018 el mundo se vio envuelto en una escalada de tensiones comerciales, protagonizada por EE.UU. y varios de sus socios comerciales –en particular, China–, que se reflejaron principalmente en incrementos de aranceles y suspensión de concesiones arancelarias.

Las medidas implementadas se pueden dividir en dos grandes grupos:

i. Conjunto de medidas relacionadas con las salvaguardias impuestas por EE.UU. sobre productos de hierro, acero y aluminio

- En marzo de 2018 EE.UU. estableció una salvaguardia sobre productos seleccionados de acero y aluminio, en base a la sección 232 de la Ley de Expansión Comercial de 1962, alegando razones de seguridad nacional y exceso de oferta global.
- La medida consistió en la aplicación de aranceles adicionales de 25% sobre las importaciones de ciertos productos de [acero](#) y de 10% en el caso de determinados productos de [aluminio](#).
- En respuesta, gran parte de los países afectados impusieron represalias en forma de suspensión de concesiones arancelarias a productos estadounidenses: China, India, Rusia, Turquía, UE, Canadá y México. Asimismo, varios de estos países –entre ellos China– demandaron a EE.UU. ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, y EE.UU. respondió de igual manera.

ii. Conjunto de medidas vinculadas con el conflicto de traspaso de propiedad intelectual entre EE.UU. y China

- Como resultado de una investigación basada en la sección 301 de la Ley de Comercio de 1974, las medidas se justificaron en la transferencia de tecnología y propiedad intelectual de parte de empresas estadounidenses al gobierno chino, sin el consentimiento de las primeras.
- En concreto, EE.UU. incrementó aranceles a productos originarios de China en cuatro oportunidades, con igual cantidad de represalias por parte del país asiático. Las medidas comenzaron a implementarse en julio de 2018 y se extendieron hasta diciembre de 2019.
- Al igual que en el caso anterior, China presentó demandas ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC por las medidas estadounidenses.

A fines de 2019 y principios de 2020 se puso un freno a la “guerra comercial”: se suspendió el cuarto incremento arancelario anunciado y se redujeron en un 50% las tasas adicionales del tercer tramo, mientras ambos países negociaban un acuerdo comercial. En enero de 2020, firmaron el Acuerdo Fase 1, en el cual China asumió el compromiso de incrementar sus importaciones de bienes y servicios desde Estados Unidos en US\$ 200.000 millones respecto de 2017, a lo largo de 2020 y 2021.

Mayores detalles sobre estos acontecimientos se pueden consultar en:

<https://www.piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/trump-trade-war-china-date-guide>

<https://www.china-briefing.com/news/the-us-china-trade-war-a-timeline/>

<https://fas.org/sgp/crs/row/IN10943.pdf> / <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45949>

El comercio bilateral (bienes)

China es el 1^{er} país de origen de las importaciones de EE.UU. desde 2007. En el 2000 ocupaba el 4^{to} lugar.

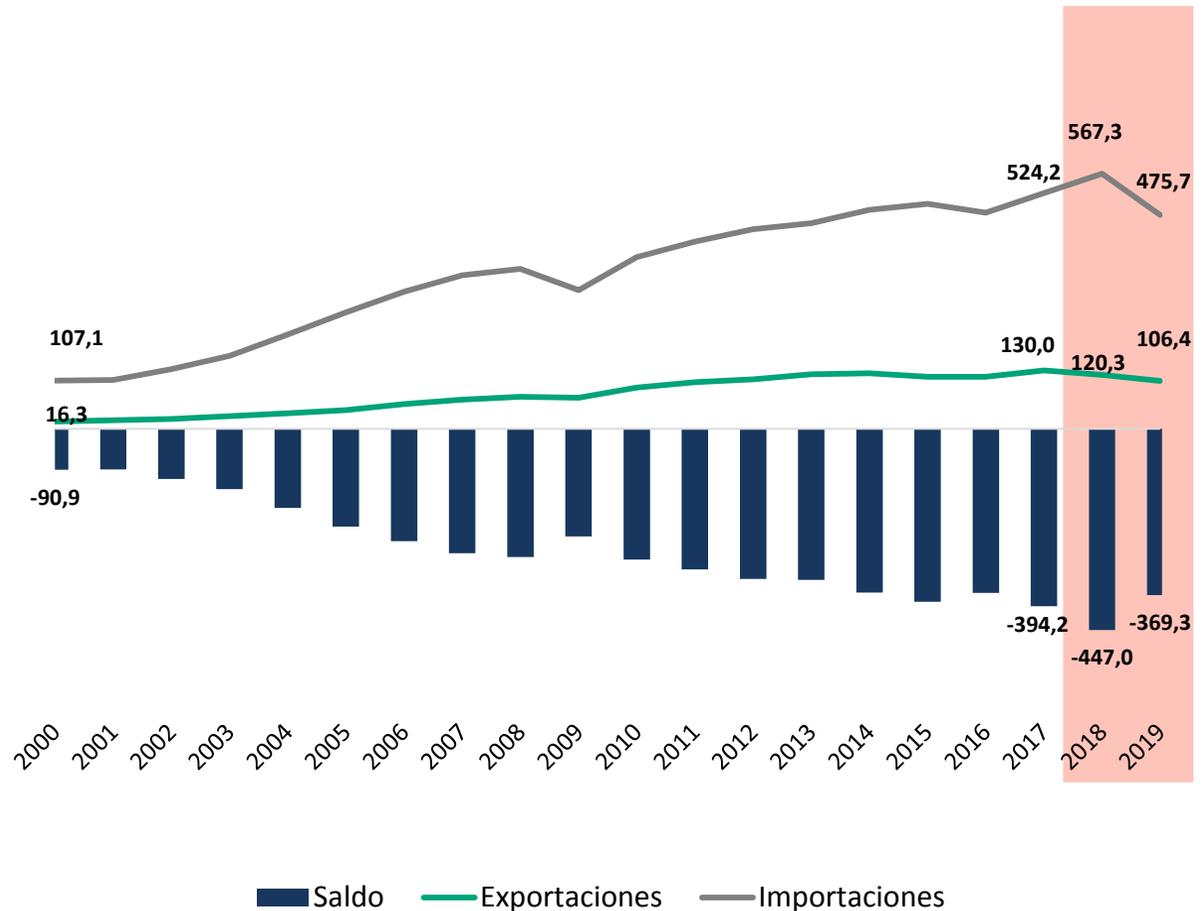
Desde el año 2000 se observa una **relación comercial deficitaria para EE.UU., y creciente hasta 2018.**

En 2019 el déficit se redujo 17% (US\$ 78 mm) por una caída de las importaciones (-16%) mayor a la de las exportaciones (-11%).

Si bien la guerra comercial entre EE.UU. y China no es únicamente un problema de saldo de la balanza comercial, gran parte de las medidas impuestas se justificaron por el peso del déficit comercial de EE.UU.

Comercio bilateral de bienes de EE.UU. con China

En US\$ miles de millones (mm)



Fuente: CEI en base a USITC

Creciente déficit comercial de EE.UU. con China (bienes)

En 2017 el déficit con China explicó el 47% del total del déficit comercial de EE.UU.

En el año 2000 explicaba solo el 20%.

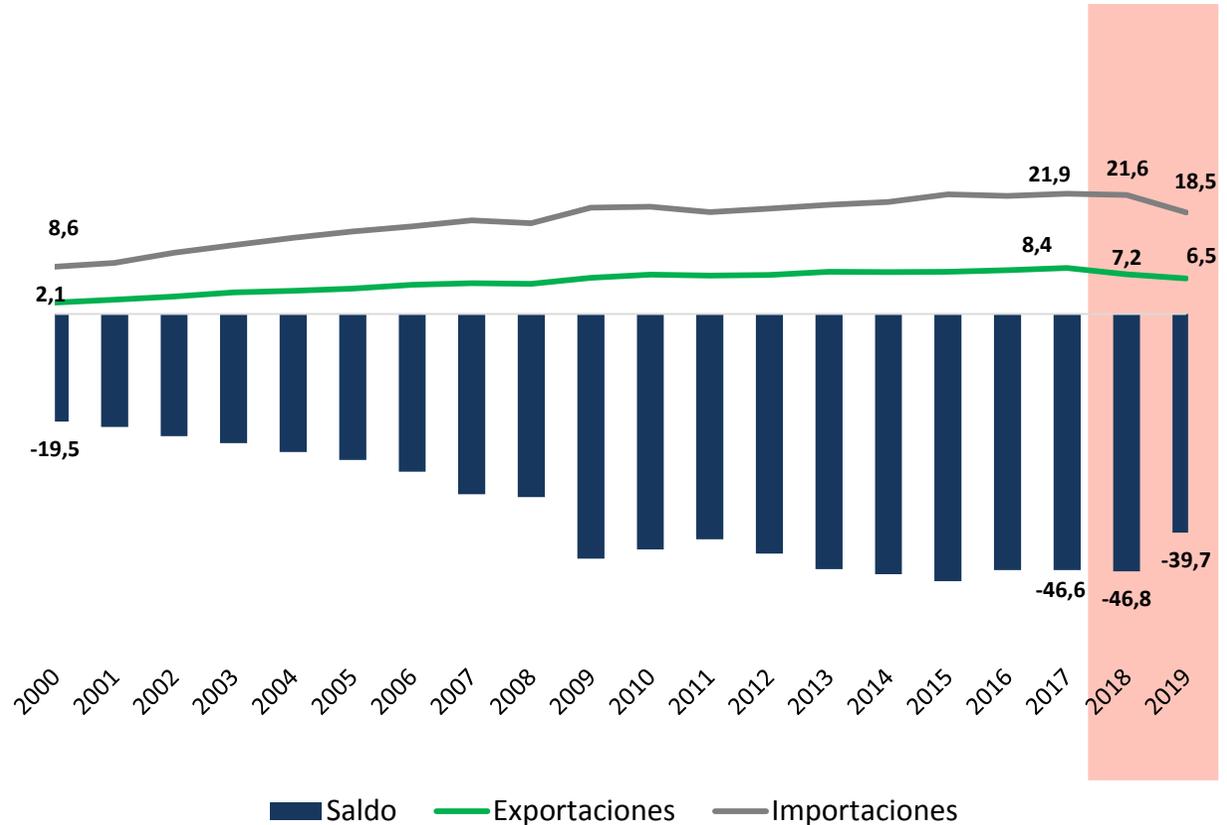
El diferencial entre las estadísticas reportadas por ambos países es grande: más de US\$ 100.000 millones en el saldo comercial.

	US\$ mm	% total	N° Socio	
EE.UU.-China (2017)	Expo	130,0	8,4%	3°
	Impo	524,2	21,9%	1°
	Saldo	394,4	46,6%	

	US\$ mm	% total	N° Socio	
China-EE.UU. (2017)	Expo	431,7	19%	1°
	Impo	154,8	8,4%	3°
	Saldo	276,8	64,3%	

Participación de China en el comercio total de bienes de EE.UU.

En %



Fuente: CEI en base a USITC

Principales productos* comerciados entre EE.UU. y China

Comercio bilateral de EE.UU. con China por grupo de productos*. Año 2017

Participación, en %

Exportaciones



Importaciones



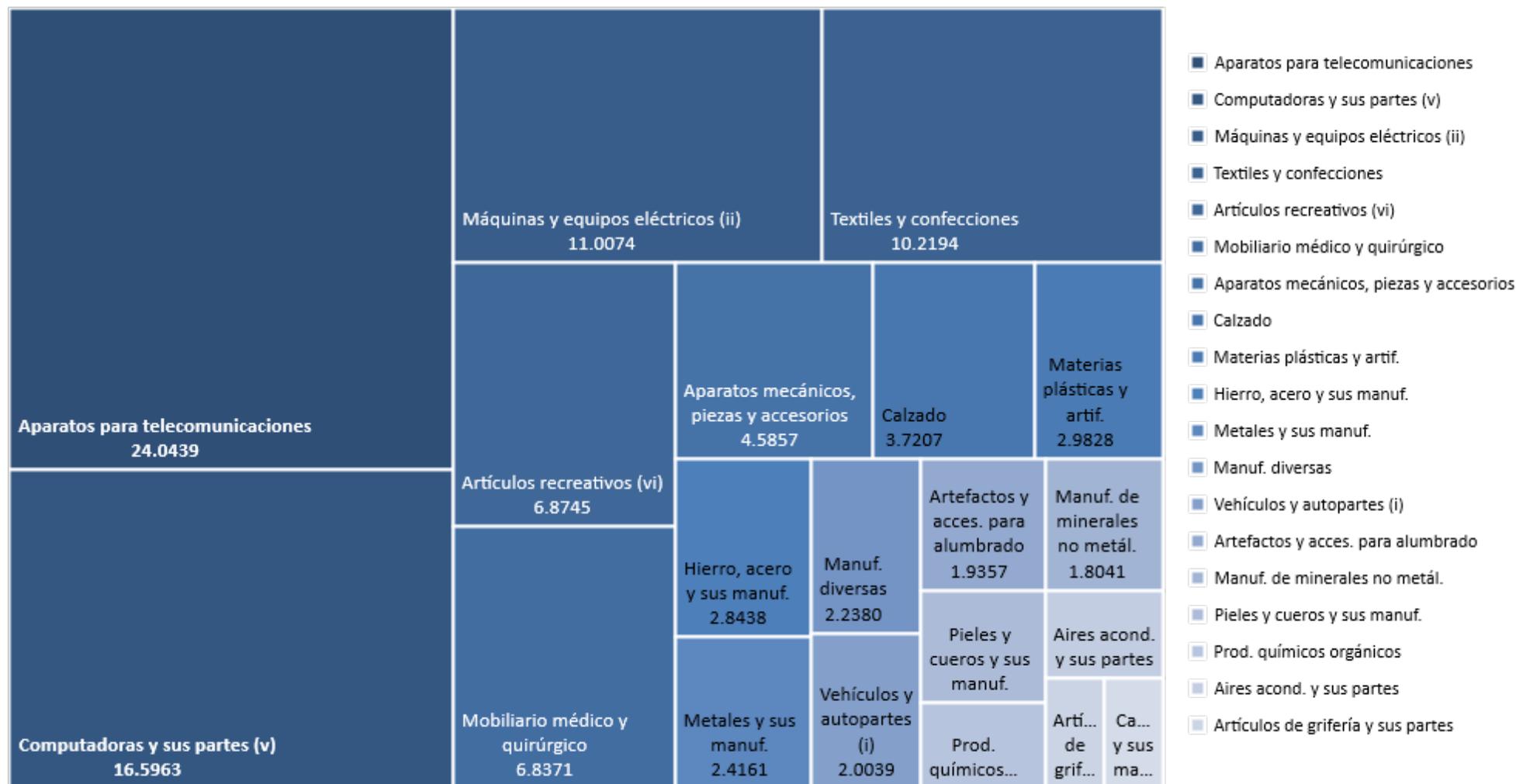
FUENTE: CEPI en base a USITC

Referencias: *Agrupación propia; (i) incluye automóviles, motos, trenes, tractores y otros equipos de transporte y sus partes; (ii) incluye electrodomésticos y máquinas de elevación, carga o descarga; (iii) incluye materiales fotográficos y cinematográficos; (iv) incluye aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas; (v) incluye máquinas de oficina y de procesamiento automático de datos; (vi) incluye instrumentos musicales y sus partes; juguetes y artículos de deporte.

El déficit comercial por productos

Déficit comercial de EE.UU. con China por principales grupos de productos*

Año 2017, en %



Fuente: CEI en base a USITC

* Mismas referencias que la diapositiva anterior.

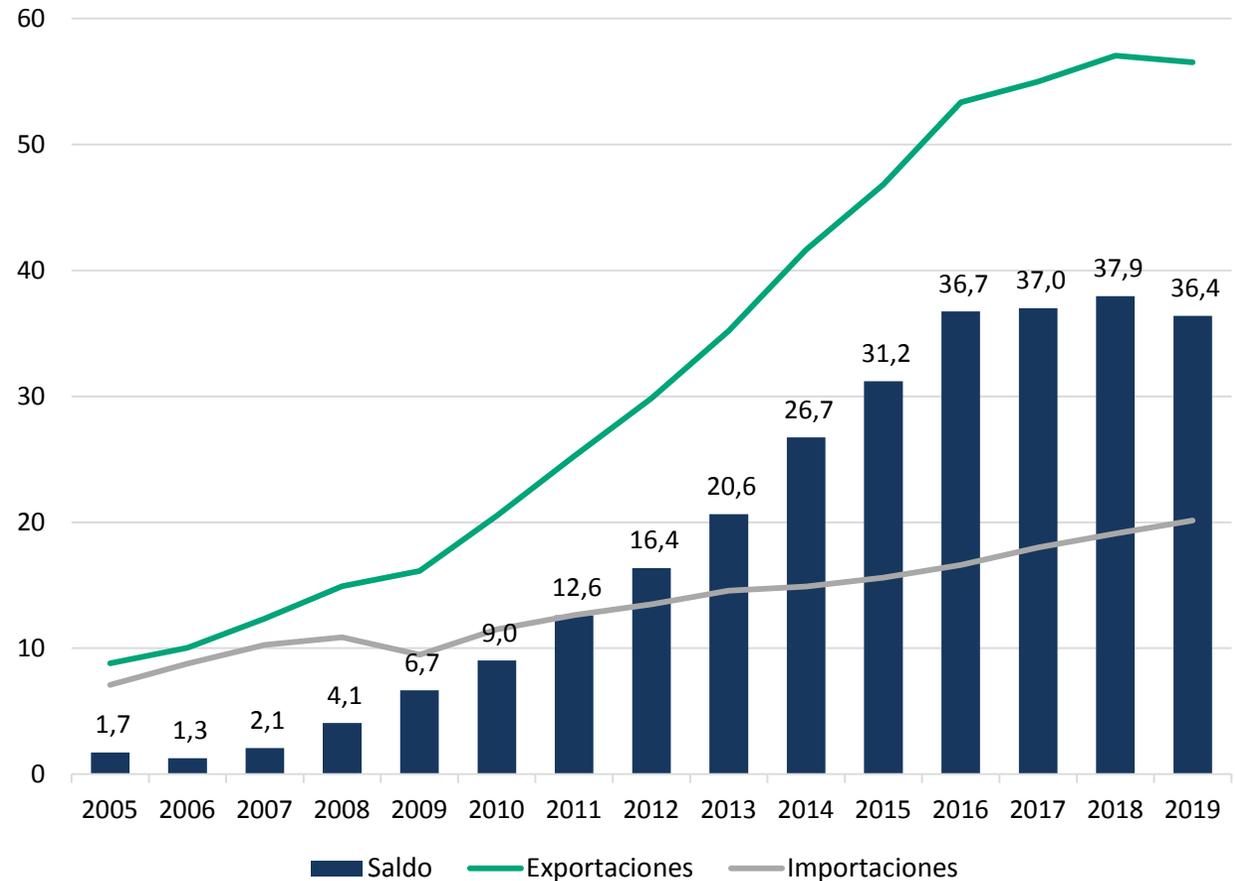
El comercio bilateral (servicios)

Al contrario de lo que sucede con el comercio de bienes, **en servicios, EE.UU. es superavitario con China.**

- Fuerte crecimiento de las exportaciones en los últimos 15 años: se multiplicaron por 6 desde 2005.
- Sin embargo, **el saldo superavitario en servicios representa menos de un 10% del déficit de bienes:** US\$ 37 mm vs. US\$ 394 mm (2017)

Comercio bilateral de servicios de EE.UU. con China

En US\$ miles de millones



Fuente: CEI en base a UN COMTRADE

La guerra comercial: los aumentos arancelarios y sus represalias

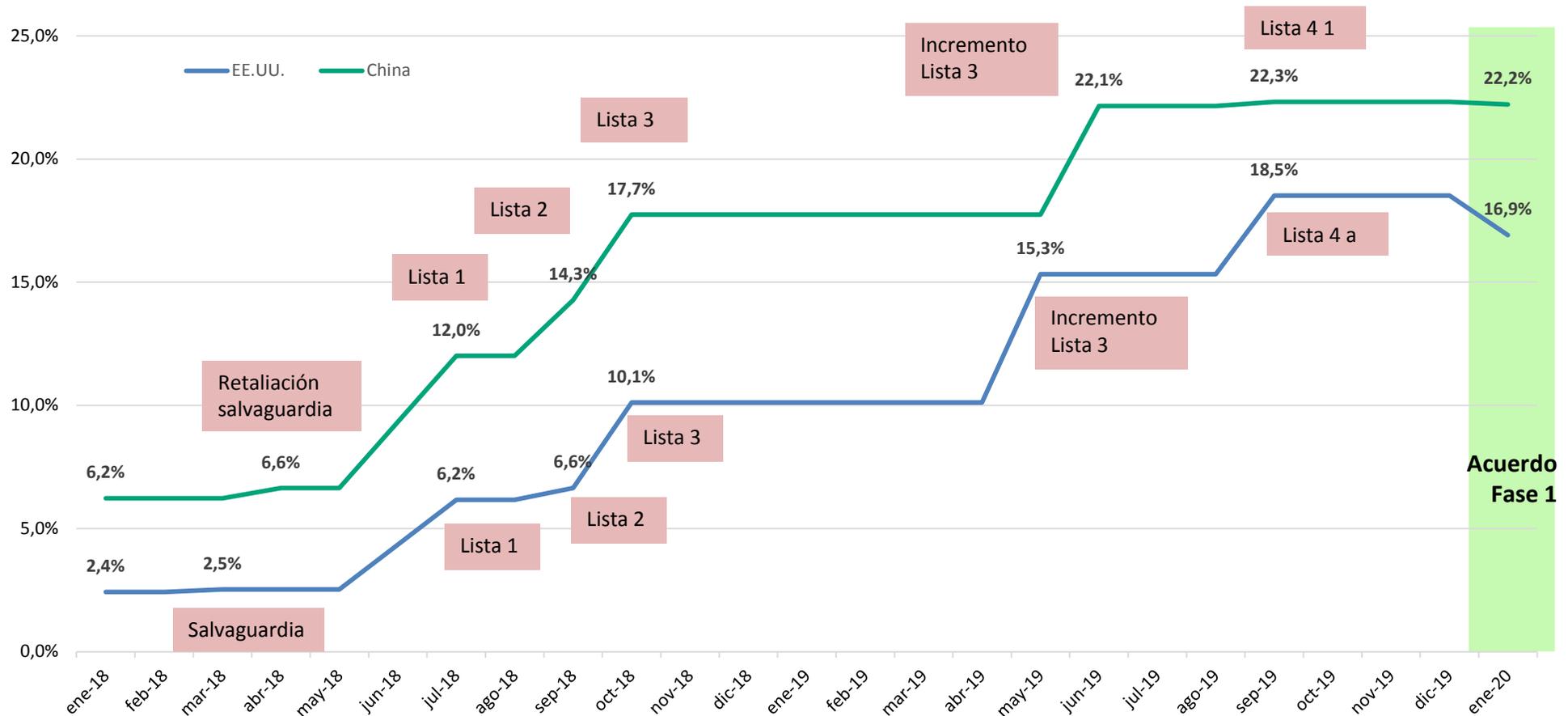
	EE.UU.		China	
	Incremento arancelario	US\$ mm	Incremento arancelario	US\$ mm
Conjunto de medidas relacionadas con las salvaguardias impuestas por EE.UU. sobre ciertos productos de hierro, acero y aluminio				
23 mar-18	Salvaguardia acero +25% y aluminio +10% (460 líneas)	3	Primera medida de retaliación (128 líneas)	
1 abr-18			de 15% a 25%	3
Conjunto de medidas vinculadas con el conflicto de traspaso de propiedad intelectual entre EE.UU. y China				
6 jul-18	Lista 1: +25% (818 líneas)	34	Lista 1: +25% (1.050 líneas)	34
23 ago-18	Lista 2: +25% (284 líneas)	16	Lista 2: +25% (333 líneas)	16
24 sep-18	Lista 3: +10% inicial (5.739 líneas)	200	Listas 3 a y 3 b: +10% (6.817 líneas) Listas 3 c y d: +5% (1.636 líneas)	60
10 may-19	de 10% al 25%			
1 jun-19			Lista 3 a y b: de 10% a 20% - 25% Lista 3 c: de 5% a 10%	
1 sep-19	Lista 4 a: +10% → +15% (3.230 líneas)	130	Lista 4 1 a y b: +10% (916 líneas) Lista 4 1 c y d: +5% (801 líneas)	75
15 dic-19	Lista 4 b: 10 → 15% (542 líneas)	162	Lista 4 2 a y b +10% (912 líneas) Lista 4 2 c y d: +5% (2.449 líneas)	
18 dic-19	Canceladas: Lista 4 b (EEUU) y Listas 4 2 a y b (China)			
15 ene-20	ACUERDO FASE 1			
			Compromiso de aumentar importaciones en posiciones seleccionadas (vs. 2017)	200
22 ene-20	Baja arancel de Lista 4 a a 7,5%		Baja a la mitad los aranceles de la Lista 4 1	

La guerra comercial: escalada arancelaria de ambos países

Hasta diciembre de 2019 hubo un incremento sostenido de los aranceles entre ambos países, que llegaron a más del 20% en promedio. Las medidas impactaron en alrededor del 75% del comercio bilateral.

Aranceles bilaterales promedio de EE.UU. y China, ponderados por comercio

En %

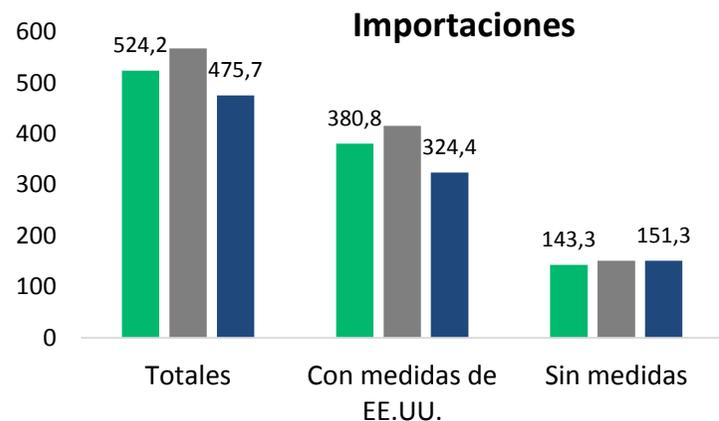
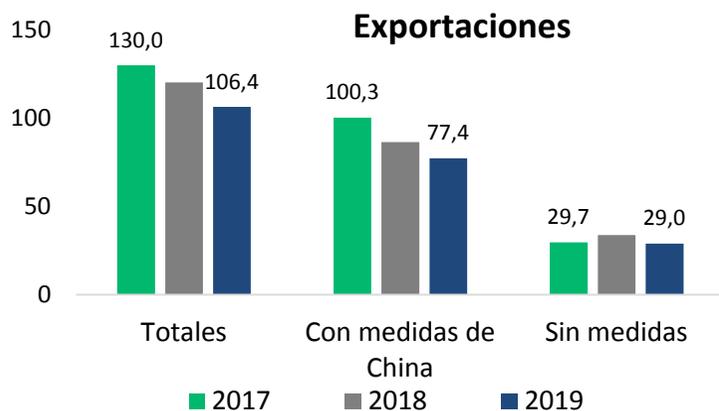


Fuente: CEI en base a USITC y MacMap

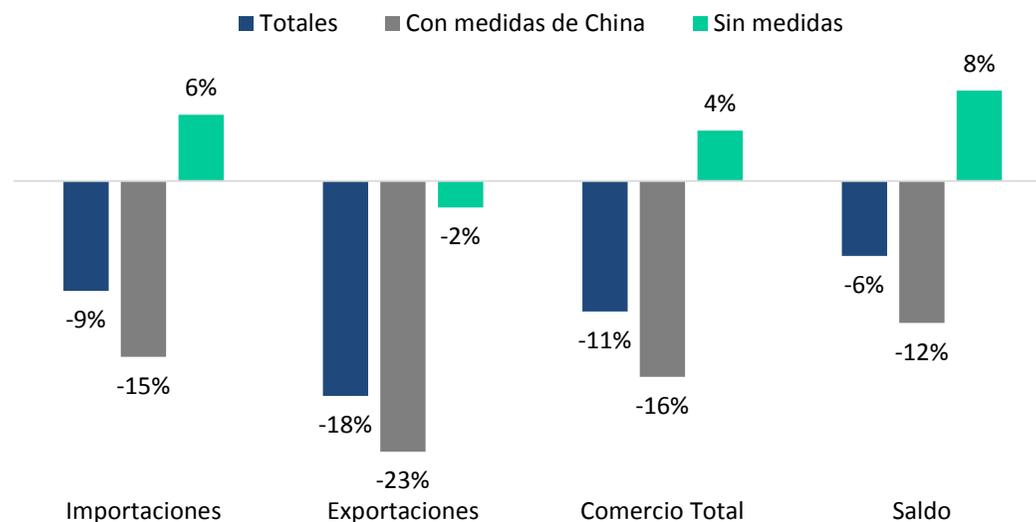
La guerra comercial: impacto en el comercio bilateral

Comercio de EE.UU. con China afectado por las medidas arancelarias

Comercio en US\$ miles de millones



Variación, en %



- ❖ Entre 2017 y 2019 **el comercio total entre ambos países cayó 11%**. Esto se debe a que el comercio afectado por las medidas se redujo 16%, mientras que aquel no afectado aumentó 4%.
- ❖ EE.UU. achicó su déficit total en 6% (US\$ 25 mm).
- ❖ Las exportaciones totales de EE.UU. a China cayeron más en términos relativos que las importaciones (18% vs. 9%). En valores absolutos, la caída de importaciones fue el doble que la de exportaciones (US\$ 48 mm vs. US\$ 24 mm).

Productos con mayor impacto en la reducción del comercio

Productos afectados que experimentaron una mayor caída en valor (US\$) en 2019, respecto de 2017

Participación en la caída total del flujo de comercio bilateral que corresponda, en %

Importaciones de EE.UU. desde China



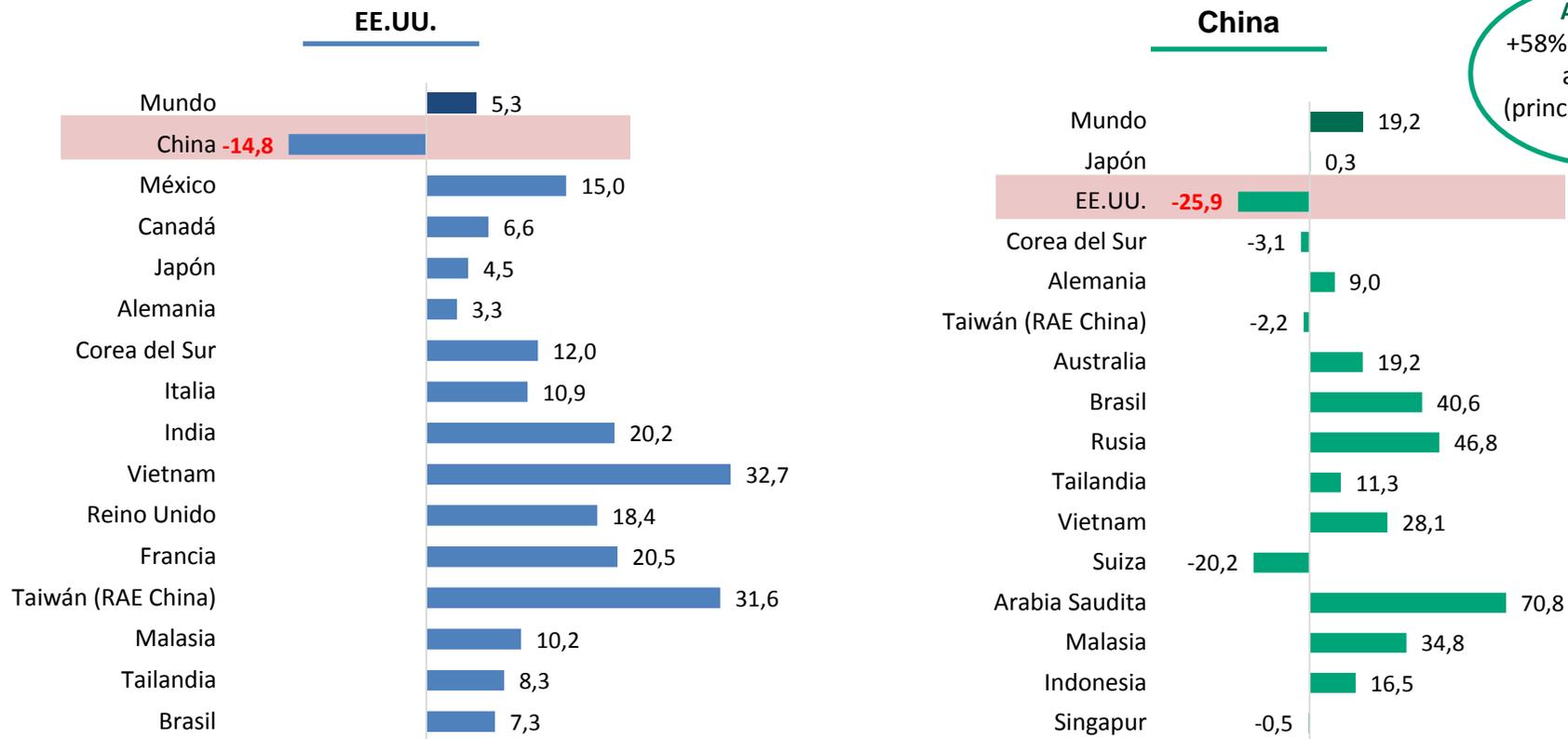
Exportaciones de EE.UU. hacia China



La guerra comercial generó un desvío de comercio

Las medidas arancelarias adoptadas por cada país generaron cambios en los patrones de comercio. **Tanto EE.UU. como China redujeron sus importaciones entre sí de productos afectados, e incrementaron las provenientes de otros orígenes.**

Importaciones por origen para los productos afectados en cada caso*
Variaciones 2017-2019, en %



Argentina
+58% expo de prod. afectados (principalmente soja y carne)

*Importaciones de EE.UU. afectadas por las medidas impuestas a China e importaciones chinas afectadas por sus medidas a EE.UU.
Fuente: CEI en base a USITC y WITS

El desvío de comercio generó oportunidades para Argentina

En un estudio previo*, el CEI identificó las **oportunidades para nuestro país generadas por la guerra comercial** que efectivamente lograron aprovecharse. Esto es: los productos afectados por las medidas arancelarias en los que tanto EE.UU. como China disminuyeron las importaciones entre sí (o las incrementaron por debajo de la media) al tiempo que aumentaron las provenientes de Argentina.

Oportunidades aprovechadas por país, según categoría de productos

En cantidad de productos (a 6 dígitos del Sistema Armonizado)

Categoría	China	Estados Unidos
Máquinas, aparatos mecánicos y eléctricos	10	26
Plástico y sus manufacturas	8	15
Preparaciones alimenticias	8	7
Preparaciones de perfumería, cosmética e higiene	3	6
Hortalizas, frutas, cereales, legumbres y oleaginosas	5	6
Hierro, acero y sus manufacturas		4
Productos químicos	5	6
Madera, papel, cartón y sus manufacturas	4	3
Automóviles y sus partes		6
Bebidas	2	2
Lácteos	4	
Manufacturas diversas	1	4
Pescados y mariscos	1	4
Caucho y sus manufacturas	1	2
Minerales y metales y piedras	3	
Aluminio y sus manufacturas	1	1
Piel, cueros y sus manufacturas	2	
Pinturas y taninos	2	
Tabaco	1	
Carne y productos de origen animal	1	
Carne y productos de origen animal		1
Combustibles, lubricantes y productos derivados		1
Minerales y metales		1
Lana, filamentos, guata, fieltro y cuerdas		
Total oportunidades	62	95

❖ De las **193 oportunidades detectadas para China** y de las **192 para EE.UU.**, la Argentina logró aprovechar **62 y 95**, respectivamente.

❖ En su mayoría los productos corresponden a la categoría de máquinas, aparatos mecánicos y eléctricos y a plástico y sus manufacturas.

[*CEI \(ago-19\). Tensiones comerciales. Efectos relevados sobre las exportaciones de la Argentina](#)

Este ejercicio fue realizado para el período 2017-abril 2019 y abarca hasta los productos de la Lista 3 inclusive –sin contemplar el incremento arancelario de esta última en mayo de 2019.

Para otros efectos de la guerra comercial sobre América Latina y la Argentina, en particular sobre el sector agrícola, ver [INAI \(2018\)](#), [IFPRI \(2019\)](#).

Otros impactos de la guerra comercial

El alcance de la guerra comercial fue muy amplio. Además de los efectos ya mencionados se destacan:

- ❖ **Reducción en el PIB global** de US\$ 700.000 millones para 2020* ([FMI](#)) y de entre -0,3% a -0,5% hacia 2023, incluyendo los efectos indirectos de la incertidumbre ([OMC](#)).
- ❖ **Caída del comercio global** de 1,5% a 2,1% (OMC).
- ❖ **Reducción de al menos 1% de la inversión agregada de 2018 en EE.UU.** a causa de la incertidumbre por nuevos aranceles.
- ❖ **Impacto de 0,3% en el PIB de EE.UU. para 2020*** ([Oficina de Presupuesto del Congreso de EE.UU.](#), las estimaciones tienen en cuenta los incrementos arancelarios solo hasta la Lista 1 inclusive).
- ❖ **Desaceleración del PIB chino:** 6,7% (2018) a 6,1% (2019)
- ❖ **Pérdidas netas de empleo industrial en EE.UU.** (OMC).
- ❖ **Mayores costos con reducción de márgenes para empresarios y/o aumento de precios para consumidores estadounidenses**, sin evidencia de que los exportadores chinos redujeran precios para mantener la competitividad (OMC y [FMI](#)), pero sí de que los exportadores estadounidenses habrían reducido sus precios ante las medidas de retaliación.
- ❖ **Subsidios en EE.UU. para compensar pérdidas a productores agrícolas locales** (US\$ 12.000 millones - [PIIE](#)).
- ❖ **Menor evolución de precios en las acciones de las empresas estadounidenses** con importantes ventas a China respecto de aquellas expuestas a otros mercados.
- ❖ **Más de 3.500 demandas judiciales** de empresas norteamericanas contra la suba de aranceles (Ford, Tesla, Home Depot, entre otras).

Acuerdo Fase 1

- En el marco de las negociaciones por el [Acuerdo Fase 1](#), se suspendieron los incrementos arancelarios previstos para diciembre de 2019 y se redujeron –antes de la entrada en vigor del acuerdo– un 50% los aumentos que se habían impuesto en septiembre de 2019.
- **En el caso de China, además, establece un mayor compromiso de compras –US\$ 200.000 millones acumulados en 2 años– para un grupo de bienes y servicios que cubre el 73% de las exportaciones de bienes de EE.UU. a China.**
- Su cumplimiento implicaría que las importaciones desde EE.UU. casi duplicaran los valores de 2017.

Compromisos de importaciones incrementales de China - Acuerdo Fase 1

Incrementos respecto de 2017, en US\$ miles de millones

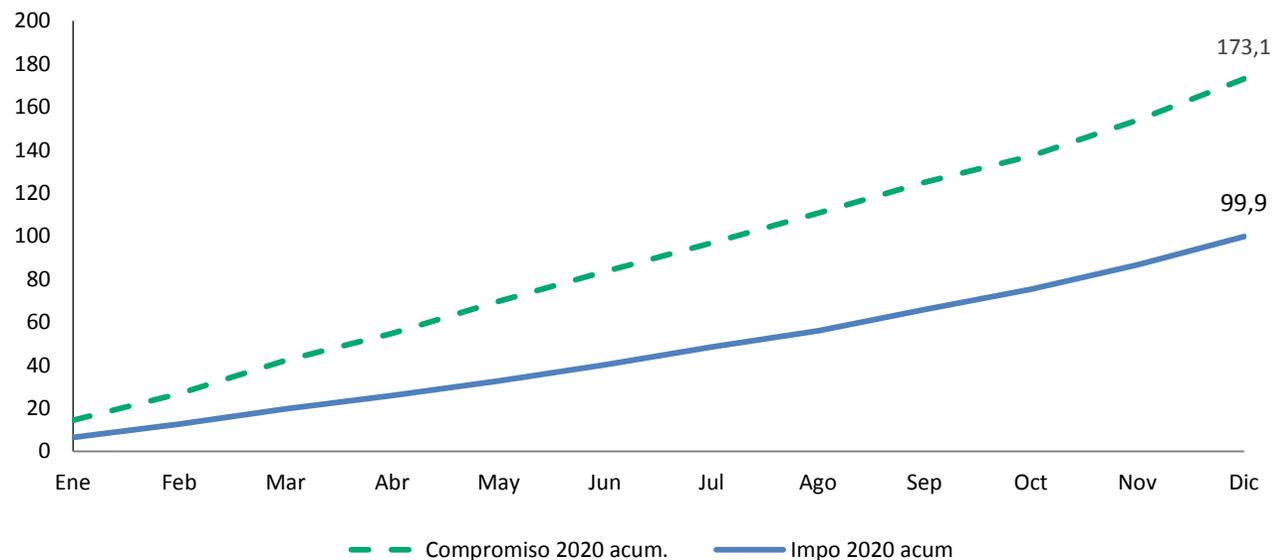
	Algunos productos con compromisos	2020	2021	Total 2 años	Var % vs 2017
Productos Manufacturados	Maq. industrial, maq y equip. electrónico, prod. farmacéuticos, aeronaves, vehículos, instr. médicos, acero y hierro, otras manufacturas.	32,9	44,8	77,7	89,2%
Productos Agrícolas	Semillas y frutos oleaginosos, carne, cereales, algodón, productos de mar, otros <i>commodities</i> agrícolas.	12,5	19,5	32,0	93,2%
Energía y Combustible	GNL, petróleo, prod. refinados, carbón	18,5	33,9	52,4	444,1%
Servicios	Turismo y viajes de negocios, servicios financieros y de seguros, TIC, <i>data hosting</i> , cargos por uso de propiedad intelectual, otros servicios.	12,8	25,1	37,9	45,3%
Total		76,7	123,3	200	91,9%

Otros análisis del Acuerdo Fase 1 en: <https://www.china-briefing.com/news/us-china-phase-one-trade-deal-takeaways-businesses-global-trade/>
<https://www.uscc.gov/sites/default/files/2020-02/U.S.-China%20Trade%20Deal%20Issue%20Brief.pdf>; <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11412>.

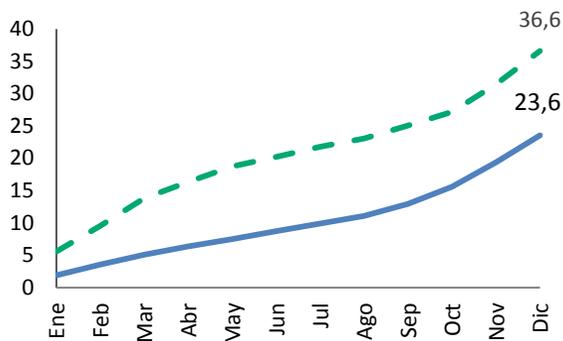
Acuerdo Fase 1: compromisos vs. comercio efectivo

- El incremento comprometido recibió críticas de “irrealista” por el esfuerzo que implicaba. De hecho, durante 2020 China cumplió solo el 58% de su objetivo.
- Los mejores resultados, a nivel de productos, se dieron para los bienes agrícolas, con 64% del compromiso cumplido. Les siguen las manufacturas (60%) y por último la energía (39%).

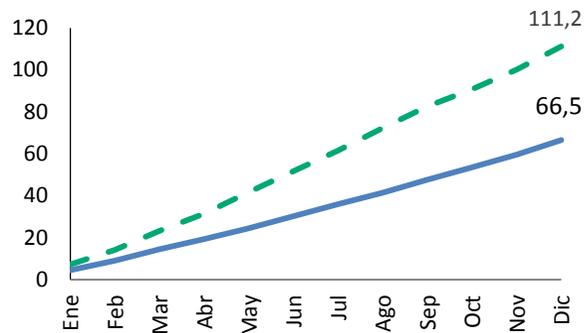
Importaciones de China desde EE.UU. reales vs. comprometidas en el Acuerdo Fase 1
En US\$ miles de millones. Acumulados mensuales, año 2020



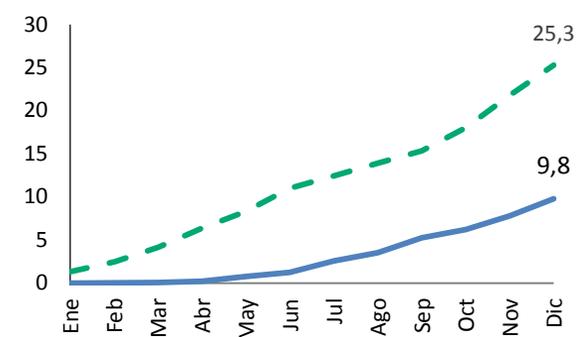
Productos Agrícolas



Bienes Manufacturados



Energía

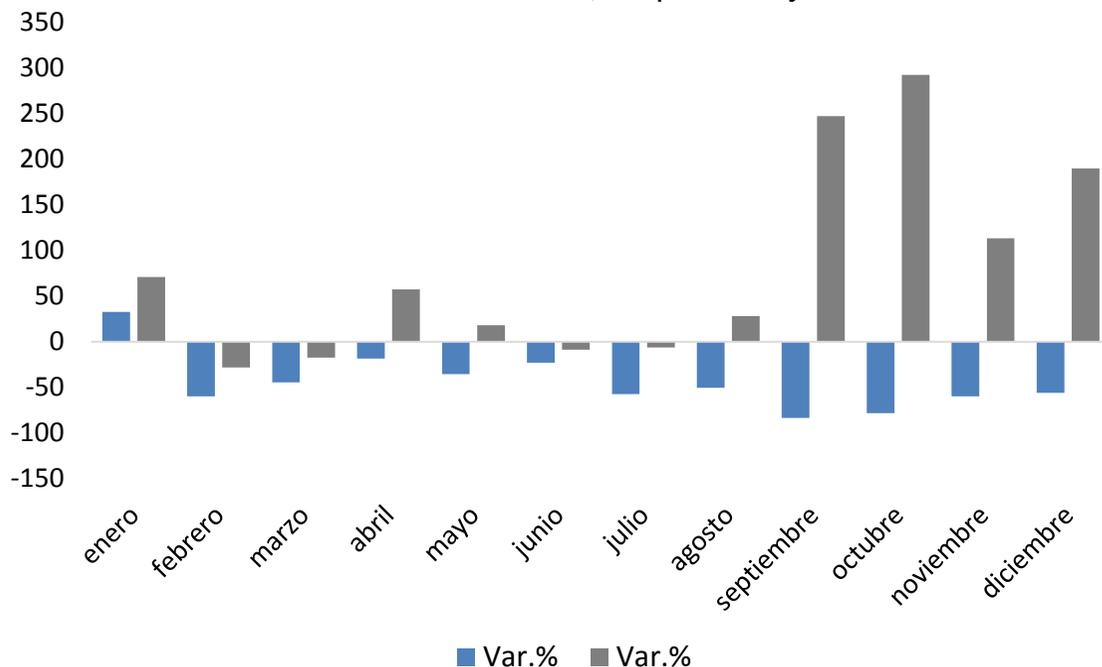


Resultados preliminares para la Argentina

El impacto observado en el comercio de la Argentina del Acuerdo Fase 1 es negativo, considerando el período enero-noviembre 2020, respecto de los mismos meses de 2019. Para los productos agrícolas considerados en el Acuerdo, **China redujo sus importaciones desde la Argentina para casi todas las categorías.** Incluso en cereales, donde nuestras exportaciones aumentaron, lo hicieron muy por debajo del incremento estadounidense.

Importaciones chinas* de productos agrícolas bajo el AF1 desde Argentina y EE.UU.

Variación 2020 -2019, en porcentaje



Importaciones chinas* por categoría de producto agrícola

Variación 2020-2019

Categoría	Var.%	
	Argentina	EE.UU.
Oleaginosas	-65,2	77,4
Carne	-50,2	165,1
Otros productos agrícolas	-31,0	19,9
Mariscos	-52,8	-19,2
Cereales	102,6	829,4
Algodón	-81,2	158,4
	-55,1	84,4

*Datos espejo: exportaciones de EE.UU. -USITC- y de Argentina -INDEC-.

Reclamaciones sobre las medidas relacionadas con las salvaguardias sobre ciertos productos de hierro, acero y aluminio



DS544: Estados Unidos — Determinadas medidas relativas a los productos de acero y aluminio

- El 5 de abril de 2018, China solicitó la celebración de consultas con los Estados Unidos en relación con sus medidas sobre las importaciones de productos de acero y aluminio.
- El 18 de octubre de 2018, China solicitó el establecimiento de un grupo especial, cuya composición se estableció el 25 de enero de 2019. Aún resta que dicho grupo se expida.
- Otros países que iniciaron reclamaciones debido a estas medidas fueron: [India](#), la [Unión Europea](#), [Canadá](#), [México](#), [Noruega](#), [Rusia](#), [Suiza](#) y [Turquía](#).

DS558: China — Derechos adicionales sobre determinados productos procedentes de los Estados Unidos

- El 16 de julio de 2018, los Estados Unidos solicitaron la celebración de consultas con China respecto de los derechos adicionales impuestos por el país asiático, en respuesta a las medidas adoptadas por Estados Unidos sobre los productos de acero y aluminio.
- El 18 de octubre de 2018, Estados Unidos solicitó el establecimiento de un grupo especial, que se constituyó el 25 de enero de 2019. Se espera que este grupo se expida en el segundo semestre de 2021.

Reclamaciones sobre las medidas vinculadas con el conflicto de traspaso de propiedad intelectual



DS543: Estados Unidos — Medidas arancelarias sobre determinados productos procedentes de China

- El 4 de abril de 2018, China solicitó la celebración de consultas con EE.UU. ante la OMC luego del anuncio de la [Lista 1](#), y el 6 de diciembre del mismo año solicitó el establecimiento de un grupo especial.
- El 15 de septiembre de 2020, **el grupo especial concluyó que: los derechos adicionales impuestos por EE.UU. eran incompatibles con los artículos I.1 y II del GATT de 1994**, porque se aplicaban únicamente a los productos procedentes de China y excedían sus tipos consolidados. Además, EE.UU. no logró satisfacer la carga de probar que las medidas podrían ser justificadas provisionalmente al amparo del artículo XX a), porque no demostró de qué manera la imposición de derechos adicionales a determinados productos importados de las Listas 1 y 2 era necesaria para proteger la moral pública.
- El 27 de octubre de 2020, Estados Unidos presentó la notificación de su apelación.

DS565: Estados Unidos — Medidas arancelarias sobre determinados productos procedentes de China II

- El 23 de agosto de 2018, China solicitó la celebración de consultas con los Estados Unidos en relación con la [Lista 2](#) anunciada por ese país. Dos meses después solicitó el establecimiento de un grupo especial, aún pendiente.

DS587: Estados Unidos — Medidas arancelarias sobre determinados productos procedentes de China III

- El 2 de septiembre de 2019, China solicitó la celebración de consultas con los Estados Unidos respecto de las [Listas 4 a y b](#) anunciadas por ese país. La disputa continúa en fase de consultas.

Conclusiones

- La guerra comercial **no es únicamente un problema “mercantilista”** de saldo de la balanza comercial.
- **La disputa por transferencia de tecnología, propiedad intelectual y seguridad nacional** estuvo en el centro del conflicto. A partir de allí se dispararon medidas como:
 - Control de exportaciones de tecnología (semiconductores, software y equipamiento);
 - Prohibición de ventas a ZTE y Huawei (por actividades contrarias a la seguridad nacional).
- La **guerra de medidas arancelarias** y sus retaliaciones duró 2 años, y afectó **tres cuartas partes del comercio bilateral**.
- El **comercio afectado fue principalmente entre las partes, con presencia de desvío de comercio** hacia otros países. A pesar de esto, algunos estudios adjudican a esta guerra comercial una **reducción en el comercio global (así como también en el PIB global)**.
- Tanto **en China como en EE.UU. habría ocasionado una desaceleración en el crecimiento del PIB**. Asimismo, para este último país, los estudios incluyen: reducción en la inversión agregada, pérdidas netas de empleo, pérdidas de márgenes empresariales y de poder adquisitivo de los consumidores –por el traslado total de los aranceles al mercado interno–, necesidad de otorgar subsidios a productores agropecuarios afectados por las medidas y perjuicio sobre el valor de las acciones de empresas nacionales con importante peso en el mercado chino.

Conclusiones

- Si bien el **Acuerdo Fase 1** implica un freno a la escalada arancelaria, mantiene prácticamente todos los incrementos de los últimos 2 años. lo que representa los **mayores costos internos por la guerra comercial**. Por otro lado, establece un fuerte compromiso de compra por parte de China, el cual es **cuestionado por su efectividad para cumplir las metas**.
- De cumplirse, implicará un **desvío de comercio hacia EE.UU. en detrimento de países emergentes**, entre ellos América Latina y la Argentina.
- El **contexto político y económico genera mayores dudas sobre la supervivencia de ese Acuerdo**, su cumplimiento o las medidas que podrían dispararse de no alcanzar las metas. Una fase 2 con bajas arancelarias aún parece estar muy lejos.
- El **fallo de la OMC (DS 543) contra EE.UU.** –y el resto de demandas judiciales internas– abre nuevos **interrogantes sobre la continuidad de las medidas (y su legalidad)** y sobre los mecanismos de resolución de conflictos.
- Detrás de la guerra comercial está la **disputa por el liderazgo tecnológico** (semiconductores, software, 5G, IA), **económico y político**. Las medidas y contramedidas siguen activas y difícilmente vayan a ceder en el corto plazo.
- **¿La guerra continúa?** Aún es incierta la política que adoptará la nueva administración de Biden al respecto. En general, se esperan relaciones más diplomáticas aunque no necesariamente pacíficas. Por el momento, la nueva Secretaria de Comercio, Gina Raimondo, calificó de desleales las prácticas de China y manifestó su voluntad de mantenerse firme y agresiva con del país asiático...

La presente publicación no necesariamente refleja la opinión del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Argentina.

Se autoriza la reproducción total o parcial citando fuentes.

