



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

Facultad de Ciencias Humanas y Sociales

Doble Grado en Relaciones Internacionales y Traducción e Interpretación

La guerra comercial entre Estados Unidos y China. ¿Cómo reaccionará la Unión Europea?

Trabajo de Fin de Grado

Autora: Laura Sandoval Padilla

Tutor: Prof. Dr. Gonzalo Gómez Bengoechea

Madrid, 30 de mayo de 2019

Tabla de contenido

1. Introducción	1
1.1.1 Pregunta de investigación y objetivos del trabajo	1
1.2 Metodología	2
1.3 Marco teórico	3
1.3.1 Orden liberal internacional.....	3
1.3.2 Teoría del libre comercio	5
1.3.3 Proteccionismo	7
1.4 Estado de la cuestión	10
1.4.1 Elecciones 2016: Trump y su política comercial proteccionista.....	10
1.4.2 Motivos de las tensiones comerciales entre EEUU y China	12
2. Impacto de la guerra comercial en la Unión Europea: análisis y discusión	14
2.1 Contexto económico y político	14
2.1.1 Peso del comercio entre Estados Unidos, China y la Unión Europea.....	14
2.1.2 Relaciones EEUU, China y Unión Europea.....	17
2.2 Impacto económico	19
2.3 Impacto geopolítico	26
2.3.1 La crisis del orden liberal internacional	27
2.3.2 El compromiso de la UE con el multilateralismo y su papel en la política exterior comunitaria	28
2.3.3 El liderazgo de la Unión Europea en el orden liberal internacional.....	32
2.3.4 Limitaciones para el liderazgo de la Unión Europea en el sistema multilateral	33
3. Implicaciones políticas: ¿Existe la posibilidad de que se forme una alianza entre la Unión Europea y China?	35
4. Conclusiones	37
5. Bibliografía	40
Anexo 1. Evolución de la guerra comercial	i

Tabla de ilustraciones

Ilustración 1. Tasa de crecimiento del PIB (% anual) de Estados Unidos y China	13
Ilustración 2. Comercio de productos entre EEUU y China	14
Ilustración 3. Déficit comercial de Estados Unidos	15
Ilustración 4. Destino de las exportaciones estadounidenses	16
Ilustración 5. Origen de las importaciones estadounidenses	16
Ilustración 6. Evolución del déficit comercial de EEUU con China	20
Ilustración 7. Evolución del déficit comercial de EEUU con la UE	20
Ilustración 8. Evolución del PIB en el escenario de tensiones comerciales	22
Ilustración 9. Impacto de la guerra comercial entre EEUU y China sin contagio	25
Ilustración 10. Impacto de la guerra comercial entre EEUU y China con contagio	26

1. Introducción

Desde que se anunció la candidatura a la presidencia estadounidense de Donald Trump, podemos decir que el mundo ha sido testigo del aumento del protagonismo de las políticas proteccionistas y de la predilección por el bilateralismo frente al multilateralismo por parte de Washington. El rápido crecimiento de China, el déficit comercial que varios países, entre ellos Estados Unidos y la Unión Europea, registran con el gigante asiático y los problemas vinculados a la protección de la propiedad intelectual suponen desde hace años una fuente de inquietud para muchos países de occidente. Esta combinación de factores ha resultado en la guerra comercial que el presidente Donald Trump inició a comienzos del año 2018 y que ha llevado a una secuencia de represalias por parte de los países afectados. El aumento de las tensiones comerciales entre las partes y la evolución del conflicto hasta la fecha plantea preguntas acerca de su impacto en el orden liberal internacional, así como sobre su posible futuro.

1.1.1 Pregunta de investigación y objetivos del trabajo

Para enmarcar este trabajo se ha formulado la siguiente pregunta de investigación: ¿emergerá la Unión Europea como garante y líder del orden liberal internacional y se aliará con China para frenar el proteccionismo de Trump? La incertidumbre que rodea el futuro del orden liberal internacional es lo que motiva este proyecto de investigación que tiene como objetivo general definir las posibles actuaciones de la Unión Europea tanto a nivel económico como en el marco de las relaciones internacionales, con el fin de frenar las medidas proteccionistas de la administración Trump.

Para satisfacer este objetivo, se han distinguido dos subobjetivos. Por un lado, se persigue describir las consecuencias para cada una de las partes –Estados Unidos, China y la Unión Europea– para así poder identificar qué país ha sufrido o podría sufrir el mayor golpe de continuar con esta tendencia. Por otro lado, se pretende analizar la posición que la Unión Europea ha asumido tradicionalmente respecto al multilateralismo en su política exterior y los posibles desafíos que afronta al respecto, con el fin de determinar el papel que desempeñará la Unión en el futuro del orden liberal internacional. La consecución de ambos subobjetivos nos aportará los datos necesarios para poder así contestar a la pregunta de investigación.

Estados Unidos ha abandonado su posición como líder hegemónico en el orden liberal internacional al apostar por una agenda comercial proteccionista que deja de lado el multilateralismo y en la que, por encima de todo, prima el crecimiento y el beneficio

estadounidense. Esta idea, que se desarrollará en profundidad más adelante, constituye la base para la hipótesis de este trabajo: la Unión Europea sí que emergería como líder en este orden y establecerá alianzas con países o regiones afines al multilateralismo para frenar el proteccionismo estadounidense. Se parte de la base de que estas alianzas podrían ser con los socios comerciales tradicionalmente más importantes para el propio Estados Unidos.

Para comprobar si esta hipótesis es aceptable o no, este trabajo aportará, en primer lugar, un marco teórico en el que se definirán los conceptos de orden liberal internacional, libre comercio y proteccionismo. A continuación, se estudiará la política comercial estadounidense y los motivos que han llevado al inicio de la guerra comercial por parte de la administración Trump. La evolución del conflicto podrá encontrarse en el Anexo 1. Más tarde, se analizará el impacto de la guerra comercial tanto a nivel económico como a nivel geopolítico. Respecto a este último, se expondrá la crisis que afronta el orden liberal internacional, así como la posible actuación de la Unión en dicho contexto. Finalmente, se evaluarán las implicaciones políticas y veremos si existe la posibilidad de que surja una alianza sino-europea.

1.2 Metodología

Para el estudio de la hipótesis de este trabajo se han escogido dos métodos. En primer lugar, se utilizará el método estadístico para estudiar tres casos, a saber, Estados Unidos, China y la Unión Europea. Con el objetivo de conocer el impacto económico de la guerra comercial, se analizará la variable relativa al coste que el levantamiento de las barreras comerciales ha tenido para cada una de las partes. En segundo lugar, se utilizará el método inductivo en el que se tomará como variable la Unión Europea y su participación en el orden liberal internacional, así como su política exterior, a fin de descubrir si establecerá alianzas con terceros países para frenar el proteccionismo de Estados Unidos.

Por tanto, se articula como variable independiente de este trabajo la agenda comercial proteccionista del presidente estadounidense Donald Trump y, como variable dependiente, la probabilidad de que la Unión Europea emerja como líder del sistema multilateral y se alíe con China para frenar las tendencias proteccionistas de Estados Unidos.

El periodo de análisis del presente trabajo abarca desde la elección de Donald Trump como el 45º presidente de Estados Unidos hasta comienzos de febrero de 2019. Constituye, por tanto, un estudio sincrónico, ya que se describirán los fenómenos que se han producido en el periodo indicado. Sin embargo, la dimensión cronológica de este

trabajo tendrá un carácter experimental, dado que se pretende predecir lo que ocurrirá aplicando un razonamiento hipotético-deductivo.

Para la recopilación de información, se han empleado técnicas documentales, ya que se han obtenido datos a través de documentos que han sido redactados por terceras personas.

1.3 Marco teórico

En la siguiente sección se revisarán tres conceptos de la teoría de la economía política internacional y que nos servirán de base para el posterior análisis, a saber, orden liberal internacional, libre comercio y proteccionismo. Este trabajo pretende dar una respuesta a la cuestión sobre si la Unión Europea emergería como líder del orden liberal internacional. Es por este motivo que resulta pertinente analizar qué se entiende por este sistema. A continuación, se abordará la teoría del libre comercio, con el fin de entender cuáles son sus beneficios. Finalmente revisaremos el concepto de proteccionismo, dado que es una tendencia al alza hoy en día y que supone un ataque directo para el orden liberal internacional. En este punto se pretende explicar los motivos que podrían hacer que un país adopte unas políticas proteccionistas, así como las posibles consecuencias para tal economía.

1.3.1 Orden liberal internacional

El orden liberal internacional es el sistema que ha regulado las relaciones entre estados en los últimos setenta años. No obstante, a la luz de los nuevos movimientos nacionalistas, proteccionistas y antiglobalización que han ido progresivamente tomando relevancia en los últimos años –especialmente tras la crisis económica de 2008– este orden se está viendo amenazado.

Tras la Segunda Guerra Mundial y, concretamente, con la creación de las instituciones de Bretton Woods, se puso de manifiesto la idea de que una mayor cooperación –sobre todo en materia económica– no solo traería mayor prosperidad a las naciones, sino que además sería un catalizador para la paz internacional. Asimismo, y con el fin de llevar la cooperación económica al ámbito comercial, se firmó en 1947 el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, el conocido GATT por sus siglas en inglés. Fueron 23 países los que se suscribieron a este acuerdo creando así una red de naciones que establecerían un sistema de comercio basado en las normas y que tenía como fin último reducir y eliminar las barreras al comercio. Finalmente, el GATT se integró a la Organización Mundial del Comercio que nació tras la Ronda de Uruguay en 1995.

Estos acontecimientos se desarrollaban en el periodo de la Guerra Fría, momento en el que Estados Unidos comenzaba a articular su liderazgo hegemónico en este orden al atribuirse ciertas responsabilidades, así como la administración del mismo. El sistema multilateral tiene sus cimientos en el propio sistema político y económico del país. Tras el fin de la citada guerra comenzaba un proceso de expansión del internacionalismo liberal, ya que se consolidaba la idea de que las democracias liberales se veían cada vez más envueltas en un proyecto común de afiliación política y económica que les aportaría mayor grado de seguridad (Cohn, 2012). Se iniciaba pues un periodo de integración en el que participarían cada vez más estados y de naturaleza cada vez más diversa creando de este modo una compleja interdependencia entre naciones y una dependencia respecto al orden en sí.

Por un lado, G. John Ikenberry, define este orden como «a distinctive type of order, organised around open markets, multilateral institutions, cooperative security, alliance partnership, democratic solidarity and United States hegemonic leadership. It is an order anchored in a large-scale institutions [...]» (Ikenberry, *The Liberal International Order and its Discontents*, 2010). Como se puede observar en esta cita, el autor hace referencia al aperturismo económico, la cooperación política y en materia de seguridad, solidaridad entre las democracias liberales, la hegemonía estadounidense y las instituciones multilaterales. Por otro lado, John Ruggie (John Gerard Ruggie, 1992) define el sistema de cooperación multilateral como un «institutional form that coordinates relations among three or more states on the basis of generalized principles of conduct: that is principles which specify appropriate conduct for a class of actions». La definición de John Ruggie amplía aquella de Ikenberry, en cuanto a que hace alusión a una serie de normas y principios que regulan la conducta en el marco de actuación de los estados.

Por tanto, si unimos ambas definiciones, podríamos determinar que el orden liberal internacional está compuesto por una serie de instituciones multilaterales y alianzas entre países que comparten intereses y valores comunes, determinados a asumir su responsabilidad y cooperar en la búsqueda de soluciones a los problemas mundiales, y cuyas acciones están enmarcadas en un código de conducta establecido por las normas internacionales.

En cuanto a las instituciones que sustentan este orden, encontramos que las Naciones Unidas, la OTAN, las instituciones de Bretton Woods y la OMC son algunas de las más importantes. No obstante, también debemos destacar las asociaciones entre países como el G-7/8 y el G-20 que sirven como ancla de este orden liberal y que han evolucionado con el paso del tiempo en un marco menos institucionalizado y, por tanto, más flexible.

Las normas que derivan de estas instituciones están, por lo general, centradas en la integración y en la expansión.

Cada vez son más los estados los que se han visto envueltos en el orden liberal internacional, dado que este ha aceptado ciertos tipos de estrategias de crecimiento y desarrollo. Además, es un sistema en el que las naciones llevan participando varias décadas y en el que se encuentran profundamente integradas, por lo que resulta complicado de imaginar un sistema alternativo a este. No obstante, recientemente con la elección de Trump y el Brexit se ha podido observar que son los propios fundadores de este orden los que parecen querer salir del mismo.

1.3.2 Teoría del libre comercio

Existe un consenso entre los expertos en teoría económica liberal respecto a que el comercio constituye una estrategia positiva, ya que genera beneficios para los estados. Mucho han evolucionado las teorías del comercio liberal desde Adam Smith (Smith, 1776) y David Ricardo (Ricardo, s.f.), pero sus premisas siguen siendo fuertes apoyos para la liberalización del mismo. Revisaremos brevemente las teorías de estos dos autores para luego continuar con teorías más contemporáneas. En esta sección pretendemos exponer los beneficios del libre comercio para la comunidad internacional.

Adam Smith defendía que los beneficios del libre comercio provienen de la división internacional del trabajo. Basaba su argumentación en que los estados debían especializarse en producir aquello en lo que tienen una ventaja absoluta. Posteriormente, podrían exportar esos bienes a terceros países y, con los beneficios obtenidos de tal venta, comprar aquellos que producen otros países de manera más eficiente. De esta forma los estados se benefician de la especialización y del comercio.

David Ricardo desarrollaría más tarde la teoría de la ventaja comparativa que implica que los estados pueden beneficiarse del comercio gracias a la especialización aunque no tengan una ventaja absoluta como indicaba Smith. Este beneficio procede de la especialización en la producción de los bienes en los que tienen un coste de oportunidad menor que otros países y, por tanto, una ventaja comparativa. El libre comercio permite que los estados exporten e importen aquellos bienes con un coste de oportunidad menor para otros países.

No obstante, Ricardo asumía que esa ventaja comparativa provenía de las diferencias en la productividad del trabajo. Por ello, los autores neoclásicos Eli Heckscher y Bertil Ohlin, desarrollaron el modelo que lleva su nombre (Modelo H-O) (Pereyra, 2015) y que trata de explicar que las ventajas comparativas de las que hablaba Ricardo se dan, por un

lado, debido a la dotación de los factores de producción de los países como el capital y los recursos naturales y, por otro, debido al uso intensivo de estos factores en la producción.

Este modelo también hace alusión a los beneficios que se obtienen del comercio internacional, debido a que comercializa con aquellos bienes para los que el estado tiene una abundancia del factor productivo más relevante para su producción y lo utiliza de manera eficiente. No obstante, Heckscher y Ohlin ya nos da ciertas pistas sobre la relación entre el comercio internacional y la distribución de los ingresos.

El factor de producción abundante que tenga el estado y que use de manera intensiva será aquel que vea una retribución mayor en la producción de determinados bienes, debido a que la demanda de ese factor de producción aumentará. Por tanto, y según la teoría Stolper-Samuelson (Pereyra, 2015), la liberalización del comercio beneficia a los factores de producción abundantes y perjudica aquellos que no lo son. Consecuentemente, los primeros estarán a favor del libre comercio mientras que los últimos se opondrán a este y demandarán medidas proteccionistas al estado para proteger sus industrias.

Hoy en día el libre comercio representa un sistema en el se reducen las barreras al comercio y en el que prevalece el cumplimiento de las normas internacionales al respecto. En palabras de Federico Steinberg «[...] en la práctica, la liberalización comercial se plantea como un intercambio de concesiones» (Steinberg, La economía política del proteccionismo, 2006).

Existe un consenso entre los economistas acerca de que el libre comercio supone un beneficio neto para la sociedad, ya que no solo estimula el crecimiento económico, sino que también mejora la calidad de vida. Como dijo Selina Jackson: «No country has developed successfully in modern times without harnessing economic openness – to international trade, investment, and the movement of people» (Trade, 2016).

El libre comercio ha creado una serie de beneficios para los países que lo practican, estos se pueden diferenciar entre beneficios estáticos y dinámicos (Cohn, 2012). Como beneficios estáticos se entiende el cambio que se ha producido en la asignación de los recursos a nivel internacional como consecuencia de la liberalización del comercio. Este sistema permite que los países especialicen su producción de acuerdo a su ventaja comparativa, lo que, consecuentemente, lleva a una asignación de recursos internacional más eficiente. Este aumento de eficiencia ocurre en los países que participan en el libre mercado, en los que los consumidores y las industrias exportadoras se benefician mientras las industrias que compiten con las importaciones sufren.

No obstante, los beneficios estáticos como el aumento de la eficiencia o del bienestar agregado no es lo que genera un crecimiento constante en el tiempo para las economías de los países. Este crecimiento sostenido es más bien la consecuencia de los beneficios dinámicos del comercio que son aquellos que hacen que un país sea más productivo. Entre estos se encuentran la estimulación de la transmisión tecnológica, las economías de escala, el aumento y promoción de la competencia, así como la innovación. Además, los consumidores se benefician del acceso a una amplia variedad de productos a precios más bajos y, por tanto, de un aumento de su capacidad adquisitiva respecto a sus ingresos.

Otro de los aspectos importantes a analizar para el objetivo de este trabajo son los acuerdos de libre comercio, dado que nuestra hipótesis asume que la Unión Europea en su camino por articularse líder del orden liberal internacional podría celebrar acuerdos de libre comercio con terceros países para contener las políticas proteccionistas de Trump.

Los acuerdos de libre comercio, aunque permitidos por la OMC, constituyen una excepción al principio de no discriminación del GATT, debido a que garantizan una ventaja especial –aranceles más bajos o nulos– solo a las partes del acuerdo. Asimismo, queda claro que la mayor excepción a este principio es la Unión Europea.

Estos acuerdos han proliferado en las últimas décadas entre los miembros de la OMC, generando acuerdos tan importantes y conocidos como el TCLAN (El Tratado de Libre Comercio de América del Norte) entre Estados Unidos, Canadá y México, además de cerca de otros 200 acuerdos vigentes hoy en el mundo. Esta proliferación se debe, entre otros motivos, a que con el incremento de los miembros de la OMC –hoy en día 164 países miembros– y, debido a la diversidad entre los mismos, resulta cada vez más complicado llegar a un consenso.

Uno de los aspectos más positivos de los acuerdos de libre comercio es que pueden llegar a incentivar cambios internos y estimular el crecimiento económico (Griswold, 2003). En condiciones normales y correctas, estos acuerdos introducen competencia nueva en el mercado doméstico, lo que lleva a una reducción en los precios para los consumidores y a la movilización de los factores de producción a fines más eficientes.

Además, es común que los acuerdos de libre comercio promuevan conversaciones multilaterales para alcanzar mayor integración y allanar el terreno para futuras negociaciones en otros ámbitos. Esto constituiría uno de los usos de estos acuerdos como herramienta de política exterior para conseguir aliados y afianzar relaciones o para iniciar el proceso de reforma económica o política de una de las partes del acuerdo.

1.3.3 Proteccionismo

En este punto explicaremos qué entiende la teoría de la economía política por proteccionismo, cuáles son los motivos por los que se recurren a estas medidas, así como las posibles consecuencias para la economía de los países que recurren a ella.

Por proteccionismo se entiende el conjunto de políticas y medidas comerciales que tengan como objetivo ayudar a los productores nacionales frente a la competencia extranjera en una industria en particular (Abboushi, 2010). Las herramientas que se utilizan para llevar a cabo esa restricción comercial son abundantes. Entre ellas se encuentran la subida de precios de los productos extranjeros por medio de aranceles, las cuotas de importación o cualquier tipo de regulación gubernamental restrictiva diseñada para disuadir importaciones o para limitar el acceso de empresas extranjeras al mercado nacional, así como las leyes antidumping. La imposición de aranceles implica que aumenta el precio de un determinado producto importado, lo que repercute en que los productores domésticos observen una competencia limitada o incluso nula. Por lo general, todas estas herramientas tienen como objetivo, por un lado, la discriminación de agentes económicos extranjeros y, por otro, la restricción comercial (Kommerskollegium, 2016).

La globalización, el orden liberal internacional y el libre comercio han generado desigualdades no solo entre estados, sino también dentro de ellos. En los países occidentales, la clase media ha visto un estancamiento o descenso salarial importante (Jean, Martin, & Sapir, 2018). Se podría argumentar que esto es la consecuencia de la incapacidad del estado de redistribuir eficientemente los beneficios obtenidos del sistema liberal. Sin embargo, cada vez son más las personas que opinan que este orden no les beneficia y que, además, las ganancias de terceros –como el de los trabajadores de los países en desarrollo que sí que han visto un aumento salarial importante debido a la base con la que contaban inicialmente– va en su detrimento.

Si bien es cierto que el libre comercio genera más puestos de trabajo de los que destruye (Fouda, 2012), los cambios tecnológicos y la distribución de los recursos han influido en la oferta de puestos de trabajo en determinadas industrias occidentales. Asistimos pues al retorno de la influencia de John Maynard Keynes, dado que parece que el desempleo de la población nacional en muchos países llama a la intervención gubernamental en la economía.

Otros argumentos a favor del proteccionismo surgen como un llamamiento a la seguridad nacional, ya que determinadas industrias se consideran fundamentales para ello. El GATT permite la implementación de medidas de salvaguarda, aquellas que se pueden adoptar de manera temporal cuando determinado grado de importaciones de una industria en particular amenace a la industria doméstica equivalente.

La población misma se ha vuelto cada vez más proteccionista y, debido a la capacidad no solo de esta, sino también de las industrias de organizarse en grupos de presión han sido y son capaces de influir en las políticas. Estos grupos de presión demandan protecciones al gobierno para revertir los efectos de la globalización.

A continuación, revisaremos qué consecuencias tienen las políticas proteccionistas para las economías de los países. Principalmente lo que ocurre es que la eficiencia disminuye como consecuencia de las distorsiones en la producción y en el consumo, dado que los consumidores han de pagar más por el bien importado y, por tanto, los productores nacionales ganan en competitividad. Esto implica que estos producirán más de ese bien, desplazando así los factores de producción a la industria protegida. Como consecuencia de ese desplazamiento, las industrias exportadoras del país perderán su capacidad productiva, lo que hará que el país sufra un cambio de especialización y que finalmente pierda su capacidad exportadora.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en su informe *Trade, Policy and the Economic Crisis* del año 2010 enumera algunas de las consecuencias del proteccionismo. Según este informe, esta política, como se explicaba antes, hace que las empresas nacionales pierdan competitividad en el mercado exportador. Esto ocurre dado que las barreras a la importación elevan los precios nacionales como consecuencia de los costes más altos de los insumos intermedios. De esta forma, los productos para la exportación también se vuelven más caros y, por tanto, pierden su posición en el mercado a favor de la competencia internacional. Respecto a la cuestión laboral, los trabajos que se salvan debido a las medidas proteccionistas no compensan, ya que otros desaparecen en las industrias exportadoras, debido a las distorsiones en la producción.

Sin embargo, se plantea la siguiente cuestión que va más allá de los motivos o consecuencias de las medidas proteccionistas que los países puedan o no iniciar. Si bien la integración económica de las naciones constituía un impedimento para futuras guerras, la vuelta a las políticas proteccionistas desdibujaría ese marco para la seguridad internacional. Hoy en día, un conflicto armado es poco probable como consecuencia del levantamiento de aranceles y obstáculos al comercio. Sin embargo, se llevan a cabo guerras comerciales como la que ha iniciado Donald Trump.

Este tipo de guerras, son guerras en aduanas pero que también pueden suponer un peligro para la seguridad nacional y, especialmente, para el bienestar de los consumidores. Estas guerras también llaman a la formación de alianzas con el fin de aislar a quien la inicia y reducir la dependencia comercial respecto a este. Estas alianzas se

podrían dar como consecuencia de acuerdos comerciales entre los afectados de la guerra comercial.

1.4 Estado de la cuestión

En esta sección abordaremos dos importantes cuestiones para enmarcar el posterior análisis. En primer lugar, hablaremos de los motivos que llevaron a Trump, no solo a ganar las elecciones, sino también a iniciar su agenda comercial proteccionista. En segundo lugar, revisaremos algunos aspectos que han motivado la guerra comercial, cuya evolución se puede encontrar en el Anexo 1.

1.4.1 Elecciones 2016: Trump y su política comercial proteccionista

En esta sección abordaremos tres importantes cuestiones sobre el presidente estadounidense Donald Trump. En primer lugar, explicaremos el sentimiento de los ciudadanos estadounidenses respecto a la globalización. A continuación, estudiaremos la retórica que empleó en su campaña electoral, las promesas que hizo, así como su agenda comercial con el objetivo de entender las amenazas a las que se enfrenta el sistema multilateral. Por último, expondremos algunas de las acciones que Washington ha llevado a cabo y que constituyen una declaración proteccionista.

La globalización ha permitido a las empresas nacionales de Estados Unidos externalizar sus cadenas de producción en el extranjero, lo que ha llevado a una considerable reducción del crecimiento de los salarios de la clase trabajadora del país. Además, la desigualdad ha aumentado dentro del propio Estados Unidos como consecuencia de la llegada de la industria tecnológica y financiera. Esto ha generado un aumento de la demanda del empleo cualificado a nivel nacional y al consecuente aumento salarial de este grupo.

Sin embargo, la insatisfacción generalizada de los estadounidenses con la evolución de su economía no ha sido dirigida a un problema de falta de distribución, sino a identificar qué factores externos son los culpables. De hecho, Trump en su famoso «Contract with the American Voter», establece que «I will direct the Secretary of Commerce and U.S. Trade Representative to identify all foreign trading abuses that unfairly impact American workers and direct them to use every tool under American and international law to end those abuses immediately» (Trump, s.f.).

Trump basó su retórica en la degradación relativa que ha sufrido el conjunto de los estadounidenses hasta la fecha. Esto se puso de manifiesto en su discurso *America first* (BBC, 2017) o con *Make America great again* (Blake, 2017). El entonces candidato supo reconocer la insatisfacción de algunos trabajadores estadounidenses y apeló a ese

sentimiento transmitiéndoles que la fuente de sus problemas era el multilateralismo, el comercio internacional injusto y la inmigración, y que la solución consiste en el aislacionismo. La elección de Trump no hace más que demostrar la insatisfacción estadounidense respecto a la tradicional política exterior de EEUU durante las últimas décadas.

Trump llegó a la Casa Blanca con una serie de promesas relativas a la reconstrucción de la nación y del Sueño Americano. Desde el momento que asumió el cargo anunció que su política sería rompedora, sobre todo en materia comercial. Prometió que renegociaría o sacaría a Estados Unidos del TCLAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte), que abandonaría el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés), que haría que se señalara a China como un «manipulador de divisas», además de imponerles aranceles unilaterales a sus productos sin tener en cuenta las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Sin embargo, y tras todas estas promesas, pronto el presidente se daría cuenta de que no resulta tan fácil llevarlas a cabo, dado que el poder de la presidencia está limitado (Steinberg, *Un año de Trump en política comercial*, 2018). En marzo de 2017, presentaba su agenda comercial ante el Congreso de los Estados Unidos, cuyo principal objetivo consiste en «[...] expandir el comercio de manera que resulte más justo y más libre para los americanos» (Embajada de España en Washington DC, 2017).

Asimismo, el presidente muestra aquí su compromiso con la industria manufacturera y agraria con el objetivo de que ganen competitividad y aumenten sus exportaciones. Quizá la cuestión más agresiva de esta agenda comercial es la referente a la OMC. En esta se destaca la preferencia del presidente por los acuerdos bilaterales frente a los multilaterales y anuncia que EEUU se «resistirá a los esfuerzos de otros países, o de organizaciones internacionales como la OMC, para debilitar los derechos y beneficios, o incrementar las obligaciones existentes, al amparo de los acuerdos en los que EEUU es parte» (Embajada de España en Washington DC, 2017).

A estas declaraciones les siguen las siguientes «incluso si un panel de solución de diferencias de la OMC decide contra EEUU, dicha decisión no implicará automáticamente la necesidad de un cambio en la legislación o la práctica americana» (Embajada de España en Washington DC, 2017). De esta forma, Donald Trump pone de manifiesto que tiene previsto llevar a cabo su política comercial basándose de manera estricta en las leyes comerciales del país, aun tenga que eludir así a la Organización Mundial del Comercio y a su Órgano de Solución de Diferencias.

Respecto a la Unión Europea, la agenda comercial se presentaba favorable en cuanto a que la Administración Trump continuaba entonces evaluando las negociaciones para la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP, por sus siglas en inglés).

De todas sus promesas y a la mitad de su mandato, Donald Trump sí que ha llevado a cabo algunas de ellas en materia comercial. Efectivamente ha sacado a EEUU del TTP, del Acuerdo de París, ha renegociado el TCLAN –pese a que aún deba ser aprobado por el Congreso– y abandonado el Acuerdo Nuclear con Irán. Por lo demás, el presidente parece haber suavizado de opinión, especialmente respecto a los asuntos relacionados con la OTAN. Asimismo, la inversión en infraestructura ha estado muy por debajo de lo prometido.

Sin embargo, las políticas del presidente no han sido rompedoras, ya que la mayoría de los países pertenecientes al TTP y al Acuerdo de París han continuado trabajando por ello. Parece por tanto, que los países del sistema internacional reconocen que han perdido un importante socio pero que, sin embargo, no les limita a la hora de colaborar juntos para atender los objetivos comunes. Esto demuestra que el aislacionismo de EEUU es efectivo y que su tradicional poder blando está menguando.

1.4.2 Motivos de las tensiones comerciales entre EEUU y China

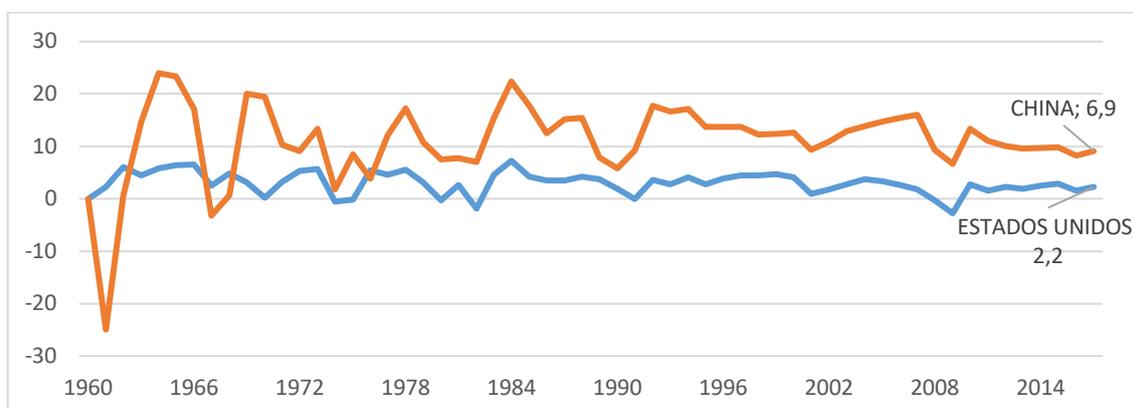
En la siguiente sección, revisaremos los motivos que han llevado a la escalada del conflicto comercial entre EEUU y China.

El rápido crecimiento de China supone una amenaza para el estatus de superpotencia que ostenta Estados Unidos y, además, parece que el gigante asiático podría adelantar a EEUU en materia tecnológica y de innovación. El objetivo de la guerra comercial que ha iniciado la Administración Trump es, entre otros, contener el crecimiento económico y tecnológico de China, y, por tanto, las medidas que se han llevado a cabo no han sido diseñadas de manera aleatoria.

El giro que ha dado la política económica y comercial de Estados Unidos ha ocurrido en parte como consecuencia del cambio de estrategia de este respecto a China (Jiming & Posen, 2018). En la Estrategia de Seguridad Nacional que Estados Unidos publicó a finales de 2017, se categoriza a China como un país «revisionista» y como un claro rival (Seat of the President of the United States, 2017). Estas declaraciones se deben principalmente a los siguientes cuatro motivos, a saber, la ralentización del crecimiento económico estadounidense frente a la rápida expansión de China, al aumento de la desigualdad dentro de EEUU como consecuencia de los efectos de la globalización, a la

intervención del gobierno en la economía china y, finalmente, a la iniciativa de China por convertirse en el líder tecnológico a nivel mundial. A continuación, explicaremos en detalle cada uno de estos puntos.

Ilustración 1. Tasa de crecimiento del PIB (% anual) de Estados Unidos y China



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos del Banco Mundial (Banco Mundial , s.f.)

La Ilustración 1 muestra de manera gráfica la tasa de crecimiento del PIB (% anual) de EEUU y China. En primer lugar y como se puede observar en la imagen, ambas economías se encuentran conectadas, dado que siguen el mismo patrón de crecimiento, es decir, cuando el ritmo de crecimiento de Estados Unidos ha caído también lo ha hecho el de China.

En el gráfico también podemos comprobar que el crecimiento la economía estadounidense se ha ralentizado a lo largo del siglo, lo que implica que ha ocurrido en el entorno de la globalización. Es por este motivo que resulta razonable para la administración estadounidense culpar a factores externos –como el rápido crecimiento de China– como una de las razones.

Como se aprecia en el gráfico, Estados Unidos ha pasado de tener una tasa de crecimiento de entre el 4 y 7% en las décadas de los sesenta, setenta y ochenta a estar situada en el 2% en el siglo XXI, un punto por debajo de la media mundial (Banco Mundial , s.f.). En 2013, China superaba a Estados Unidos en cuanto a PIB (a precios internacionales actuales) y su tasa de crecimiento actualmente se sitúa en torno a 4 puntos por encima de la estadounidense. Por lo general, las economías emergentes están alcanzando rápidamente a las economías avanzadas y su peso en el escenario económico internacional ha aumentado relativamente.

Es cierto que el rápido desarrollo económico de China se debe a su particular marco institucional (Feng, 2018). La intervención del gobierno en la economía del país sigue

siendo considerable a pesar de que las autoridades del país y la sociedad en general hayan aceptado el hecho de que es el mercado el que debe regular el reparto de recursos económicos y no el gobierno. Es precisamente a dicho marco institucional del país al que se le atribuyen los desequilibrios comerciales, entre otros problemas, que afronta Estados Unidos y lo que fundamenta las políticas comerciales y económicas más restrictivas de este respecto a China.

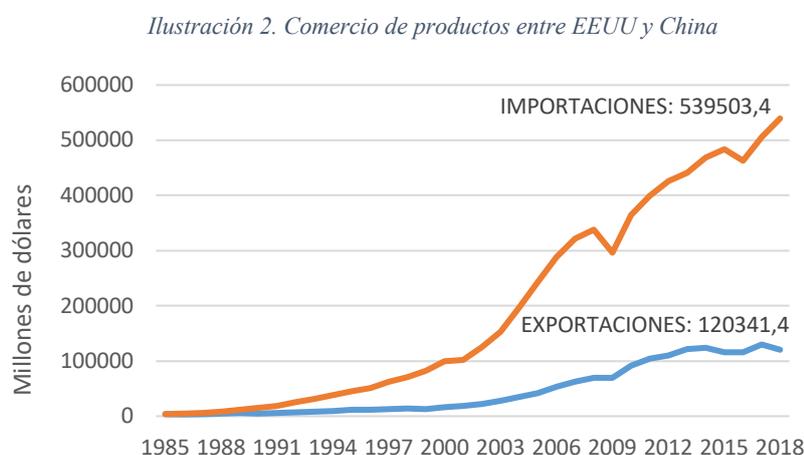
2. Impacto de la guerra comercial en la Unión Europea: análisis y discusión

Esta sección se encuentra dividida en dos grandes bloques. En primer lugar, analizaremos el contexto económico y político en el que se expondrá el peso del comercio entre EEUU, China y la UE, así como el estado de sus relaciones. A continuación, se evaluará el impacto económico para el que se emplearán una serie de simulaciones realizadas por instituciones económicas. En último lugar, abordaremos la cuestión del impacto geopolítico de la guerra comercial. En este apartado revisaremos el compromiso de la Unión con el multilateralismo, la crisis que sufre el orden liberal internacional y, finalmente, las limitaciones que afronta la UE para asumir el liderazgo del sistema multilateral.

2.1 Contexto económico y político

2.1.1 Peso del comercio entre Estados Unidos, China y la Unión Europea

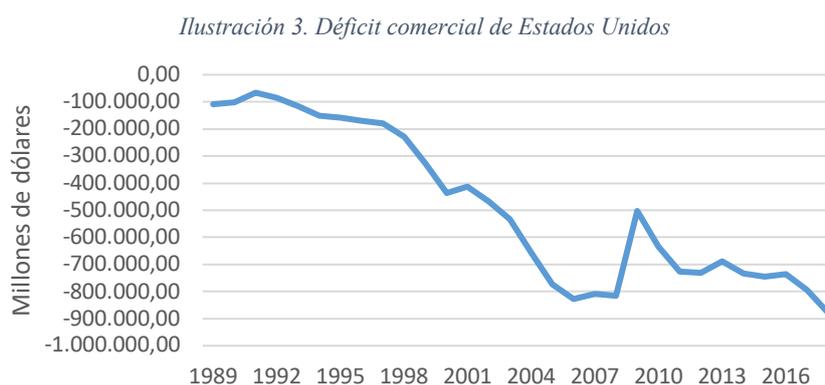
Tras analizar algunos de los aspectos que han motivado las diferencias entre EEUU y China en los últimos años, pasaremos a exponer la importancia del mercado estadounidense, chino y europeo para cada una de las partes respectivamente.



Fuente: elaboración propia con datos del Censo de EEUU (United States Census Bureau, s.f.)

La ilustración 2 se ha elaborado a partir de datos sobre el comercio entre EEUU y China recopilados del Censo de Estados Unidos. Como se puede apreciar, el déficit comercial entre EEUU y China comienza en los años 90 y ha ido aumentando hasta alcanzar la cifra de 419.162 millones de dólares en el año 2018.

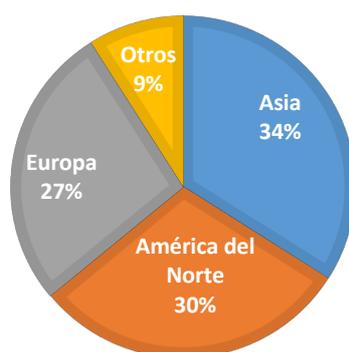
China ha tenido tradicionalmente una balanza comercial positiva que ha ido aumentando a lo largo de los años, según datos del OEC (The Observatory of Economic Complexity, s.f.). EEUU constituye para el gigante asiático el principal mercado para sus exportaciones, representando así un 20% de las mismas. No obstante, si consideramos a qué regiones geográficas van a parar los productos chinos identificamos que Asia se lleva el 44% de sus exportaciones, mientras que América del Norte representa un 25% y Europa un 22%. Sin embargo, China importa principalmente de otros países asiáticos, quedando Estados Unidos desplazado al cuarto lugar. Si lo clasificamos por regiones geográficas, observamos que, de nuevo, Asia constituye el 53% de las importaciones chinas, Europa el 19% y América del Norte el 11%.



Fuente: elaboración propia con datos del Censo de EEUU (United States Census Bureau, s.f.)

La Ilustración 3 muestra la evolución del déficit comercial de Estados Unidos con el mundo. Como se puede observar, EEUU tiene desde los años 90 una balanza comercial negativa que, asimismo, ha ido creciendo con el paso del tiempo y que en 2018 ascendía a 878.700 millones de dólares. No obstante, China constituye el tercer mercado más importante para las exportaciones del país, por detrás de México y Canadá (The Observatory of Economic Complexity, s.f.).

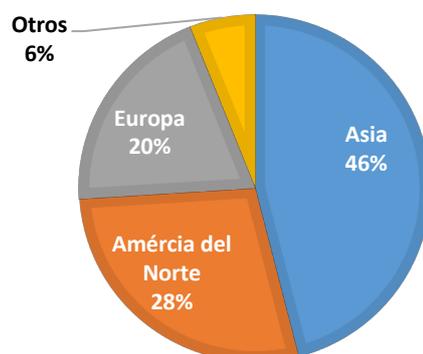
Ilustración 4. Destino de las exportaciones estadounidenses



Fuente: elaboración propia con datos del OEC (The Observatory of Economic Complexity, s.f.)

La Ilustración 4 representa los principales mercados para los productos estadounidenses. Observamos que Asia constituye el 34% de las exportaciones, América del Norte el 30% y Europa el 27%. China, en 2018, se articulaba como el principal socio comercial para Estados Unidos por delante de Canadá y México, pese al gran déficit comercial (United States Census Bureau, s.f.).

Ilustración 5. Origen de las importaciones estadounidenses



Fuente: elaboración propia con datos del OEC (The Observatory of Economic Complexity, s.f.)

Por el contrario, la Ilustración 5 nos muestra que las importaciones de Estados Unidos provienen principalmente de Asia, seguido de América del Norte y por último de Europa. China, constituye el país del que EEUU más importa de manera individual, seguido de México y Canadá.

Si analizamos el comercio para la última parte implicada objeto de este trabajo, la Unión Europea, observamos los siguientes datos. Según el Parlamento Europeo, la UE-28 registra una balanza comercial positiva que, pese a fluctuaciones, ha permanecido así desde 2014. Estados Unidos supone para la UE el principal socio comercial, con el cual registra un superávit, ya que es el principal mercado para los productos europeos. Por el

contrario, la relación comercial entre China y la UE está inclinada a favor del primero, pues China representa el segundo mercado más importante para las exportaciones Europeas, a la vez que se posiciona como país del que más importa la UE, seguido de EEUU (Parlamento Europeo, s.f.).

2.1.2 Relaciones EEUU, China y Unión Europea

A medida que China ha ido creciendo en términos económicos, sus intereses nacionales han pasado a orientarse hacia el escenario mundial y, por tanto, a verse entrelazados con los intereses de Estados Unidos y de la Unión Europea. Como consecuencia, se ha dado una situación de interdependencia, así como de conflicto de intereses.

Las relaciones diplomáticas entre la Unión Europea y China comenzaron en 1975 y, actualmente, se extienden a una cumbre anual, varias y regulares reuniones a nivel ministerial, así como a más de 60 diálogos sectoriales (Servicio Europeo de Acción Exterior, 2019). Ambos están comprometidos por trabajar de manera conjunta dentro del marco de la *EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation*. La interdependencia entre ambas economías es considerable, ya que la Unión constituye para China su principal socio comercial, mientras que para la UE, China ocupa el segundo lugar.

La negociación de un acuerdo de inversión está en curso y tiene como objetivo otorgar igualdad de condiciones para las empresas en los respectivos mercados y crear nuevas oportunidades para estas. Además, este acuerdo sirve como un instrumento de política exterior en cuanto a que incentiva que China avance en sus reformas económicas y permita que el mercado tenga mayor poder en la regulación de la economía del país.

En lo relativo a la política exterior y de seguridad, la cooperación entre China y la UE ha sido decisiva para el Acuerdo Nuclear con Irán, así como para garantizar su implementación. Además, ambos coinciden en que la desnuclearización de la península de Corea constituye un objetivo importante con el fin de garantizar la estabilidad en la región. Por tanto, la UE y China continúan manteniendo diálogos al respecto. Asimismo, ambos cooperan en materia de seguridad y mantenimiento de la paz en varias regiones, habiendo obtenido importantes resultados en África en lo relativo a la lucha contra la piratería.

Las relaciones entre la Unión Europea y Estados Unidos han sufrido grandes cambios con motivo de la política exterior de Donald Trump, que ha afectado a una amplia variedad de asuntos como la protección del medioambiente o la cooperación multilateral. Si bien EEUU ha sido tradicionalmente el mayor aliado de la Unión, esta relación se ha visto deteriorada a raíz de las acciones y políticas del presidente estadounidense. La

imposición de aranceles para el aluminio y el acero, la posibilidad de futuras medidas proteccionistas para los coches y piezas de automóviles, así como el bloqueo por parte de EEUU para el nombramiento del Órgano de Apelación de la OMC, constituyen para la UE severos ataques (Lazarou & Harte, State of EU-US relations, 2018).

El conflicto comercial ha afectado a la tradicional alianza entre EEUU y la UE. Sin embargo, el presidente de la Comisión Juncker acordó en julio de 2018 con Donald Trump detener la escalada del conflicto comercial entre las partes, así como trabajar conjuntamente para la eliminación de las medidas proteccionistas. La Comisión también apuntó (Lazarou & Harte, State of EU-US relations, 2018) que querría facilitar el aumento de las importaciones de gas natural licuado de EEUU, así como promover el comercio en otras áreas. Con motivo del espíritu de estas negociaciones, Donald Trump prometió no imponer aranceles a los coches y piezas de automóviles mientras estas sigan su curso, promesa que, según sus declaraciones en agosto relativas a la imposición de dichos aranceles, parece va a romper. Asimismo, ambas partes habrían acordado colaborar en la reforma de la OMC, con el fin de atender las cuestiones de prácticas desleales y de los estándares comerciales.

En cuanto a los temas de política exterior, en mayo de 2018 Trump anunciaba que abandonaría el Acuerdo Nuclear con Irán y que volvería a imponer sanciones al país. Estas sanciones podrían afectar a las empresas europeas con negocios en Irán, dado que restringiría el acceso a estas al sistema bancario y financiero estadounidense, además de correr el riesgo de recibir sanciones. Ante estas acciones, la Comisión ya ha tomado medidas para limitar las pérdidas que puedan sufrir las empresas de la Unión, así como para garantizarles cierta protección ante posibles fallos de tribunales extranjeros. Por otro lado, Estados Unidos en 2017 reconoció Jerusalén como la capital de Israel, lo que no encaja con la línea de la Unión y su compromiso por una solución de dos estados.

Respecto a la cuestión de seguridad y la OTAN, Trump ha hecho un llamamiento a los estados de la Unión para que incrementen de manera sustancial su gasto en defensa, a lo que estos se oponen, dado que el planteamiento de seguridad de la UE contiene varias facetas entre las que se encuentran los recursos destinados a la ayuda al desarrollo. Asimismo, EEUU ha aumentado su presencia militar en Europa al desplegar equipamiento militar en Europa del Este para llevar a cabo maniobras y entrenamiento.

Por último, y como ya hemos visto, la relación entre EEUU y China es tanto de competencia como de cooperación. Para este punto, dado que ya hemos analizado los motivos de la competencia económica entre ambas superpotencias, nos centraremos en otros aspectos de la relación.

Respecto a la cuestión de Corea del Norte, Estados Unidos y China coinciden en el objetivo de desnuclearizar al país, si bien no siempre han estado de acuerdo en el modo de conseguir tal fin. La administración estadounidense ha alabado la implementación de las medidas de presión de China respecto a Corea del Norte y le pide que continúe aplicando la resolución de las Naciones Unidas de manera estricta.

Por otro lado, ambos países han logrado avances para limitar el flujo de drogas como el fentanilo de China a Estados Unidos. En 2017, más de 28.000 sobredosis en EEUU fueron a causa de esta sustancia que llega al país principalmente desde China y México. Como consecuencia, China ha impuesto controles a nivel nacional sobre varias drogas similares al fentalino, así como para otras sustancias químicas precursoras de esta (Congressional Research Service, 2018).

Bajo la política «*One China Policy*», Estados Unidos reconoce que solo existe una China y, por tanto, mantiene exclusivamente relaciones extraoficiales con Taiwán. Si bien las relaciones informales entre Estados Unidos y Taiwán se rigen por el *Taiwan Relations Act* de 1979, en marzo de 2018, EEUU adoptaba el *Taiwan Travel Act*, que promueve las visitas entre las autoridades de ambos a todos los niveles (Wees, 2018). Asimismo, el vicepresidente de Estados Unidos, Mike Pence, alababa en un discurso de octubre de 2018 la democracia de Taiwán. Dadas estas declaraciones y la adopción de la citada norma, se puede asumir que esta iniciativa estadounidense de reestablecer relaciones formales con Taiwán constituiría una vía para establecer alianzas con países democráticos en la región de Asia-Pacífico. Nuevamente, esto supone parte del replanteamiento de la política exterior de EEUU respecto a China, algo que este último ha reclamado.

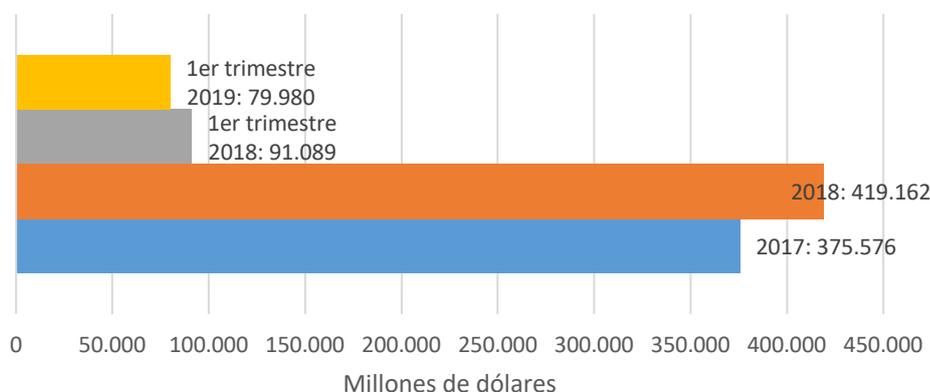
Por otro lado, el conflicto en el Mar del Sur de China sigue escalando. Estas aguas tan disputadas por sus recursos naturales han llevado al incremento de las tensiones entre ambas potencias. China continúa construyendo puestos militares e industriales en las islas artificiales que ha construido en ese territorio, lo cual ha llevado a que Estados Unidos también aumente sus actividades militares y presencia naval en la zona. Asimismo, este último ha aumentado el número de operaciones de libertad de navegación (FONOPs, por sus siglas en inglés), ya que la disputada zona supone un punto estratégico para el paso de mercancías (Council on Foreign Relations, 2019). Nuevamente, este conflicto territorial añade una dimensión a las diferencias entre EEUU y China.

2.2 Impacto económico

El recorrido cronológico de lo ocurrido en la guerra comercial durante el periodo de estudio se puede encontrar en el Anexo 1. A continuación, pasaremos a revisar si efectivamente estas medidas han conseguido reducir el déficit comercial con China que

Estados Unidos pretendía cerrar. Asimismo, veremos qué impacto económico ha tenido el citado conflicto para las partes.

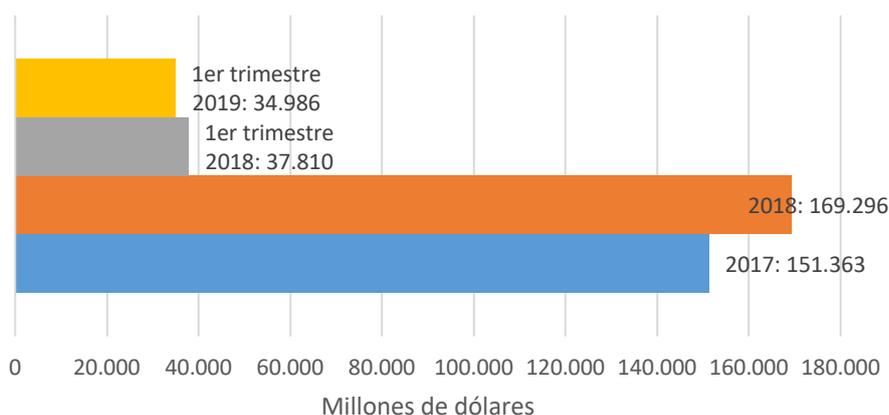
Ilustración 6. Evolución del déficit comercial de EEUU con China



Fuente: elaboración propia con datos del Censo de EEUU (United States Census Bureau, s.f.)

La Ilustración 6, muestra la evolución del déficit comercial de Estados Unidos respecto a China. Si comparamos el déficit total de los 12 meses del año 2018 respecto al año anterior, podemos observar un aumento de cerca de 43.586 millones de dólares pese a las medidas proteccionistas de la guerra comercial. No obstante, recopilando los datos de los primeros 3 meses del año 2019, observamos una bajada en el déficit comercial respecto a los mismos meses de 2018 de cerca de 11.108 millones de dólares.

Ilustración 7. Evolución del déficit comercial de EEUU con la UE



Fuente: elaboración propia con datos del Censo de EEUU (United States Census Bureau, s.f.)

El gráfico 7 ilustra la evolución del déficit comercial de EEUU con la Unión Europea. De nuevo se registra un aumento de 17.933 millones de dólares si comparamos los datos de 2018 y 2017, así como una ligera reducción en el déficit comercial con la UE en los primeros tres meses de 2019 respecto al mismo periodo en 2018.

Por lo general, una de las virtudes del sistema de normas de la OMC es que reduce la incertidumbre ante posibles aranceles arbitrarios. Sin embargo, y a la luz de las tensiones

comerciales, nos encontramos en un escenario de imprevisibilidad que ha afectado no solo al comercio, sino también a las inversiones (Jean, Martin, & Sapir, 2018). Ni China, ni Estados Unidos, ni la Unión Europea han podido escapar las consecuencias que veremos a continuación.

Según un estudio de Alicia García Herrero (Herrero, 2019), la caída del mercado bursátil ha sido más drástica en China que en Estados Unidos, ya que ha perdido un 25% de su valor y su posición como segundo mercado bursátil del mundo. Dado que las medidas proteccionistas iniciadas por Trump van dirigidas a la contención del crecimiento económico y, especialmente tecnológico de China, muchos inversores tanto nacionales como internacionales temen que su inversión caiga en saco roto por las medidas estadounidenses.

La bolsa de EEUU, en concreto el S&P 500, también registró pérdidas del 12% en 2018 (Vlastelica & Kochkodin, 2018), si bien no tan pronunciadas como en China. Por lo general, los mercados de la Unión Europea han permanecido más aislados del conflicto comercial en comparación con las otras partes. Como mencionábamos antes, la guerra comercial entre EEUU y China ha provocado un alto grado de incertidumbre en los inversores alrededor del mundo y la volatilidad ha llegado a la mayoría de los mercados financieros generando considerables pérdidas (Deutsche Bank Finanzas, 2019).

Asimismo, el estudio realizado por Sébastien Jean, Philippe Martin y André Sapir (Jean, Martin, & Sapir, 2018) aporta mayor información acerca de los efectos a corto y mediano plazo de la guerra comercial y que reflejan lo que la teoría de la economía política predice como consecuencias del proteccionismo. Se prevé que la fuerte pérdida del poder adquisitivo de los consumidores, ocasionada por la subida de impuestos a escala mundial, impacte negativamente en la oferta y la demanda, debido al aumento de los precios de los insumos en las cadenas de producción. Además, el descenso en el comercio mundial ocasionaría ajustes en los sectores de producción de los países, lo que conllevaría una seria pérdida de empleo en las industrias exportadoras. Esta pérdida no se compensaría en el corto plazo con la creación de empleo en industrias importadoras y, por tanto, se observaría un rápido aumento del desempleo.

Por otro lado, este estudio también contempla el escenario de una guerra comercial limitada entre Estados Unidos y China, es decir, sin que la imposición de aranceles se extienda a otros países con las consecuentes represalias. En este caso, y de establecerse un arancel del 25% para el comercio de todos los productos entre ambas potencias, el comercio bilateral se reduciría en un 60%, si bien las exportaciones de China a la UE aumentarían en un 10% y aquellas de la Unión a EEUU en un 7%.

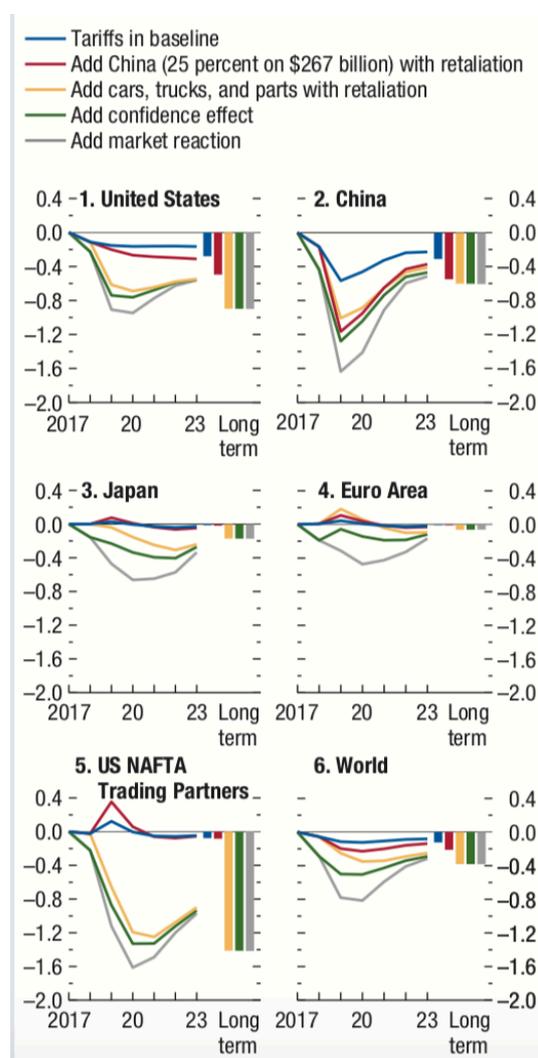
El Fondo Monetario Internacional (FMI) en su informe *Global Economic Outlook* de octubre de 2018 (Fondo Monetario Internacional, 2018) realizaba una simulación de los efectos macroeconómicos que podría tener el aumento de las tensiones comerciales para varios países.

El FMI ha empleado el *Global Integrated Monetary and Fiscal Model* para simular el impacto de los aranceles impuestos por Estados Unidos a sus socios comerciales, así como de las otras medidas anunciadas que aún no se han ejecutado pero que podrían hacerlo en los próximos meses. A continuación, expondremos los resultados de dicha simulación con el objetivo de deducir los posibles efectos de la guerra comercial en el tiempo. Para la simulación que se presenta en la Ilustración 8, el FMI ha considerado cinco niveles.

El primer nivel (línea azul) se basa en las medidas proteccionistas que se han implementado hasta la fecha, a saber, la imposición de EEUU de aranceles del 10% y 25% para el aluminio y el acero respectivamente, aranceles del 25% para importaciones chinas con un valor de 50.000 millones de dólares, así como la imposición de aranceles del 10% para unos 200.000 millones de dólares en productos chinos para los que se anunciaba un ascenso hasta alcanzar el 25%. También se consideran las medidas compensatorias implementadas por China y otras partes.

El segundo nivel (línea roja) simula el impacto de la imposición estadounidense de aranceles del 25% a otros 267.000 millones de dólares en importaciones chinas, así como la respuesta de Pekín que implicaría que todas las importaciones de bienes procedentes de EEUU también estarían sujetas al 25% de aranceles, lo que equivaldría aproximadamente a unos 130.000 millones de dólares.

Ilustración 8. Evolución del PIB en el escenario de tensiones comerciales



Fuente: *Global Economic Outlook* (Fondo Monetario Internacional, 2018)

El tercer nivel (línea amarilla) simula el impacto económico en el caso de que EEUU llevase a cabo la imposición del 25% de aranceles para todos los coches y piezas de automóviles con un valor aproximado de 350.000 millones de dólares. También se prevén medidas compensatorias por parte de los países afectados. El FMI asume que estos aranceles tendrán carácter permanente y se ejecutarán en 2019.

El cuarto nivel (línea verde) representa cómo el impacto del aumento de las tensiones comerciales podría afectar a la confianza de las empresas y a sus respectivas inversiones. Un aumento en la desviación estándar de las mediciones de incertidumbre llevaría a una caída de cerca del 1% en el nivel de inversiones en EEUU en un año.

El último nivel (línea gris) estima las consecuencias de un posible endurecimiento de las condiciones financieras para las empresas.

Resulta importante destacar que esta simulación del FMI asume a todos los niveles que ni la Zona Euro ni Japón flexibilizarán más sus políticas monetarias convencionales. En el caso de implementar medidas extraordinarias, la caída del PIB se reduciría a la mitad de lo expuesto aquí en el corto y mediano plazo.

A continuación, expondremos la estimación del FMI de los efectos macroeconómicos con el aumento de las tensiones comerciales.

En primer lugar, y como se puede observar en la línea azul, las consecuencias de los aranceles impuestos hasta la fecha son limitados pero significativos, especialmente para Estados Unidos y China. Este impacto sería todavía mayor de expandir los aranceles a productos adicionales, tal y como representa la línea roja. No obstante, podemos observar cómo otros países se podrían beneficiar en el corto plazo, dado que consumidores tanto en China como en EEUU comprarían productos procedentes de terceros en lugar de los que están ahora sujetos a aranceles.

Esta desviación del comercio podría beneficiar a la Unión Europea, debido a que la composición de las importaciones chinas de Estados Unidos resulta ser la misma que lo que el gigante asiático ya importa de la Unión. Esta y Estados Unidos exportan a China principalmente materiales químicos, de transporte, vehículos de motor e instrumentos médicos, entre otro tipo de exportaciones de alta calidad. Por el contrario, la composición de los productos que China exporta a EEUU es muy distinta en comparación a los productos que este importa de la UE.

Resulta importante destacar que la Unión Europea solo podría beneficiarse de dicha diversificación del comercio si se mantiene neutral en el conflicto comercial y si además, Estados Unidos no aumentase las barreras al comercio respecto a la UE. Asimismo, ha de tenerse en cuenta que la neutralidad beneficia en gran medida a la Unión en el sentido

comercial, dado que EEUU constituye un mayor mercado para las exportaciones europeas que el gigante asiático, mientras que China es el país del que la UE más importa.

Sin embargo, este beneficio tiene carácter temporal, dado que, con el tiempo, los consumidores y empresas de los mercados protegidos comenzarán a poder obtener los productos que antes importaban de productores locales.

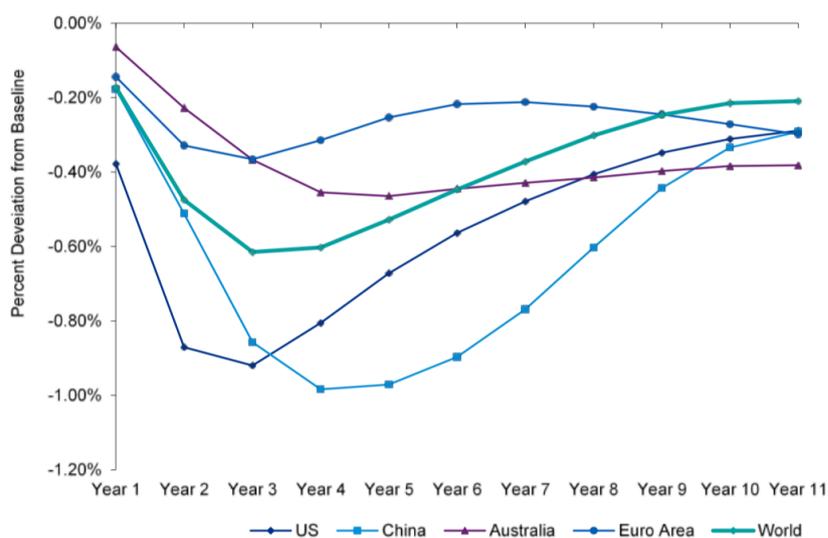
La línea amarilla del gráfico nos muestra que, en el caso de que Estados Unidos implementase los aranceles para los coches y piezas de automóviles, y sus socios comerciales emprendieran represalias, las pérdidas para EEUU serían mucho más pronunciadas respecto a los efectos de los anteriores aranceles. Esto se debe a que los insumos para la producción son, generalmente, difíciles de sustituir. Por ello, países en cierto grado dependientes del mercado automovilístico estadounidense como son los países del TCLAN y Japón también notarían las consecuencias en gran medida. Como en el caso anterior, la UE se beneficiaría a corto plazo, concretamente el tiempo que tarde el país en diseñar productos equivalentes.

Finalmente, en el caso de que las empresas restrinjan su inversión, debido a la incertidumbre que rodea el entorno comercial, los efectos negativos alcanzarían a todos los mercados (línea verde). Dicho impacto sería mayor en aquellos países en los que existan limitaciones para la política monetaria convencional. Además, si los mercados financieros respondieran al deterioro del entorno comercial mundial endureciendo las condiciones financieras para las empresas, la caída en la producción sería todavía mayor afectando seriamente a las economías emergentes (línea gris).

Aportaremos también los resultados de una simulación realizada por KPMG Australia que estudia el impacto de la guerra comercial entre EEUU y China con y sin contagio a otros países. Si bien el impacto económico en el caso de la respectiva imposición arancelaria sobre una lista de productos con un valor de 200.000 millones de dólares sería limitado para todos los países, la extensión de dichas medidas a todo el comercio entre China y EEUU tendría considerables efectos.

El escenario que se muestra en la Ilustración 9 asume que se establezcan aranceles del 25% para todos los productos importados entre EEUU y China sin que se extiendan a terceros.

Ilustración 9. Impacto de la guerra comercial entre EEUU y China sin contagio

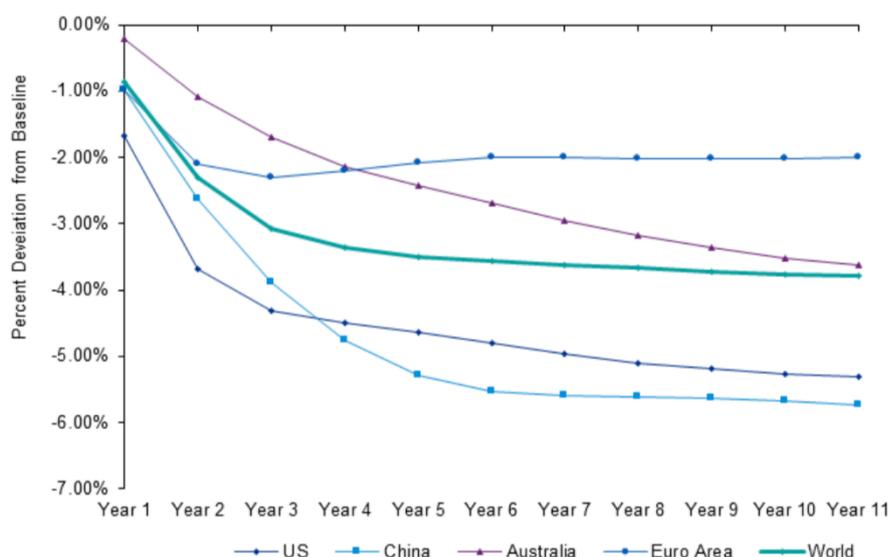


Fuente: KPMG (KPMG, 2018)

Como se puede apreciar en el gráfico, China alcanzaría su máximo de pérdidas en términos de PIB en el año 4, es decir, 2021 con un 1% menos de PIB que con la ausencia de una guerra comercial. Por otro lado, EEUU vería el peor resultado en el año 3 con un descenso de su PIB del 0,9%. Para la Unión, la mayor pérdida también llegaría al tercer año con un 0,37% menos de PIB, si bien en los siguientes años recuperaría casi la mitad de dicha caída. En el gráfico podemos observar que los peores efectos de la guerra comercial llegarían en un plazo de tres años a Estados Unidos, la UE, así como para el resto del mundo. Sin embargo, EEUU sería el país que observaría una recuperación más rápida, mientras que la de China se dilataría más en el tiempo.

Los resultados serían muy distintos en el caso de que la guerra comercial se extendiera al comercio mundial y todos los países aplicaran un arancel del 15% sobre todos los productos importados. La Ilustración 10 nos muestra los resultados de dicha simulación según la consultora KPMG.

Ilustración 10. Impacto de la guerra comercial entre EEUU y China con contagio



Fuente: KPMG (KPMG, 2018)

En este escenario observamos daños significativos para la economía mundial, dado que daría lugar a una recesión y el PIB mundial se contraería en un 3,8%. Asimismo, EEUU se vería también seriamente afectado con un descenso del 5,8% en su PIB respecto a una situación sin guerra comercial. No obstante, observamos que el PIB de China recibiría el mayor golpe con una bajada del 6% en una década.

Como se puede apreciar en esta simulación, tanto Estados Unidos como China no se recuperarían en el corto plazo, sino que sus pérdidas se acentuarían a lo largo de los años. Sin embargo, el impacto en la UE sería moderado en comparación con las otras partes con una bajada del PIB de más del 2% en el peor de los casos en el año 3. Después, esta se recuperaría ligeramente sin llegar a solventar la totalidad de las pérdidas.

2.3 Impacto geopolítico

La Unión ha sido víctima de la imprevisibilidad de las tensiones comerciales al mismo tiempo que ocupa una posición muy particular entre ambas potencias. Por un lado, comparte con China el compromiso por el sistema de reglas multilateral mientras que, por otro lado, está de acuerdo con Estados Unidos en cuanto a las reclamaciones respecto a China por la intervención del gobierno en la economía, las cuestiones de propiedad intelectual y el acceso al mercado chino de empresas extranjeras. Dado que la premisa de este trabajo es que la UE emergerá como líder del orden liberal internacional y que además, estrechará su relación con China, partimos de la base de que el compromiso de la Unión por el multilateralismo prima sobre la resolución de las disputas respecto a China de manera bilateral como ha hecho Trump.

2.3.1 La crisis del orden liberal internacional

La crisis del sistema multilateral se refleja en las políticas proteccionistas y aislacionistas de Donald Trump, así como con el Brexit, ya que son precisamente los arquitectos de este sistema los que ahora se muestran hostiles al mismo. Algunos autores afirman que asistimos una crisis de los propios fundamentos del mismo, mientras que otros como Ikenberry sostienen que se trata de una crisis de autoridad (Ikenberry, *La crisis del orden liberal mundial*, 2018). Considerando el análisis previamente realizado sobre el orden liberal internacional, nos alineamos con esta última idea por los siguientes motivos

El estallido de la crisis económica de 2008 iniciaba una serie de movimientos nacionalistas y proteccionistas que cuestionaban el orden dirigido por Estados Unidos. Este momento sirvió para que estados y economías emergentes comenzaran a buscar una posición más ventajosa y de liderazgo dentro del sistema.

Tanto la riqueza como el poder se alejan cada vez más de Europa y de Estados Unidos, lo que ha llevado a un cambio en la distribución del poder global. Mientras algunos estados han visto en este orden la fuente de su reciente riqueza, otros, en concreto los fundadores, ven como su posición se debilita cada vez más a favor de los anteriores. Estados Unidos y sus aliados son ahora mucho menos poderosos que cuando crearon el orden liberal y, probablemente, continúe esta tendencia a favor de países como China, India o Brasil. Estos estados, que ven su porción de riqueza mundial cada vez mayor, no tenían una voz que fuese representativa dentro del sistema de gobernanza global. Buscaron, por tanto, una mayor participación y peso en las instituciones multilaterales, ya que son las responsables de establecer las reglas del juego.

Debido a que fue precisamente este orden liberal internacional y, en concreto, su aceptación de estrategias mercantilistas el que ha permitido el ascenso de estas nuevas potencias (Ikenberry, *Why the Liberal World Order Will Survive*, 2018), dudamos que estas busquen transformar el sistema estadounidense y sustituirlo por uno nuevo.

En primer lugar, no parece haber una alternativa real a este orden liberal internacional o por lo menos con semejante grado de aceptación en cuanto a sus principios. En segundo lugar, China, el gran rival para Estados Unidos, no podría establecer un orden con base en su política doméstica, dado que es precisamente este país mercantilista el que más se ha beneficiado de un comercio libre. De imponer un sistema cerrado, su crecimiento a gran escala y el de los demás participantes se estancaría.

Además, como ya mencionábamos antes, los fundamentos del orden liberal internacional –pese a que en sus orígenes fuera una construcción estadounidense– han

sido globalmente aceptados y apropiados por los demás estados. Ya no es solo algo complejo y multifacético, sino una construcción muy difícil de demoler. En palabras de Ikenberry, «it is easy to join and hard to overturn» (Ikenberry, *The Liberal International Order and its Discontents*, 2010).

Estados Unidos fue la potencia hegemónica que lideró este orden durante gran parte del siglo XX mediante la creación y promoción de normas e instituciones que forman lo que hoy en día conocemos como orden liberal internacional. No obstante, debemos tener en cuenta como apunta Tocci (Tocci, 2018) que ya con Obama, pese a demostrar un compromiso sólido con el orden, Estados Unidos comenzaba a darse cuenta de que no podría mantener el orden mediante su esfuerzo unilateral y que, para ello, se requería redistribuir las responsabilidades internacionales en el mundo. Trump por otro lado, cree firmemente en el gran poder de Estados Unidos pero carece de voluntad por mantener el orden multilateral, lo que ha quedado claro con las acciones que ha llevado a cabo anteriormente citadas.

Tras revisar esta crisis, partimos de la premisa de que el sistema multilateral solo podrá sobrevivir si la Unión Europea asume esa posición de liderazgo promoviendo una reforma del sistema. Esta renovación tendrá el objetivo de adaptar el orden a la situación actual y renovar así su legitimidad y eficacia.

2.3.2 El compromiso de la UE con el multilateralismo y su papel en la política exterior comunitaria

La Unión Europea representa la forma más consistente hoy en día de multilateralismo en el mundo y, consecuentemente, no puede existir en un sistema internacional que no se base en él (Tocci, 2018). Por tanto, se puede afirmar que el multilateralismo no solo es el eje central de la identidad europea, sino también del compromiso de la Unión con el mundo.

En política exterior, la Unión tradicionalmente ha perseguido promover la búsqueda de soluciones consensuadas a los problemas globales, así como ser ejemplo de ello. La defensa de lo que la Unión llama «Un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz» quedó articulado como objetivo estratégico de la política exterior de la Unión en la Estrategia Europea de Seguridad (EES) de Javier Solana que se adoptó en 2003 (Consejo de la Unión Europea, 2008).

Ya en esta estrategia se establecía que el multilateralismo no solo abarca la preservación de la paz internacional en términos militares, sino que también se extendía a otros ámbitos como el comercio, desarrollo, justicia, medioambiente y sanidad (Lazarou, *The Future of Multilateralism. Crisis or Opportunity*, 2017). Este objetivo

estratégico de la política exterior de la Unión se ha ido reforzando con el paso del tiempo, si bien también se ha ido adaptando a medida que la promoción del multilateralismo ha requerido nuevos compromisos como la inclusión de nuevos actores o el reajuste de la distribución de poder en el mundo hacia un sistema multipolar.

Muchos investigadores han analizado a lo que la Unión se refiere con «multilateralismo eficaz». Lazarou afirma que se trata del respaldo hacia las obligaciones legalmente vinculantes acordadas por un amplio número de estados a través de organizaciones multilaterales sólidas (Lazarou, *The Future of Multilateralism. Crisis or Opportunity*, 2017).

Este compromiso quedó renovado en el informe de 2008 sobre la implementación de la EES en el que se establece que «En el plano mundial, Europa debe dirigir la renovación del orden político multilateral» (Consejo de la Unión Europea, 2008). Aquí queremos destacar que la EES hace alusión a una renovación y no a una transformación como sí lo hace la Estrategia Global de la Unión Europea que veremos más adelante. Asimismo, en este informe se destaca la importancia de las alianzas con países y organizaciones internacionales en este cometido, así como la defensa del marco de las Naciones Unidas para la consecución de los objetivos mundiales.

Si bien esta estrategia indicaba un cambio en cuanto a los objetivos estratégicos de la Unión Europea en política exterior, varios autores como Lazarou (Lazarou, *The Future of Multilateralism. Crisis or Opportunity*, 2017) o Forsch (Forsch, 2017) argumentan que el «multilateralismo eficaz» no fue perseguido con tanto ímpetu como parecía indicar la EES. Esto se debe, en parte, a que respecto a ciertos ámbitos de este multilateralismo como es la protección del medioambiente, sanidad o alimentación, la Unión no ha tenido una postura consolidada (Clingendael Institute, 2013).

La propia Unión Europea se dio cuenta de que su estrategia de seguridad de 2003 se había quedado atrás en un escenario de seguridad internacional en el que cada vez más el propio multilateralismo perdía su influencia. Por tanto, en 2014, la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y de Seguridad, Federica Mogherini, anunciaba la necesidad de revisar de manera estratégica la política exterior de la UE (Forsch, 2017).

En este contexto, la Unión tenía que ponerse de acuerdo sobre dos aspectos. En primer lugar, la UE tenía que establecer qué prioridades iba a atender de manera colectiva en cuanto su acción multilateral y, en segundo lugar, identificar qué forma de multilateralismo es la más indicada para la promoción de dichas prioridades.

Se elabora por tanto, la Estrategia Global de la Unión Europea (EUGS, por sus siglas en inglés). En dicho documento, se establece como uno de los intereses de política exterior de la UE «A ruled-based global order» con la siguiente declaración: «The EU will promote a ruled-based global order with multilateralism as its key principle and the United Nations at its core» (European External Action Service , 2016). Aquí observamos que se renueva este compromiso y se recalca el papel de las Naciones Unidas.

Además, el segundo capítulo de la EUGS establece los principios que van a guiar la acción exterior de la Unión, a saber, unidad, compromiso, responsabilidad y colaboración. Asimismo, y en respuesta a la necesidad de la EES de establecer prioridades concretas en cuanto a su acción exterior, la EUGS incluye, entre otras, la «Global Governance for the 21st Century» (European External Action Service , 2016).

La EUGS marca la diferencia respecto a la anterior EES, dado que deja de referirse al «multilateralismo eficaz» y pasa a tratar la cuestión de la gobernanza global. Si bien ambos enfoques hacia el sistema multilateral defienden y resaltan el papel de las Naciones Unidas, la EUGS además incluye que, en su misión por encontrar soluciones a los problemas mundiales, la UE colaborará con organizaciones internacionales y regionales, así como con estados y otros agentes no estatales. La inclusión de este último grupo de agentes internacionales denota un gran cambio en la estrategia de la Unión, así como una adaptación a la situación real de la actualidad internacional en la que cada vez más agentes no estatales ostentan más poder.

Además, esta nueva estrategia es más precisa a la hora de establecer el modo por el que va a atender su objetivo de gobernanza global que incluye siete puntos: «reforming, investing, implementing, deepening, widening, developing [y] partnering» (European External Action Service , 2016). Con esta información y según Forsch (Forsch, 2017), la gobernanza global constituye un concepto más amplio que incluye el «multilateralismo eficaz» y su idea de invertir en las organizaciones internacionales tradicionales, la labor por seguir implementando los compromisos multilaterales, profundizar en las normas existentes, así como ampliar el alcance de las normas y membresía de las organizaciones internacionales. Por tanto, la visión de la EUGS no es tanto mantener el sistema multilateral como indicaba la EES, sino más bien transformarlo y adaptarlo a la situación internacional cambiante.

En este espíritu transformador del orden multilateral existente y teniendo en cuenta los cuatro principios de acción exterior anteriormente citados –unidad, compromiso, responsabilidad y colaboración–, la Unión Europea reconoce bajo el principio de unidad, que los países de tamaño medio y pequeño que la componen tienen un interés europeo

común de lidiar con el mundo de manera conjunta (European External Action Service , 2016). Con esta afirmación queda claro que el compromiso con el multilateralismo representa para la Unión una necesidad que no puede obviar, en tanto que otros países como Estados Unidos sí que podrían.

En cuanto a los otros principios, la UE establece que tiene una cierta responsabilidad para con el mundo y el orden mundial basado en las normas pero que, al mismo tiempo, reconoce su cierta limitación de lo que puede llevar a cabo de manera independiente. De ahí que la estrategia declare que «The EU will be a responsible global stakeholder, but responsibility must be shared. Responsibility goes hand in hand with revamping our external partnerships» (European External Action Service , 2016).

Esta responsabilidad compartida se traslada al ámbito de la cooperación internacional. Si bien la EES, como ya hemos mencionado anteriormente, recalca el papel fundamental de las Naciones Unidas, la EUGS también destaca la importancia de la colaboración con países como China: «The EU will deepen trade and investment with China, seeking a level playing field, intellectual property rights protection, greater cooperation on high-end technology, dialogue on economic reform, human rights and climate action» (European External Action Service , 2016). Con esta declaración podemos identificar dos aspectos importantes.

Por un lado, el reconocimiento por parte de la UE de la importancia de países emergentes como China en la búsqueda de soluciones para problemas comunes y, por otro lado, que la política exterior de la Unión no solo se centra en aspectos de seguridad tradicionales, sino que, además, se expande a ámbitos como el comercio, el desarrollo, la tecnología y el cambio climático. Asimismo, en esta cita podemos observar que la Unión Europea hace alusión a aspectos que ya se han mencionado antes en este trabajo como los derechos de la propiedad intelectual o el sistema económico de China en cuanto a que suponen una fuente de preocupaciones para la UE y para el resto del mundo. Se puede entender, por tanto, que la iniciativa de avance en la colaboración con China tiene como objetivo solucionar estos problemas en el marco multilateral, en lugar de comenzar un enfrentamiento bilateral como ha hecho Donald Trump.

El último punto que queremos destacar de la EUGS es que acepta, especialmente en materia comercial, el establecimiento de normas a través de un proceso ascendente (Lazarou, *The Future of Multilateralism. Crisis or Opportunity*, 2017). Con esto, la Unión considera que los acuerdos bilaterales o plurilaterales, en ocasiones, sirven como medida para lograr avanzar hacia un marco de multilateralismo más amplio.

Asimismo, este compromiso se manifiesta de nuevo en la apuesta de la UE por el G-20 como foro que asuma la labor de reconfigurar el orden (European Commission, 2018). Hoy en día, miembros del G-20 como India o China resultan instrumentales para la UE en su misión por promover la cooperación por el sistema multilateral para hacer frente a las amenazas estadounidenses. Lo que no queda del todo claro en la EUGS es cuál es su estrategia de cara a este foro.

Tras todo lo anteriormente analizado, queda claro que la Unión Europea mantiene un compromiso sólido con el sistema multilateral de gobernanza global. Este compromiso nace de la propia razón de ser de la Unión y, por tanto, requiere desenvolverse en el futuro en un sistema que se rija por las normas internacionales. La Unión debe renovar una vez más su apuesta y proyectar liderazgo en la misión por reformar el orden que, ciertamente, requiere una adaptación al nuevo panorama internacional cada vez más amenazante para él.

2.3.3 El liderazgo de la Unión Europea en el orden liberal internacional

Hoy en día, la repartición de poder en el mundo ha traspasado la barrera del estado y, como consecuencia de la globalización, se encuentra también entre actores no estatales como la sociedad civil y las grandes empresas multinacionales. Este aspecto nos lleva a nuestro primer punto acerca de cómo deberá ser la reforma que defienda la Unión Europea.

El multilateralismo implica, efectivamente, la búsqueda de soluciones a los problemas de escala mundial como son el cambio climático o la ciberseguridad. La Unión debe promover un orden que atienda estos asuntos, lo que requiere que se impliquen tanto estados como actores no estatales, algo que la Unión ya contempla en la EUGS. Por tanto, la presencia de ambos tipos de agentes en la agenda internacional implica que tanto la membresía como el propio funcionamiento del orden del futuro deberá ser más inclusivo, flexible y menos institucionalizado. En palabras de Tocci «What can be tentatively posited, however, is that the future (dis)order will be less normatively convergent but more inclusive, less institutionalized but more flexible and less stable but more resilient» (Tocci, 2018).

Otro de los aspectos importantes de este nuevo orden y que la EUGS ya destacaba es la cooperación e integración total de países cuyos valores y normas no sean necesariamente iguales a los de la Unión y otras democracias liberales. Este es por ejemplo el caso de China y Rusia, cuya participación en este orden es totalmente necesaria para atender a los nuevos problemas que afronta el mundo. Por tanto, ya no se trata solo de crear alianzas con países que tradicionalmente han defendido y promovido los mismos

valores, como es el caso de la relación entre Estados Unidos y la Unión Europea, sino de incluir también a aquellos no tan afines. En este nuevo orden lo más probable es que potencias con valores liberales e iliberales coexistan y dejen sus diferencias a un lado para promover el sistema multilateral. De este modo, el nuevo proyecto no será tan dependiente de la hegemonía de una sola potencia, sino que incluirá una variedad de voces y actitudes.

Es importante reconocer que esta convivencia no será sencilla pero al mismo tiempo garantiza que los enfrentamientos ocurran dentro de este orden y no fuera de él. Como hemos visto a lo largo de este trabajo, Estados Unidos ha optado por enfrentarse a China de manera unilateral y obviando las normas internacionales que han regido el sistema multilateral. El nuevo orden deberá estar configurado de manera inclusiva y dotado de un mecanismo de solución de diferencias eficaz que atienda la más amplia variedad de cuestiones para que, cuando existan controversias, estas se resuelvan siempre dentro del mismo. Esto nos lleva al tercer punto que queremos destacar en relación a cómo la Unión deberá promover la transformación del orden.

Estados Unidos ha desafiado directamente la legitimidad y la efectividad de la OMC al saltarse sus normas y su Órgano de Solución de Diferencias (Steinberg, Un año de Trump en política comercial , 2018). Es cierto que el desequilibrio comercial es una cuestión importante y que debe ser atendida debidamente. Por tanto, la Unión Europea podría lanzar negociaciones multilaterales para resolverlo mientras se reforman las normas de la OMC para que atiendan la realidad económica y social de la actualidad (Jean, Martin, & Sapir, 2018).

Para muchos estados miembros de la OMC, la cuestión del sistema económico de China constituye una gran preocupación, especialmente a la hora de que las normas de la organización puedan o no garantizar una competencia leal. Como consecuencia y a fin de que se pueda asegurar la supervivencia del orden, la UE deberá ejercer su liderazgo y proponer negociaciones inclusivas y multilaterales sobre las normas de la organización, especialmente aquellas que hacen referencia a los niveles de reciprocidad según el grado del desarrollo del país, así como atender las cuestiones de las empresas públicas y subsidios.

2.3.4 Limitaciones para el liderazgo de la Unión Europea en el sistema multilateral

Como ya hemos mencionado, el liderazgo que ejerza la Unión Europea del sistema multilateral deberá estar basado en la reforma del mismo. Sin embargo, también queremos destacar las limitaciones que afronta la Unión para desempeñar ese papel.

La principal limitación que tiene la UE en llevar a cabo su acción exterior es su propio mecanismo de toma de decisiones. Los estados miembros de la Unión, deciden sobre la Política Común de Asuntos Exteriores y Seguridad basándose en el principio de unanimidad, lo que supone el primer obstáculo, si bien además dirigen sus propias políticas exteriores nacionales en paralelo a esta política comunitaria. Es cierto que el Tratado de Lisboa crea un marco institucional más estricto para varias políticas e instrumentos de la UE, como el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) que apoya la labor de política exterior y seguridad de la Alta Representante de la Unión –Federica Mogherini–.

El SEAE es en sí mismo es el servicio diplomático de la UE y que cuenta una capacidad limitada, ya que se encuentra en un punto intermedio entre la Comisión y el Consejo de la UE. Autores como Lehne (Lehne, 2017) apuntan que el cargo de la Alta Representante no es suficiente para tratar los asuntos exteriores de la Unión y que, por tanto, el SEAE debería tener mayor autoridad para ejercer como una especie de Ministerio de Asuntos Exteriores de la Unión de manera permanente.

Por otro lado, resulta importante destacar que la cohesión interna de la Unión se ha visto debilitada por el Brexit y otros movimientos nacionalistas en los países miembros. Esto ha contribuido a que su posición como un actor principal en diplomacia multilateral, así como de ejemplo de éxito del multilateralismo decaiga. Los estados miembros de la UE comparten un objetivo común. Sin embargo, los intereses particulares y en ocasiones contrarios de cada uno merman la acción colectiva.

Esta falta de cohesión también queda reflejada en el estatus que la Unión ostenta en las organizaciones internacionales, o bien como miembro de pleno derecho como es el caso de la OMC, o bien como miembro observador o incluso sin representación (Forsch, 2017). En la mayoría de los organismos, los estados miembros de la Unión tienen su propia representación, lo cual puede llegar a mermar el alcance de la acción colectiva de esta. La Unión Europea con el objetivo de salvar el orden liberal internacional debe ser en sí misma más que un foro multilateral de países europeos. Debe ser considerada un actor más de pleno derecho en los organismos internacionales con una silla propia en la mesa. Esto que ya ocurre en materia comercial debe extenderse a las áreas de política exterior para poder ejercer su liderazgo.

3. Implicaciones políticas: ¿Existe la posibilidad de que se forme una alianza entre la Unión Europea y China?

En abril de 2017, Federica Mogherini visitó China a modo de preparación para la decimonovena cumbre entre ambas potencias y declaró lo siguiente: «The EU and China share the view of a global order based on multilateralism and on the UN system: our cooperation has never been so important, in a moment when multilateral global governance is put in questions from so many sides» (European Union External Action Service, 2017). Esta declaración ocurría antes del comienzo de la guerra comercial, lo que nuevamente indica el compromiso de la Unión por fomentar la cooperación con el gigante asiático y que establecía ya la EUGS. La alianza sino-europea es de gran interés para ambas partes y así lo han recalcado en numerosas ocasiones los respectivos cargos de gobierno.

La Unión Europea y China llevan años negociando acuerdos de cooperación en diversos ámbitos, como el *EU-China Comprehensive Strategic Partnership* lanzado en 2003 o el *EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation* (European External Action Service, 2013). Dichos esfuerzos han creado una serie de diálogos entre ambas potencias para tratar temas políticos, económicos y medioambientales, entre otros. Sin embargo, y pese a que la colaboración sino-europea ha dado grandes resultados como el Acuerdo Nuclear con Irán, la economía permanece siendo la base de la relación.

Es importante recordar que China es el segundo socio comercial –por detrás de Estados Unidos– de la UE, y que la UE es el principal socio para China fuera de Asia. Este vínculo económico tan relevante ha llevado a que ambas partes trabajen conjuntamente dentro de la Agenda 2020 para afianzar su relación y llevarla a ámbitos cada vez más complejos. Sin embargo, hay muchos aspectos que separan a ambas potencias como consecuencia de la diferencia de ambos sistemas económicos y de lo que cada parte entiende por libre comercio, comercio leal, reciprocidad y por «nivelar la balanza» (Gisela Grieger, 2019).

Además, la Unión no ha sido capaz de articular una respuesta consolidada frente a las iniciativas Chinas como el *Belt and Road Initiative* (BRI) o su agenda *Made in China 2025*. Asimismo, existen otras cuestiones inquietantes tanto para la Unión como para otros países como son el acceso a los mercados y los derechos de propiedad intelectual. La Unión Europea y China ya han iniciado medidas para solucionar estos desacuerdos como por ejemplo, mediante la negociación de un tratado de inversión bilateral en el que

ambas partes depositan grandes esperanzas y que alcanzó una nueva fase tras la cumbre de 2018 (Zhiqin, 2018).

A la luz de los ataques al sistema multilateral, China ha emergido como un claro defensor del multilateralismo y del libre comercio a la vez que ha iniciado de manera paulatina una política de apertura (Gisela Grieger, 2019). Tras la citada cumbre, el presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, hizo el siguiente llamamiento: «This is why I am calling on our Chinese hosts, but also on Presidents Trump and Putin to jointly start this process from a reform of the WTO. [...] The EU is committed to working towards the modernisation of the WTO and calls on all partners to contribute positively to this goal. We propose a comprehensive approach to improving, together with like-minded partners, the functioning of the WTO in crucial areas» (Consejo Europeo, 2018). Tras la decimonovena cumbre, declaraciones a los medios por parte de Donald Tusk confirmaban que la Unión y China habrían acordado trabajar conjuntamente para discutir la reforma de la OMC (Reuters, 2018)

Resulta importante tener en consideración que existen desacuerdos fundamentales entre la UE y China, especialmente en materia de derechos humanos y respecto a la intención de China con el BRI de conectar y reforzar las relaciones comerciales con Asia, África y Europa, lo que supone una iniciativa bilateral y no multilateral. Sin embargo, la colaboración entre ambas potencias ha llevado a la implementación del Acuerdo de París sobre el cambio climático de 2015, lo que demuestra que una alianza puede ser muy beneficiosa para ambas y para el mundo en general.

Como planteábamos anteriormente, lo que creemos debería ser una de las características fundamentales del nuevo orden es la coexistencia de valores adversos (Tocci, 2018). La Unión y China ya han demostrado que pueden trabajar juntos y que dicha colaboración resulta fundamental para conseguir hitos como el Acuerdo Nuclear con Irán, lo cual no implica que sea sencillo, debido a las diferencias que mantienen. Consideramos que, dado que ya han declarado que mantienen un interés común en relación a la cuestión del multilateralismo, una alianza por promover dicha reforma sería viable.

La Unión ya advirtió que no tomará partido en la guerra comercial, por lo que no se formará una alianza sino-europea frente a Trump. En su lugar, creemos que se hará un llamamiento conjunto a la comunidad internacional por mejorar la situación. Un posible escenario para dicho diálogo consideramos puede ser el G-20, un foro que, desde nuestro punto de vista, ambas potencias pueden utilizar para promover la reforma. El hecho de que dos de las economías más importantes del mundo se unan por la preservación de un

sistema basado en las normas internacionales, no es algo que consideramos el mundo pueda obviar.

Sin embargo, no podemos descartar la posibilidad de que, finalmente, la OMC –y con ella gran parte de la legitimidad del orden liberal internacional– fracase. En dicho escenario, nos planteamos si un acuerdo de libre comercio entre China y la UE sería viable. El planteamiento de dicho acuerdo de libre comercio constituye bajo nuestro punto de vista, una especie de «seguro» para ambas economías si la OMC llega a disolverse.

La Unión Europea, como hemos expuesto anteriormente, se muestra favorable a este tipo de acuerdos en cuanto a que son una medida para allanar el terreno para una mayor integración multilateral en el futuro. No obstante, la UE también ha sido muy vocal en resaltar que la cuestión de los derechos humanos en China supone un gran impedimento para el avance de las relaciones entre ambos y que será fiel a los valores de la Unión «The EU's engagement with China should be principled, practical and pragmatic, staying true to its interests and values» (Gisela Grieger, 2019).

Dado que hoy en día los acuerdos de libre comercio tienden a abarcar cuestiones más allá del comercio de mercancías, dudamos que en el corto plazo se celebre un acuerdo semejante entre las dos economías, dadas las importantes diferencias. No obstante, sí que consideramos que se forjará una alianza informal por la transformación del orden liberal internacional con el fin de asegurar su supervivencia y que esta dará lugar a una mayor implicación en los diálogos entre la UE y China sobre otros asuntos importantes.

4. Conclusiones

A lo largo de este trabajo hemos analizado los motivos que han llevado a la política proteccionista y aislacionista de Donald Trump, cómo se ha desarrollado el conflicto comercial entre Estados Unidos y China, cuál es la postura de la Unión Europea frente al orden liberal internacional y si un acuerdo entre esta y China sería viable. En esta sección haremos un breve resumen de las conclusiones extraídas.

Peso comercial

Este triángulo está profundamente conectado en materia comercial, ya que representan respectivamente los mercados más importantes para sus empresas exportadoras. China representa el principal destino para las exportaciones estadounidenses y el segundo para la UE que, por el contrario, exporta más a EEUU a la vez que es muy dependiente de las importaciones que realiza del gigante asiático.

Consecuencias económicas

La imposición de aranceles si bien ha ocasionado pérdidas principalmente en los mercados bursátiles mundiales, no ha generado, de momento, grandes efectos en la economía real. No obstante, las organizaciones de integración económica advierten la pérdida en términos de PIB que el aumento de las tensiones comerciales ocasionarían a las partes. La escalada del conflicto podría afectar seriamente a Estados Unidos, que ahora presencia un impacto moderado, de continuar con la imposición arancelaria a productos como los coches y piezas de automóviles. Entre tanto, la Unión podría beneficiarse a corto plazo de las tensiones comerciales entre EEUU y China como consecuencia de la desviación del comercio ocasionada por las medidas proteccionistas.

El ataque de Donald Trump hacia el sistema multilateral

Varios países del mundo, entre ellos Estados Unidos y la Unión Europea, tienen problemas con el desarrollo económico de China, sus aspiraciones tecnológicas y sus prácticas desleales en materia comercial que pasan por alto las normas de la OMC. Si bien esto es cierto, una alianza en este organismo multilateral entre los países afectados por las políticas económicas de China hubiera sido la mejor forma de equilibrar la balanza. Por el contrario, Trump ha optado por solucionar esta disputa de manera unilateral y en ese intento ha puesto en juego la legitimidad y en general la supervivencia del sistema multilateral. Además, con su intención de aislar a Estados Unidos del orden internacional ha dejado a este sin su líder y mayor defensor.

La crisis del orden liberal internacional

Este sistema, que fue creado por Estados Unidos y Reino Unido se encuentra hoy amenazado precisamente por las acciones de ambos países y deja a la Unión Europea como ejemplo de éxito de multilateralismo en una posición muy delicada. Como ya hemos visto, este sistema no sufre una crisis de identidad, puesto que ni siquiera China pretende reformarlo de manera que replique su sistema económico y político. Todo lo contrario, China se ha articulado como un verdadero defensor del sistema tal y como lo conocemos, si bien ha reconocido junto a la Unión Europea que requiere una transformación para que se ajuste a la realidad actual. Se trata por tanto, de una crisis de liderazgo, en tanto que Estados Unidos ha dejado esa posición vacante al mostrar de manera categórica sus preferencias por las relaciones bilaterales.

Respuesta a la pregunta de investigación: la UE asumirá el liderazgo del orden liberal internacional

Donald Trump avisó que sus políticas serían rompedoras, aludiendo así al hecho de que si Estados Unidos abandonaba el sistema multilateral, otros le seguirían. Sin embargo, esto no ha sido del todo así, dado que varios acuerdos y negociaciones siguen

prosperando. Asimismo, varios países entre ellos China y la UE se han alzado como defensores de este orden y han hecho un llamamiento a otros países para que se revise en lugar de abandonarlo. Efectivamente, Estados Unidos ha dejado de ser el líder hegemónico del orden liberal internacional y, como consecuencia de ello, este trabajo considera que la Unión Europea asumirá esa posición y que su liderazgo estará basado en la reforma del sistema multilateral.

La reforma del orden

No se tratará de una transformación radical que desvirtúe el orden actual, sino más bien consistirá en la búsqueda de compromisos entre diversos países con sistemas económicos y valores diferentes que se unirán por mantener la cooperación multilateral. Consideramos que la guerra comercial es la consecuencia de obviar el marco multilateral para la solución de diferencias al encontrarse este con dificultades para atender los desafíos actuales y esto lo corroboran las palabras del presidente de la Comisión Europea: «[...] it is true that the existing WTO rules do not allow unfair practices to be dealt with in the most effective way, but instead of throwing the baby out with the bathwater, we must all preserve the multilateral system and improve it from within» (European Commission, 2018).

Las limitaciones que afronta la Unión en el ejercicio de su liderazgo

También consideramos que la Unión Europea deberá solucionar el problema interno de cohesión que afronta en la actualidad para poder liderar la reforma del orden. Es muy importante que renueve su imagen como ejemplo de éxito de multilateralismo y se muestre unida, ya que el Brexit ha mermado su capacidad de ejercer su poder blando. Además, creemos que a largo plazo la Unión tendrá que avanzar su proyecto de integración para poder lidiar con los retos del siglo XXI de manera consolidada.

Posibilidad de una alianza sino-europea

Dado el compromiso de la Unión por la supervivencia del orden liberal internacional consideramos que sí que estrechará su relación con China en este cometido y que esto servirá para profundizar en otros aspectos de su relación. En el corto plazo no consideramos que un acuerdo de libre comercio sea viable, ya que requeriría una serie de concesiones en ámbitos –como los derechos humanos– en los que la Unión Europea no está dispuesta a ceder. La Unión mantiene firmemente sus valores pero también persigue el pragmatismo, por lo que de momento esperamos que los avances se den en acuerdos de inversión, tecnológicos o de ciberseguridad, entre otros.

5. Bibliografía

- Abboushi, S. (2010). *Trade protectionism: reasons and outcomes*. Obtenido de Competitiveness Review: An International Business Journal incorporating Journal of Global Competitiveness:
https://www.researchgate.net/publication/235283803_Trade_protectionism_Reasons_and_outcomes
- Banco Mundial . (s.f.). *Crecimiento del PIB (% anual)*. Obtenido de Banco Mundial :
<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=US>
- BBC. (2017). *Donald Trump: 'America first, America first'*. Obtenido de BBC:
<https://www.bbc.com/news/av/world-us-canada-38698654/donald-trump-america-first-america-first>
- Blake, A. (2017). *Trump's full inauguration speech transcript, annotated*. Obtenido de The Washington Post: https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2017/01/20/donald-trumps-full-inauguration-speech-transcript-annotated/?utm_term=.7523a2db0b41
- Bown, C. P., & Kolb, M. (2019). *Trump's Trade War Timeline: An Up-to-Date Guide*. Obtenido de Peterson Institute for International Economics: <https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/trump-trade-war-china-date-guide>
- Clingendael Institute. (2013). *Why the EU is not promoting effective multilateralism*. Obtenido de Clingendael Institute:
<https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/Why%20the%20EU%20is%20not%20promoting%20effective%20multilateralism.pdf>
- Cohn, T. H. (2012). *Global Political Economy*. Pearson Education.
- Congressional Research Service. (2018). *US-China Relations*. Obtenido de Congressional Research Service: <https://fas.org/sgp/crs/row/IF10119.pdf>
- Consejo de la Unión Europea. (2008). *Estrategia Europea de Seguridad*. Obtenido de Consejo de la Unión Europea : <https://www.consilium.europa.eu/media/30808/qc7809568esc.pdf>
- Consejo Europeo. (2018). *Remarks by President Donald Tusk after the EU-China summit in Beijing*. Obtenido de Consejo Europeo: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/07/16/tusk-remarks-eu-china-summit/>
- Council on Foreign Relations. (2019). *Territorial Disputes in the South China Sea*. Obtenido de Council on Foreign Relations: <https://www.cfr.org/interactive/global-conflict-tracker/conflict/territorial-disputes-south-china-sea>
- Deutsche Bank Finanzas . (2019). *Guerra comercial entre Estados Unidos y China, un enfrentamiento que nos afecta a todos*. Obtenido de Deutsche Bank Finanzas :
<https://www.deutsche-bank.es/pbc/solucionesdb/edf-guerra-comercial-entre-estados-unidos-y-china-un-enfrentamiento-que-nos-afecta-a-todos.html>

- Duncombe, C., & Dunne, T. (1 de January de 2018). *After Liberal World Order*. Obtenido de International Affairs: <https://academic.oup.com/ia/article-abstract/94/1/25/4762688>
- Dwrokin, A., & Leonard, M. (2018). *Can Europe save the world order?* Obtenido de European Council on Foreign Relations : https://www.ecfr.eu/publications/summary/can_europe_save_the_world_order
- Embajada de España en Washington DC. (2017). *El Presidente Trump presenta su Agenda Comercial para 2017 ante el Congreso de los EE.UU.* Obtenido de Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación: <http://www.exteriores.gob.es/Embajadas/WASHINGTON/es/Embajada/agricultura/Documents/2017.03.03%20Agenda%20Politica%20Comercial%202017%20Presidente%20Trump.pdf>
- European Commission. (2018). *EU-China Summit: deepening the strategic global partnership*. Obtenido de European Commission Press Release Database: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4521_en.htm
- European Commission. (2018). *Facts and figures about the European Union and the G20*. Obtenido de European Commission: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/brochure_-_facts_and_figures_about_the_european_union_and_the_g20_en.pdf
- European External Action Service . (2016). *A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*. Obtenido de European External Action Service : http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf
- European External Action Service. (2013). *EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation* . Obtenido de European External Action Service: <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20131123.pdf>
- European Parliament . (2017). *The future of multilateralism: Crisis or opportunity?* Obtenido de European Parliament Think Tank: [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2017\)603922](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2017)603922)
- European Union External Action Service. (2017). *Mogherini stresses key role of EU-China cooperation in a multilateral world*. Obtenido de European Union External Action Service: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/24764/Mogherini%20stresses%20key%20role%20of%20EU-China%20cooperation%20in%20a%20multilateral%20world
- Feng, L. (2018). *China-US Trade Disputes: Factual Background & Analysis*. Obtenido de CF40–PIIE Joint Report: <https://piie.com/file/18297/download?token=3K7ntg2I>
- Fondo Monetario Internacional. (2018). *World Economic Outlook*. Obtenido de International Monetary Fund: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2018/09/24/world-economic-outlook-october-2018>

- Forsch, S. (2017). *The European Union's Changing Approach towards Multilateralism*. Obtenido de College of Europe: <https://www.coleurope.eu/research-paper/european-unions-changing-approach-towards-multilateralism>
- Fouda, R. A. (2012). *Protectionism and Free Trade: A Country's Glory or Doom?* Obtenido de International Journal of Trade, Economics and Finance: <http://www.ijtef.org/papers/226-CF312.pdf>
- Gisela Grieger. (2019). *State of play of EU-China relations*. Obtenido de European Parliament: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/633149/EPRS_BRI\(2019\)633149_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/633149/EPRS_BRI(2019)633149_EN.pdf)
- Griswold, D. T. (2003). Free-Trade Agreements. Steppingstones to a More Open World. *CATO Institute*.
- Herrero, A. G. (2019). *Europe in the Midst of China-US Strategic Economic Competition: What are the European Union's Options?* Obtenido de Bruegel: <http://bruegel.org/2019/04/europe-in-the-midst-of-china-us-strategic-competition-what-are-the-european-unions-options/>
- Ikenberry, G. J. (2010). The Liberal International Order and its Discontents. *Millennium Journal of International Studies* , 512.
- Ikenberry, G. J. (2018). *La crisis del orden liberal mundial*. Obtenido de Barcelona Centre for International Affairs: https://www.cidob.org/ca/articulos/anuario_internacional_cidob/2017/la_crisis_del_orden_liberal_mundial
- Ikenberry, G. J. (2018). Why the Liberal World Order Will Survive. *Ethics and International Affairs*, 17-29.
- Jean, S., Martin, P., & Sapir, A. (2018). *International Trade Under Attack: What strategy for Europe?* Obtenido de Bruegel: <http://bruegel.org/2018/08/international-trade-under-attack-what-strategy-for-europe/>
- Jiming, H., & Posen, A. S. (2018). *CF40–PIIE Joint Report* . Obtenido de US-China Economic Relations: From Conflict to Solutions: <https://piie.com/file/18297/download?token=3K7ntg2I>
- John Gerard Ruggie. (1992). *Multilateralism: the Anatomy of an Institution*. Obtenido de JSTOR: <https://scholar.harvard.edu/files/john-ruggie/files/multilateralism.pdf>
- Kommerskollegium. (2016). *Protectionism in the 21st Century*. Obtenido de Kommerskollegium. National Board of Trade Sweden: <https://www.kommers.se/In-English/Publications/2016/Protectionism-in-the-21st-century/>
- KPMG. (2018). *Trade Wars: There are no winners*. Obtenido de KPMG: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/au/pdf/2018/trade-wars-no-winners.pdf>
- Lazarou, E. (2017). *The Future of Multilateralism. Crisis or Opportunity*. Obtenido de European Parliamentary Research Service:

- [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2017\)603922](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2017)603922)
- Lazarou, E., & Harte, R. (2018). *State of EU-US relations*. Obtenido de European Parliamentary Research Service: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/625167/EPRS_ATA\(2018\)625167_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/625167/EPRS_ATA(2018)625167_EN.pdf)
- Lehne, S. (2017). *Is there Hope for EU Foreign Policy?* Obtenido de Carnegie Europe: https://carnegieendowment.org/files/CP_322_Lehne_EU1.pdf
- Office of the United States Trade Representative. (s.f.). *Section 301 Investigation Fact Sheet*. Obtenido de Executive Office of the President of the United States: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2018/june/section-301-investigation-fact-sheet>
- Parlamento Europeo. (s.f.). *La Unión Europea y sus socios comerciales*. Obtenido de Fichas temáticas sobre la Unión Europea: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/160/la-union-europea-y-sus-socios-comerciales>
- Pereyra, D. M. (2015). *Librecambio vs. Proteccionismo: un debate desde la teoría del comercio internacional*. Obtenido de Dialnet: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5744445>
- Reuters. (2018). *EU, China to meet on WTO reform in October*. Obtenido de Reuters: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-wto-eu-china/eu-china-to-meet-on-wto-reform-in-october-idUSKCN1M622E>
- Ricardo, D. (s.f.). *Principios de economía política y tributación*. Obtenido de Universidad del País Vasco: http://www.ehu.es/Jarriola/Docencia/EcoInt/Lecturas/David%20Ricardo_Principios_VII_Comercio%20exterior.pdf
- Seat of the President of the United States. (Diciembre de 2017). *National Security Strategy of the United States of America*. Obtenido de <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>
- Servicio Europeo de Acción Exterior. (2019). *EU China relations*. Obtenido de European External Action Service : https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_eu-china_09_04_2019_0.pdf
- Smith, A. (1776). *La riqueza de las naciones*. Obtenido de <http://ceiphistorica.com/wp-content/uploads/2016/04/Smith-Adam-La-Riqueza-de-las-Naciones.pdf>
- Steinberg, F. (2006). La economía política del proteccionismo. *Cuaderno de Economía Vol. 29*.
- Steinberg, F. (2018). *Un año de Trump en política comercial*. Obtenido de Real Instituto Elcano: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/909ed42d-3c31-4fef-be4b-0fa2817f968f/Comentario-Steinberg-Año-Trump-politica-comercial.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=909ed42d-3c31-4fef-be4b-0fa2817f968f>

- The Economist. (2016). *US election briefs 2016*. Obtenido de The Economist : <https://www.economist.com/sites/default/files/USelec16brief.pdf>
- The Observatory of Economic Complexity. (s.f.). *China*. Obtenido de OEC: <https://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/chn/#Exportaciones>
- The Observatory of Economic Complexity. (s.f.). *Estados Unidos*. Obtenido de OEC: <https://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/usa/>
- The White House. (2018). *Statement from the Press Secretary Regarding the President's Working Dinner with China*. Obtenido de Statements & Releases: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-regarding-presidents-working-dinner-china/>
- Tocci, N. (2018). *The Demise of the International Liberal Order and the Future of the European Project*. Obtenido de Instituto Affari Internazionali: <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/demise-international-liberal-order-and-future-european-project>
- Trade, N. B. (2016). *Protectionism in the 21st century*. Obtenido de Kommerskollegium: <https://www.kommers.se/In-English/Publications/2016/Protectionism-in-the-21st-century/>
- Trump, D. J. (s.f.). *Donald Trump's Contract with the American Voter*. Obtenido de https://assets.donaldjtrump.com/_landings/contract/O-TRU-102316-Contractv02.pdf
- United States Census Bureau. (s.f.). *Trade in Goods with China*. Obtenido de Foreign trade: <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>
- United States Census Bureau. (s.f.). *Trade in Goods with European Union*. Obtenido de Foreign Trade: <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c0003.html>
- United States Census Bureau. (s.f.). *Trade in Goods with World, Seasonally Adjusted*. Obtenido de United States Census Bureau: <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c0004.html>
- Unión Europea. (2003). *Estrategia Europea de Seguridad* . Obtenido de EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ar00004>
- Vlastelica, R., & Kochkodin, B. (2018). *What Stock Sectors Rose in 2018? After Monday, None of Them*. Obtenido de Bloomberg: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-12-24/what-stock-sectors-rose-in-2018-after-monday-none-of-them>
- Wees, G. v. (2018). *The Taiwan Travel Act in Context*. Obtenido de The Diplomat: <https://thediplomat.com/2018/03/the-taiwan-travel-act-in-context/>
- Zhiqin, S. (2018). *Could the China-EU High Summit Preserve the Global Trade Order?* Obtenido de The Diplomat: <https://thediplomat.com/2018/07/could-the-china-eu-high-summit-preserve-the-global-trade-order/>

Anexo 1. Evolución de la guerra comercial

En abril de 2017, Xi Jinping y Donald Trump iniciaron el «*Comprehensive Economic Dialogue*» (CED) con el fin de constituir un foro de alto nivel en el que abordar y solucionar los problemas económicos entre las partes (U.S. Department of Treasury, s.f.). Un mes más tarde, tras una reunión entre los presidentes en Mar-a-Lago, se hizo público en un comunicado de prensa el lanzamiento de un plan de acción de 100 días de duración en el marco del CED, que incluía 10 puntos de acuerdo a fin de reducir el desequilibrio comercial entre EEUU y China (U.S. Department of Treasury, 2017). Sin embargo, dicho acuerdo fracasó en cumplir con las expectativas y en agosto del mismo año el Departamento de Comercio de los Estados Unidos lanzaba una investigación al amparo del artículo 301 de su Estatuto de Comercio de 1974 (*Trade Act 1974*) respecto a China en relación a violaciones del derecho de propiedad intelectual y otras prácticas desleales. (Office of the United States Trade Representative, s.f.).

Además, en octubre de 2017, la Comisión Estadounidense de Comercio Internacional (USITC, por sus siglas en inglés) concluía una investigación en la que se establece que el considerable aumento de las importaciones de paneles solares y lavadoras habrían causado serios daños a las respectivas industrias nacionales y, por tanto, recomendaba al presidente imponer medidas de salvaguardia, aceptadas –aunque bajo el cumplimiento de las condiciones necesarias– por la OMC. Comenzaba así en enero de 2018 la imposición de aranceles del 30% sobre los paneles solares y del 20% sobre las lavadoras (Bown & Kolb, 2019). Esta sería la primera medida dirigida contra China y una que el gigante asiático no pasaría por alto. En abril del mismo año, China, tras realizar la pertinente investigación meses antes, anunciaba aranceles del 178,9% sobre las importaciones de sorgo procedentes de EEUU como medida *antidumping*. Esta represalia terminaría en mayo de 2018 tras una serie de negociaciones entre ambos países.

Por otro lado, en abril de 2017, el Presidente Donald Trump ya había dado instrucciones al Departamento de Comercio para iniciar una investigación para descubrir si las importaciones de acero y aluminio suponen una amenaza para la seguridad nacional bajo el artículo 232 del Estatuto de Expansión Comercial de 1962 (*Trade Expansion Act*). Hemos de recordar que la OMC permite la suspensión de las obligaciones en materia comercial según el artículo XXI del GATT con el objeto de proteger la seguridad nacional. Casi un año más tarde, en febrero de 2018 el Departamento de Comercio concluiría que efectivamente dichas importaciones constituían una amenaza para la seguridad nacional del país, por lo que un mes después se anunciaban los aranceles.

Trump impondría aranceles del 25% sobre el acero y del 10% sobre el aluminio afectando principalmente a Canadá, la Unión Europea, México y Corea del Sur. La imposición de estos aranceles persigue reactivar la industria nacional y generar así empleo en los sectores afectados.

Tras ser anunciadas algunas medidas de respuesta por parte de algunos de los países afectados, Trump garantiza como excepciones a la imposición arancelaria a Canadá, la UE, México y Corea del Sur, entre otros. China, en abril de 2018, tomaría las primeras represalias contra estos aranceles, imponiendo otros compensatorios sobre una serie de productos estadounidenses por un valor equivalente al que representan las exportaciones chinas de acero y aluminio. En junio, Estados Unidos revoca las excepciones arancelarias concedidas a Canadá, la UE y México, ya que juntos representan casi la mitad de las importaciones de dichos materiales por parte de Estados Unidos. Otros países continúan siendo sujetos a otro tipo de medidas proteccionistas como las restricciones cuantitativas. La UE anunciaba en junio de 2018 que denunciaría a Estados Unidos ante la OMC e imponía aranceles compensatorios del 25% sobre una serie de productos estadounidenses por valor de 3.200 millones de dólares. Otros países como Canadá y Turquía también tomarían medidas para responder a los aranceles de Trump. Este iniciaría los procedimientos de denuncia contra las represalias ante la OMC.

Por otro lado, en marzo de 2018 –siete meses después de que se iniciaran las investigaciones contra China con arreglo al artículo 301 del Estatuto de Comercio de 1974 mencionado anteriormente– la Administración Trump hizo público el informe en el que se concluye que China está llevando a cabo prácticas desleales en relación a la transferencia tecnológica, innovación y derechos de propiedad intelectual. A este informe le sigue la publicación de una lista de productos de exportaciones chinas a EEUU por un valor de 50.000 millones de dólares para las que se estaría estudiando la aplicación de un arancel del 25%. Al día siguiente, China publica su propia lista de productos estadounidenses por el mismo valor a los que también se les aplicaría el 25% de arancel como medida compensatoria. Trump respondió a este suceso con otra amenaza, concretamente que impondría aranceles a otros 100.000 millones de dólares de importaciones chinas.

De este modo comenzaban a anunciarse una serie de medidas compensatorias por ambas partes que no hicieron más que escalar como consecuencia de los contrataques entre las partes. Finalmente en julio de 2018 se hacían efectivos los aranceles del 25% por parte tanto de China como de EEUU sobre las respectivas importaciones con un valor

de 34.000 millones de dólares que constituirían la primera fase de imposición de medidas proteccionistas. La segunda fase comenzaría en agosto de 2018 con más aranceles entre las partes sobre 16.000 millones de dólares en las respectivas importaciones para alcanzar así los 50.000 millones previstos. Hasta este momento los principales productos chinos afectados eran en un 95% productos intermedios para la producción y bienes de equipo empleados principalmente por empresas estadounidenses. Por otro lado, EEUU vio afectados principalmente a productos agrícolas y alimenticios como la soja, así como vehículos entre otros (Bown & Kolb, 2019).

No obstante, la guerra comercial no termina ahí, ya que en septiembre de 2018 Estados Unidos terminaba de redactar otra lista que cubriría 200.000 millones de dólares de importaciones de China sujetas a un arancel del 10% pero que en enero subiría al 25%. Esta lista está compuesta en un 50% de productos intermedios y en un 24% de bienes de consumo. China no tardaría en publicar su correspondiente lista de 60.000 millones de dólares de importaciones estadounidenses sujetos a aranceles que se harían efectivos si Trump aplica los suyos. Días más tarde en septiembre, las amenazas se harían efectivas y se impondrían los respectivos aranceles.

Las incesantes amenazas y represalias terminarían de manera temporal tras una reunión del G-20 en Buenos Aires. En esta Xi y Trump acordaron detener el aumento de los aranceles previsto para enero mientras se llevan a cabo una serie de negociaciones para solucionar el conflicto económico. No obstante, un comunicado de la Casa Blanca (The White House, 2018) anunciaba que si no se llega un acuerdo para el 1 de marzo los aranceles dejarán de ser del 10% para ascender al 25%.