

Guerra Comercial Estados Unidos – China y Colombia, ¿Por quién se debe apostar?

LUIS CARLOS RAMÍREZ MARTÍNEZ*

Mientras el comercio exterior colombiano celebra la esperada expedición ‘del 1165’, kilómetros afuera se sigue librando una cruenta guerra comercial entre EE.UU y China, que también nos afecta.

En desarrollo de esta guerra, a mediados de agosto de este año (2018) el CEO de Apple le presentó al Presidente Trump lo que este consideró un ‘argumento convincente’. Al parecer, Tim Cook le hizo entender que Samsung (coreana) le ganaría más ventaja a Apple (estadounidense) al no pagar los mismos aranceles que pagan los productos de Apple ensamblados en China e importados desde ahí a EE.UU.¹ Pero parece que se requieren más cenas y *lobbying* con más empresarios que, como Apple, le expliquen al presidente Trump la gravedad de la situación.

¿Esto qué le importa a Colombia? Es decir, ¿le debe importar? La pregunta parece necia porque la respuesta es obvia. Pero no está demás reflexionar aquí sobre el asunto. Se espera que no sea tarde para que EE.UU admita su error y de por finalizado esto o, más dignamente, acuerde con China una verdadera solución multilateral y radical en el foro de la OMC, las cosas seguirán empeorando.

Colombia ha sufrido parte de sus efectos, y no solo puede seguir sufriendolos, sino que también puede perder importantes oportunidades. Por ello, hoy más que nunca, Gobierno y empresarios colombianos deben definir planes y acciones coordinadas para hoy y más allá de esta coyuntura.

* Abogado experto en Derecho del Comercio Internacional, ha sido asesor de la Oficina de Asuntos Legales Internacionales del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia y director de la práctica de Defensa Comercial de Araújo Ibarra & Asociados S.A. Ha dictado cursos, en pregrado y postgrado en Colombia y escrito artículos académicos, todos sobre Comercio. Graduado de abogado, con honores de la Pontificia Universidad Javeriana, es Magíster en Derecho, Universidad Sergio Arboleda y Magíster en Derecho Internacional, LL.M, The Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University. La postura aquí expresada no compromete a ninguna de las personas aquí mencionadas. Contacto: luisr.ramirez@gmail.com.

1 1.1.1. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-08-18/trump-says-apple-s-cook-concerned-about-losing-edge-to-samsung>.

Unas notas sueltas de Geopolítica

Cuando China crece en infraestructura interna y adquiere sobre capacidad de producción siderúrgica, gracias a la dirección centralmente ordenada por el partido comunista y localmente administrada en las regiones², Occidente lo percibe como una dificultad. Cuando China crece en tecnología gracias a *joint ventures* que obligan a la empresa extranjera a transferirle (compartir) su tecnología y *know how* a las empresas chinas con las que debe asociarse si quiere participar en los procesos de compras públicas, Occidente también lo padece.

Cuando lo anterior sucede, EE.UU se resiente y contraataca aun a costa de romper las reglas del sistema multilateral de comercio cuya creación lideró desde el principio.³ Las restricciones de la Sección 232 sobre el acero y el aluminio, adoptadas por razones de seguridad nacional⁴, o las medidas de la Sección 301 sobre la propiedad intelectual⁵, ambas adoptadas por EE.UU, son apenas una muestra.

Este gran altercado que exhibe el choque de potencias mundiales, por ahora en lo comercial, puede continuar extendiéndose a otros ámbitos. De esta manera, dos sistemas diametralmente opuestos colisionan, capitalismo y comunismo. El segundo, con China a la cabeza, empieza a incomodar a Occidente después de más de 30 años de avance desde la paciente apertura de 1978, la llamada '*opening up reform*' de Deng Xiaoping 1978.⁶

El cuadro se empieza a ver más claro: el avance de China incomoda y EE.UU, definitivamente, no lo disimula ni quiere seguir tolerándolo.⁷ Aunque China niega querer el primer puesto de 'policía del mundo', tampoco parece ocultarlo. La aparentemente nostálgica 'nueva ruta de la seda' apunta a más que infraestructura, inversiones y comercio. Parece perseguir hegemonía con China reemplazando o desplazando a EE.UU.⁸ Préstamos, compra de deuda pública y

2 1.1.2. <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2018-06-29/real-china-model>.

3 Conf. Shaffer, Gregory. *A Tragedy in the Making?: The Decline of Law and the Return of Power in International Trade Relations*. Ed. Yale Journal of International Law. (2018).

4 1.1.3. https://www.commerce.gov/sites/default/files/the_effect_of_imports_of_steel_on_the_national_security_-_with_redactions_-_20180111.pdf

1.1.4. https://www.commerce.gov/sites/default/files/the_effect_of_imports_of_aluminum_on_the_national_security_-_with_redactions_-_20180117.pdf.

5 1.1.5. <https://www.law.georgetown.edu/faculty/jenniferahillman/>. (día agosto de 2018). Ver también 'USTR - Findings of the Investigation into China's Acts, Policies, and Practices related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation under Section 301 of the Trade Act of 1974'.

6 Ver Guohua, Yang, and Cheng Jin. *The Process of China's Accession to the WTO*. *Revista? Journal of International Economic Law* 4, no. 2. (2001): 297-328. 301.

7 1.1.6. <https://www.cnn.com/2019/04/25/why-chinas-rise-may-call-for-a-new-world-order.html>.

8 Mastro, Oriana Skylar. *The Stealth Superpower: How China Hid Its Global Ambitions*. (2019) REVISAR POR FAVOR Manual de Estilp BlueBook para saber cómo se debe citar.

alianzas en Oriente, África y aún -tímidamente- en Europa, así lo sugieren.⁹ Los espacios que EE.UU abandona China los va ocupando.

En efecto, esta nueva ruta, también conocida como 'Belt and Road Initiative o One Belt One Road' (en inglés), es un proyecto titánico promovido por el gobierno chino para revivir su antigua ruta comercial conocida como la 'Ruta de la Seda'. En su versión contemporánea, en un amplio territorio que va desde China hasta Europa, abarcando India, Indonesia y partes de África. Comprenderá ferrocarriles, autopistas, aeropuertos y otros medios de transporte. Al conectar a China con el Asia Central, Medio Oriente y, eventualmente, Europa, Xi Jinping estaría aspirando a crear un mercado económico común que comprenda los países allí incluidos.¹⁰

La apuesta china por influencia global es una realidad indiscutible. Es un país en desarrollo pero con una reserva de trillones. Por otra parte, China le ha dicho al mundo sobre su modelo que, en vez de tener una economía centralmente planificada, lo que tiene es un 'socialismo con características chinas'.¹¹ De ahí que, además de seguir profundizando su proceso de reforma gobierno-mercado, hoy su 13er plan quinquenal (2016-2020) se enfoque en una reforma estructural para promocionar su sector privado en la economía. Esto a pesar de la prevalencia del Partido Comunista en la misma, lo cual incluye reformas fiscales, promoción de la competencia, más capital privado en su mercado financiero y reducción en la sobre capacidad de producción.¹²

El conflicto que se formalizó en marzo de 2018

En esta situación se lleva más de año y medio . En marzo de 2018, el Presidente Trump comenzó la actual guerra comercial con China convencido de que 'las guerras comerciales son buenas, y fáciles de ganar'¹³. Sin embargo, el tiempo ha demostrado que 'ganar' ha resultado más demorado de lo esperado, especialmente, cuando la retórica y los ánimos entre ambos países están cada vez más caldeados.

Para muchos, el Presidente Trump vio en el libre comercio un estorbo para cumplir con su promesa de campaña de '*America great again*'. Tan pronto se posesionó, renegoció el NAFTA (por sus siglas en inglés) con sus vecinos; retiró a Estados Unidos del *Transpacific Partnership Agreement*, TPP, (por sus siglas

9 Conf. Chaisse, Julien & Mitsuo Matsushita. China's 'belt and road' initiative: Mapping the world trade normative and strategic implications. *Journal of World Trade* 52, no. 1. 163-185.

10 *Supra* nota 9, Chaisse y Matsushita, 164.

11 Véase OMC. Examen de Política Comercial presentado por la República Popular China. Documento WT/TPR/G/375. Junio 6 de 2018.

12 *Ibidem*.

13 1.1.7. https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-trump/trump-tweets-trade-wars-are-good-and-easy-to-win-idUSKCN1GE1E9_

en inglés) que estaba listo para aprobación del Congreso, y atacó a China e hirió gravemente a varios países exportadores al adoptar las medidas de la Sección 232 mencionadas. Colombia fue incluida en esta lista sin que cualquier esfuerzo de *lobbying* haya sido exitoso, diferente del exitosamente desplegado por la industria del acero de EE.UU, que gastó más de USDD\$ 180 millones en *lobbys-tas* en los últimos 10 años.¹⁴

El Presidente Trump aumentó -en forma notoriamente contraria a las reglas OMC- los aranceles por encima de sus niveles consolidados en las listas de concesiones de Estados Unidos en la OMC; excluyó a unos pocos países y; condicionó las exclusiones de otros al resultado de negociaciones posteriores.

Mientras socios comerciales como Colombia, de pequeño poder ofensivo en ese sector, agotaban la diplomacia comercial, otros países, entre ellos, la Unión Europea y China respondieron con contramedidas y propusieron casos contra EE.UU en la OMC. Básicamente, y a pesar de aplicar estas medidas de retorsión sin permiso del Órgano de Solución de Diferencias, OSD, de esa Organización, esos países alegaron esencialmente violaciones a las normas sobre salvaguardias y no discriminación del GATT, respectivamente. Los casos siguen pendientes de resolverse, por ahora, en la etapa de Grupo Especial.

Lo que está ocurriendo

Esta guerra comercial contra China comenzó con el incremento arancelario anotado¹⁵ con el fin de luchar contra lo que Trump denominó un injusto desbalance comercial y el robo a la propiedad intelectual de EE.UU.¹⁶ Desde entonces, los mutuos aumentos arancelarios han generado pérdidas de alrededor de \$360 billones¹⁷, de donde a China le ha costado \$250 billones y a EE.UU \$110 billones en retaliación.¹⁸ De hecho, las pérdidas y el descontento ya se ha evidenciado seriamente en ciertos sectores de EE.UU a pesar de que Trump diga que China es la que está perdiendo.¹⁹

14 1.1.8. <https://ksr.hkspublications.org/2019/02/28/lobbying-pays-but-for-whom-the-case-of-the-us-china-trade-war/>.

15 *Supra* nota 4.

16 *Supra* nota 5.

17 1.1.9. <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/will-us-china-trade-deal-remove-or-just-restructure-massive>.

18 1.2.1. <https://www.forbes.com/sites/dipkabhbhambhani/2019/01/10/chinese-government-turns-trade-war-into-ground-war/#5ff111f14b17>.

19 1.2.2. <https://markets.businessinsider.com/news/stocks/trump-trade-war-fed-report-shows-tariffs-hurt-us-businesses-2019-8-1028453869>.

A comienzos de agosto de este año, EE.UU anunció aranceles adicionales por USD\$ \$300 billones²⁰ contra China para continuar presionándola a dejar de robar su propiedad intelectual. A su vez, China respondió con una profunda devaluación de su moneda para inundar el mercado estadounidense con sus productos a precios aún más bajos. Ante esto, el Secretario del Tesoro, Mnuchin, etiquetó a ese país como un ‘manipulador de divisas’.

Peor aún, China puede terminar usando una peligrosa arma nuclear consistente en la venta a bajísimo precio de \$1.1 trillones en bonos del tesoro de EE.UU.²¹ La temida destrucción mutuamente asegurada (MAD, en inglés) puede llegar a darse pero en los mercados financieros.

¿Por quién debe apostar Colombia?

Sin duda, en este turbulento escenario Colombia debe apostar por sí misma. Esto es así aunque es un hecho que los asuntos exteriores entre Colombia y EE.UU es más que comercial desde hace mucho. De hecho, abarcan un espectro más amplio que con China. Colombia continúa siendo considerado un aliado de EE.UU en Latinoamérica. Los asuntos cubiertos, tradicionalmente conocidos, incluyen el Plan Colombia y sus adiciones, así como apoyo en temas de derechos humanos y seguridad, entre otros.²²

Pero China también ha puesto sus ojos en Latinoamérica. La avanzada China en la escena global también ha incluido a Latinoamérica, por lo menos desde 2001.²³ Por eso Colombia debería velar por sus intereses en esta y cualquier coyuntura que involucre a China. Aunque algunos lo ven como un intento de hacerle contrapeso a EE.UU en la región, lo cierto es que participar como observador en la OEA; ser miembro del BID y del Banco de Desarrollo del Caribe; tener un activo rol en APEC e, incluso; haber expedido un documento de política de gobierno para Latinoamérica, en 2016, todos estos actos envían un mensaje inequívoco del interés de China en la región.

En particular, participar en CELAC (que excluye a EE.UU y Canadá) en 2015, con acuerdos de cooperación multi áreas a 5 años reconfirmaría las serias intenciones de China. Lo anterior, sobre todo, cuando esos acuerdos cubren áreas como seguridad, comercio, inversión, financiación, infraestructura, energía, recursos naturales, industria, agricultura, ciencia y aun intercambio de ciudadanos. En la

20 1.2.3. <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china-timeline/timeline-key-dates-in-the-us-china-trade-war-idUSKCN1UZ24U>.

21 1.2.4. <https://www.cnn.com/2019/08/07/business/trade-war-china-treasures/index.html>.

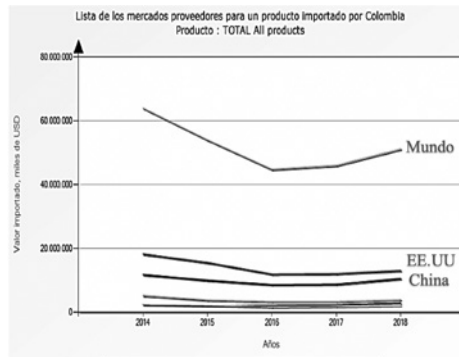
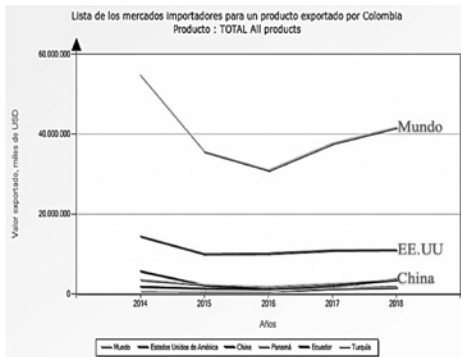
22 1.1.8. <https://fas.org/sgp/crs/row/R43813.pdf>.

23 1.1.9. <https://fas.org/sgp/crs/row/IF10982.pdf>.

reunión de CELAC de 2018, China invitó a los países de Latinoamérica a participar de su iniciativa de la Ruta de la Seda, siendo aceptada por 16 de estos.²⁴

No parece, entonces, descabellado pensar que Colombia, más pronto que tarde, tenga que definir una postura más expresa -pero armónica- respecto de sus relaciones con China. No descuidar sus intereses hemisféricos con EE.UU será el reto.

Volviendo al foco de la política comercial, cabe destacar que Colombia tiene un TLC vigente con EE.UU desde 2012. Aunque con balanza negativa (USD\$ 1.9 billones)²⁵ para aquella, este TLC todavía hace de EE.UU el principal mercado de exportaciones de Colombia, con USD\$ 11 billones exportados en 2018. Por su parte, China es el segundo destino de exportaciones de Colombia, USD\$ 3.7 billones²⁶, esto es, tres veces menor que EE.UU. También es un hecho que Colombia importa casi 3.5 veces más desde China (USD\$ 6.7 billones) que desde EE.UU. Las siguientes gráficas, que incluyen el total del mundo con el top 5 de destino y orígenes de exportaciones e importaciones colombianas lo demuestran:



Fuente: Trademap–COMTRADE Naciones Unidas

Fuente: Trademap–COMTRADE Naciones Unidas

En ese sentido, el vaso puede verse medio vacío o medio lleno. Es decir, el mensaje puede ser que Colombia tiene oportunidades de corregir esas balanzas negativas con ambos socios comerciales, especialmente, con China, con quien no tiene un TLC y no parece necesitarlo, al menos, por ahora.

En el terreno comercial, China ha venido forjando ‘alianzas estratégicas’ con Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela, todos ellos socios comerciales preferenciales de Colombia. El objetivo de China con estos países ha sido, principalmente, asegurarse el acceso a materias

24 *Supra* nota 23 Congressional Research... 'China's Engagement...

25 Ver Trademap – COMTRADE Naciones Unidas. Saldo comercial Colombia – EE.UU: USD\$ -1.995.339.000 a 2018.

26 *Ibidem*. USD\$ 3.748.187.000 en 2018

primas, como petróleo y minerales y bienes agrícolas, además de desarrollar tecnologías. Entonces, estas preguntas surgen:

¿No parece claro, acaso, que Colombia puede tener oportunidades directamente o indirectamente con China mediante encadenamientos productivos con esos socios comerciales preferenciales?

¿No puede aprovechar Colombia las acumulaciones de origen con esos socios comerciales preferenciales e insertarse en cadenas globales de valor con eslabones chinos?

China no ha requerido de un TLC con EE.UU para ser su principal proveedor de bienes desde 2003. ¿Acaso Colombia sí lo necesita de manera apremiante? Ello no se considera necesario, por lo menos, en este momento. Pero Colombia sí debe enfrentar decididamente la realidad del desafío inevitable que China le seguirá imponiendo a los países.

¿Qué hacer al respecto?

Con este telón de fondo, en lo comercial, el Estado Colombiano debe gestionar selectivamente sus prioridades. Esto incluye a ambos socios comerciales. Convencer al sector privado de involucrarse con más arrojo y apoyarlo -prudentemente- en ese propósito que es crucial.

Aunque incómoda, la presión, acompañada de la guía y respaldo adecuados, facilita los cambios necesarios. El Gobierno debe, entonces, avanzar en una ambiciosa diplomacia comercial. Esto para identificar oportunidades y acompañar estratégicamente a los empresarios (comercio e industria) que quieran expandirse fuera de Colombia. No solo EE.UU, la Unión Europea, el Asia-Pacífico e incluso África deben ser los objetivos, sino expresa y estratégicamente China. Colombia ya tiene oficinas y misiones comerciales en esos países. Los empresarios colombianos, los nuevos-pequeños y los tradicionalmente- grandes, necesitan interesarse más en su supervivencia, consolidación y expansión adentro y afuera.

Frente a China, Colombia puede diseñar una ambiciosa agenda con el claro y legítimo fin de 'corregir' el déficit comercial que se ha mantenido entre Colombia y ese país. Gracias a su modelo económico (sus planes a 5 años), China se convirtió hace más de 10 años en el primer exportador de bienes del mundo.

Aunque no hay fórmulas mágicas en esto, varias cosas pueden pensarse en el corto y mediano plazo:

- Colombia y sus empresarios necesitan, ojalá con continuidad, dedicar más tiempo y recursos a entender y experimentar más de cerca, no solo la fiso-

nomía sino, la fisiología -el funcionamiento- del modelo económico y el tejido empresarial del coloso chino. Una vez diseñada la estrategia, su ejecución deberá hacer gradualmente.

- En el corto plazo, se debe aprovechar la tasa de cambio y aumentar sus exportaciones. Más productividad²⁷ también puede coexistir con más exportaciones. Un dólar tan alto puede aprovecharse exportando productos de precio más competitivo.
- Es importante tener mejores carreteras o infraestructura en el país, pero es fundamental seguir trabajando en otros aspectos. Consolidar los actuales -y explorar nuevos- mercados también les facilita la vida a los empresarios y los TLCs sirven a ese fin.
- Además del Plan Vallejo, las zonas francas, o los diferimientos arancelarios para importar ciertos bienes, la financiación a gran escala aumenta los números. El Gobierno puede impulsar el uso de figuras más complejas como el *Trade Finance*. Esta es una oportunidad para que una entidad como Bancóldex asuma el rol protagónico de un verdadero Ex-Im Bank, amplíe su espectro y promueva esta modalidad de apoyo financiero al comercio exterior colombiano. Con la IFC (Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial), BID-Invest, la versión regional de la IFC, que apoya al sector privado, y la banca comercial colombiana, pueden impulsar más grandes proyectos que promuevan el comercio. La maravilla de las más de 110 zonas francas del país²⁸ es muy idónea y se puede seguir ajustando para albergar este tipo de proyectos de inversión.
- El potencial de Colombia para producir y exportar energía y potenciar su comercio de servicios, incluido el turismo, es enorme. Más alianzas público-privadas, con IED privada, ya están inventados. La dinámica de grandes desarrollos permite, por ejemplo, que florezcan las industrias relacionadas, complementarias, *clusters*, incluso la famosa economía naranja.
- Mantener las líneas transversales de aprovechar los TLCs vigentes y no rezagarse frente a la creación de nuevos esquemas comerciales. Mientras EE.UU se salió del TPP, los restantes 11 miembros lo concretaron en un CPTPP y varios de ellos negocian -quién sabe si los cierran- TLCs como

27 1.2.1. <https://www.larepublica.co/analisis/jose-manuel-restrepo-401335/productividad-tarea-inaplazable-2897525>.

28 Ver MinCIT Colombia. Informe de Zonas Francas Aprobadas. Consultado en agosto de 2019. 1.2.2. <http://www.mincit.gov.co/getattachment/minindustria/temas-de-interes/zonas-francas/informe-de-zonas-francas-aprobadas/relacion-de-zfp-y-zfpe-julio-2019.pdf.aspx>.

asociados de la Alianza Pacífico, a la que pertenece Colombia. China, que fue expresamente excluida del TPP, respondió con su propio *Regional Comprehensive Economic Partnership* con más de 10 países del Asia Pacífico, incluidos los prometedores miembros de ASEAN.²⁹ En vista de la retracción de EE.UU en esta era Trump, la Unión Europea aprovecha y avanza en TLCs con MERCOSUR, Vietnam, Nueva Zelanda, Australia, Singapur, Canadá, México y Japón³⁰, incluso con India, China y Corea del Sur.³¹ Le costará un rato retomar el ritmo a EE.UU si Colombia tiene un TLC vigente con la Unión Europea, parece importante que siga profundizándolo para aprovecharlo como puente con esos mercados mañana, al menos con la prometedora Vietnam, y en caso de que los de Alianza Pacífico no avancen a buen ritmo.

- Defender, adecuadamente, la industria nacional de las importaciones distorsionadas. No abdicar en el uso de medidas de defensa comercial es algo compatible, incluso normal, en relaciones comerciales profundas, con socios con y sin TLCs. A México no le da miedo imponerle una medida de antidumping a EE.UU o a Canadá, cuando se requiere. Igualmente, imponerle un derecho antidumping o una medida compensatoria a China no debe ser una temeridad, un atrevimiento, aun en presencia de una relación comercial más avanzada con esta.

El general Tsun Tzu, en su emblemático Arte de la Guerra, no solo sugirió que “...*Si conoces al enemigo y te conoces a ti mismo, no temas el resultado de cien batallas; si te conoces a ti mismo, pero no conoces al enemigo, por cada batalla ganada perderás otra; si no conoces al enemigo ni a ti mismo, perderás cada batalla...*”. Pero también instruyó que “...*Se debe ponderar y deliberar antes de hacer un movimiento. Conquistará quien haya aprendido el arte de la desviación...*” y que “...*Maniobrar con un ejército es ventajoso. Maniobrar con una multitud indisciplinada, es peligroso...*”³²

En definitiva, la apuesta de Colombia debe ser por promover la agenda de su propio Comercio, Inversión y Desarrollo.

29 1.2.3. <https://www.scmp.com/week-asia/explained/article/2186777/explained-regional-comprehensive-economic-partnership-rcep>.

30 1.2.4. <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements/>.

31 Véase Lai, Suetyi, Martin Holland & Serena Kelly. The Emperor's new clothes? Perceptions of the EU's strategic partnerships in Asia. Pág. 1-20. 346-347. Asia Europe Journal. (2019).

32 Conf. Tzu, Sun. “The Art of War.” 2009, 1220.