

Política comercial e industria

Robert Lighthizer

Fue Representante Comercial de los Estados Unidos durante el primer gobierno del Presidente Trump (2017-2021), a cargo de la renegociación del T-MEC y de los acuerdos comerciales con Corea del Sur, Japón y China (Fase Uno). Anteriormente, trabajó en el sector privado y ocupó cargos en el gobierno del Presidente Reagan, participando en acuerdos comerciales sobre acero, automóviles y productos agrícolas. Es Doctor en Jurisprudencia por la Universidad de Georgetown, autor del libro *No Trade is Free*, y reconocido disertante y autor en temas de comercio, política e historia de EE.UU.



HOY QUIERO CUBRIR DOS TEMAS ANTES DE PASAR A LAS PREGUNTAS, que espero con interés. El primero es la situación comercial en la que se encuentra Estados Unidos y, en consecuencia, el mundo. El segundo es el tema de China, que considero una amenaza existencial.

Con todo el ruido y el desorden en el mundo, y con Estados Unidos liderando buena parte de ese desorden en el sistema comercial, muchos se preguntan: ¿por qué lo hacemos? Visto desde afuera, puede parecer irracional. Pero yo diría que es una consecuencia natural de lo que ha ocurrido en este sistema de comercio y de lo que pasó en el primer mandato de la administración Trump.

Para mí, el sistema internacional de comercio está agotado. Ha llegado a su fin. Tuvo beneficios, sin duda, pero ha evolucionado a un punto en el que ya no ayuda. Seguro que no ayuda a Estados Unidos, pero tampoco a muchos otros países en el mundo. Por lo tanto, debe ser reemplazado.

Era un sistema construido sobre una falacia: la idea de que el libre comercio existe realmente en el mundo. Y no existe. No porque Adam Smith o David Ricardo estuvieran equivocados, sino porque lo que ellos describieron no refleja el estado actual del mundo.

En su época, la economía era la ciencia –o el arte– de la escasez. Pero ese mundo ya no existe.

La historia de este sistema comenzó en 1944, con Bretton Woods. De allí surgieron el Banco Mundial y el FMI. Tres años después, en 1947, en Ginebra, se llegó a un acuerdo que dio origen a la Organización Internacional de Comercio. Sin embargo, el Congreso de Estados Unidos lo rechazó porque consideró que usurpaba la soberanía del país. Entonces, lo que hizo el presidente de aquel momento fue firmar un acuerdo ejecutivo, y así nació el GATT, el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio. No era un tratado formal ratificado en Estados Unidos, pero funcionó razonablemente bien.

Hubo nueve rondas de negociaciones. Al principio se discutían reducciones arancelarias, pero con el tiempo quedó claro que el problema no eran solo los aranceles, sino las barreras no arancelarias. Para cuando se llegó a la Ronda de Tokio en los años 70, ya se intentaba negociar sobre esas barreras.

El problema fundamental del sistema de comercio nunca fueron los aranceles. El problema fue que los países desarrollaron políticas industriales que iban mucho más allá de ellos. Y la finalidad de esas políticas no era exportar para importar, que es el concepto básico del libre comercio.

El libre comercio dice: exporto lo que produzco mejor, importo lo que hago en segundo lugar, y así todos nos enriquecemos. Pero eso no fue lo que pasó. Los países empezaron a usar su sistema laboral, su sistema bancario, la ausencia de regulaciones ambientales, el sistema impositivo, la manipulación de divisas y otros mecanismos para aplicar políticas industriales destinadas a enriquecerse y adquirir activos a expensas de otros países, e incluso de sus propios consumidores.

En un país con un sistema de capitales abierto y un comercio también abierto, esas políticas industriales terminan dictadas desde el exterior. Lo que ocurre es que sus productores sacrifican competitividad, mientras que sus consumidores se benefician relativamente más. Y ese tampoco es un sistema sano.

En 1967, el 11 de octubre Argentina se incorporó al GATT. Y en esta *necrológica* del sistema comercial que estoy trazando, otro hito importante fue en enero de 1995, cuando se reemplazó el GATT por la OMC.

Curiosamente, desde la creación de la OMC no ha habido ninguna gran negociación multilateral de comercio. Solo un acuerdo técnico menor sobre aduanas. Entre 1947 y 1995 se lograron nueve rondas, prácticamente siempre había una en curso. Pero desde entonces, ninguna.

Lo que sucedió fue que se creó un sistema de solución de controversias con un Órgano de Apelación. Y muy rápido, en lugar de tener un organismo negociador, pasamos a tener uno litigioso. Los países dejaron de negociar concesiones y empezaron a demandarse entre sí, dejando que ese Órgano dictara las reglas.

Esto aceleró el desencanto de Estados Unidos. En buena parte, porque nos demandaban más que a nadie. Teníamos el mercado más grande y abierto del mundo, pero recibíamos tres o cuatro veces más demandas de Europa que de China, para dar una idea de lo desvirtuado del sistema.

El siguiente gran error fue en diciembre de 2001, cuando se permitió el ingreso de China a la OMC. Esa fue, sin duda, la equivocación más seria y costosa.

En ese momento, predominaba la idea de que la democracia había triunfado, que era el fin de la historia, y que si China entraba al sistema, se convertiría en una democracia, básicamente una especie de Suiza con comida china. Pero esa fue una concepción completamente errónea.

Desde entonces comenzaron a verse los efectos negativos, especialmente en Estados Unidos.

En los años 90, el sistema cambió radicalmente: se cerró la Ronda Uruguay creando la OMC, se otorgó a China la cláusula de *nación más favorecida* de manera permanente y se firmó el NAFTA. Tres grandes decisiones, todas bajo la suposición de que democracia y libre mercado prevalecerían para siempre. Lo único que se ignoró fue la naturaleza humana: la gente iba a aprovecharse del sistema.

Así, se consolidó un esquema en el que algunos países acumulaban superávits eternos, mientras que otros acumulaban déficits constantes. El caso más

grave fue el de China, pero no fue el único. Alemania fue otro ejemplo. Durante décadas Japón también jugó ese papel. Y países aparentemente *benignos* como Singapur, Suiza, Noruega, Dinamarca o los Países Bajos siempre tuvieron superávits. En cambio, Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, India o Francia cargaban con déficits.

Eso no era lo que decían los economistas que ocurriría. La teoría era que, si un país tenía superávit por un tiempo, su moneda se apreciaría y volvería el equilibrio. Pero eso nunca sucedió, debido a las políticas industriales.

En el caso de Argentina, si miramos los datos, el sistema funcionó un poco mejor: hubo décadas de superávit y otras de déficit, dependiendo de factores como los precios de las materias primas o el tipo de cambio. Pero para Estados Unidos fue un desastre: acumulamos déficits cada vez más grandes, que hoy rondan un billón de dólares anuales en bienes.

¿Cuáles son los efectos de estos déficits persistentes? Algunos economistas dicen que no importa, que no generan impactos negativos. Pero si pensamos en déficits enormes y constantes durante décadas, la realidad es que estamos cambiando la propiedad de nuestro país por consumo presente. Y no lo hacemos por decisión de alguna *ley económica natural*, sino porque las políticas industriales agresivas de otros países nos empujan a ello.

En la práctica, Estados Unidos transfiere un billón de dólares al exterior cada año, y probablemente más –cerca de 1,4 billones si se corrigen ciertos errores de registro– a cambio de consumo inmediato.

Un dato que refleja la magnitud del problema es la Posición Internacional de Inversión Neta. Ese número mide cuánto poseen los estadounidenses en el extranjero frente a lo que los extranjeros poseen en Estados Unidos. Durante la mayor parte de nuestra historia, fue un saldo positivo. Pero alrededor del año 2000 pasó a ser negativo. Hoy es de –25 billones de dólares. Es decir,

los extranjeros poseen 25 billones más en Estados Unidos que lo que los estadounidenses poseen en el resto del mundo.

Eso significa que no solo transferimos riqueza, sino también ingresos futuros para siempre. Ningún otro país del mundo se habría permitido semejante situación. Con un patrón oro, por ejemplo, eso hubiera sido imposible: se acababa el oro y no se podía continuar.

Además de la transferencia de riqueza, hemos visto un menor crecimiento económico desde entonces. Entre 1960 y 1980, crecimos más del 3% en 14 de esos 20 años. Entre 1980 y 2000, lo mismo. Pero desde 2000, solo dos veces tuvimos crecimiento superior al 3% (sin contar el rebote pos-COVID).

Otro efecto ha sido la pérdida de liderazgo en innovación. Un dato elocuente: el Instituto Australiano de Políticas Estratégicas sigue 64 tecnologías críticas. Hace 20 años, Estados Unidos lideraba en 61 de ellas. Hoy, China nos supera en 57, y en algunos casos por una generación completa de tecnología.

Esto no es casualidad: la innovación sigue a la manufactura. Y al perder capacidad industrial, también perdemos liderazgo tecnológico.

El impacto más grave, sin embargo, ha sido sobre los trabajadores estadounidenses. Millones de empleos industriales desaparecieron. Los salarios reales quedaron estancados durante décadas. En comunidades enteras, especialmente en el Medio Oeste, se produjo devastación social: ciudades vaciadas, fábricas cerradas, familias desintegradas.

Hoy, en Estados Unidos, alguien con solo secundaria vive ocho años menos que alguien con estudios universitarios. Y esas muertes se deben en gran medida a lo que llamamos *muertes por desesperación*: alcohol, drogas y suicidio. No todo es culpa del sistema comercial internacional, pero el vaciamiento de empleos industriales ha sido un factor central.

Este proceso también aumentó la desigualdad: por primera vez en nuestra historia, el 1% más rico posee más riqueza que el 60% del medio. De acuerdo con Angus Deaton, en 2000, por primera vez en la historia americana un niño en Estados Unidos no podía esperar ser más rico o vivir más que sus padres.

Frente a esto, el presidente Trump hizo lo correcto al actuar de manera unilateral. En su primer mandato renegoció acuerdos con México, Canadá y Corea, firmó pactos con Japón y otros países, y –muy importante– se enfrentó directamente a China, imponiendo aranceles a importaciones por 380 mil millones de dólares.

El siguiente paso lógico fue lo que el presidente está haciendo ahora: establecer un arancel de base que compense esas políticas industriales de otros países y nos devuelva hacia un comercio más equilibrado.

El diagnóstico fue correcto: transferencias masivas de riqueza al exterior, menor crecimiento económico, rezago tecnológico y consecuencias negativas para los trabajadores. La herramienta también lo fue: los aranceles. Hay otras posibles –como certificados de importación/exportación, o un impuesto de acceso al capital extranjero–, pero los aranceles son el mecanismo más simple y probado.

Lo que necesitamos es un nuevo sistema comercial. En un artículo que publiqué en The New York Times, propuse reunir a las democracias liberales para organizar un esquema basado en el equilibrio global. No necesariamente bilateral, ni año a año, pero sí que en un período de dos o tres años los países con superávits permanentes enfrenten aranceles correctivos, y los deficitarios reciban alivio.

Ese es el problema central que enfrenta el presidente. Y todos sabemos que está tomando medidas, buscando también la cooperación de otros países.

Ahora bien, el segundo gran desafío que enfrentamos es el de China.

En mi opinión, China representa una amenaza existencial para Estados Unidos y para el sistema occidental de democracias. Vivimos lo que Niall Ferguson llamó la Segunda Guerra Fría.

Es similar a la primera: una potencia comunista que se considera destinada a liderar el mundo, que cree que el comunismo es el futuro inevitable y que busca organizar un sistema mundial marxista-leninista y totalitario.

Los hechos hablan por sí solos:

- China tiene el ejército y la marina más grandes del mundo, y se expanden a un ritmo mucho mayor que Occidente.
- Ha militarizado el Mar del Sur de China como no se veía desde la Segunda Guerra Mundial.
- Está construyendo miles de silos nucleares.
- Tiene bases militares en distintos continentes.
- Mantiene disputas territoriales con India, Filipinas, Vietnam, Japón y, por supuesto, Taiwán.
- Financia la guerra en Medio Oriente y también la de Ucrania, incluso aportando tecnología militar a Rusia.

Además, libra una guerra económica contra Occidente: espionaje masivo (el FBI abre un nuevo caso contra China cada pocas horas), robo y transferencia forzada de tecnología, un mercado interno cerrado y una política industrial diseñada para dominar sectores globales reduciendo precios, eliminando competencia y luego consolidando monopolios.

De los 50 minerales críticos que identifica el Servicio Geológico de EE.UU., China domina la mayoría. Nosotros dependemos totalmente de las importaciones en 12 de ellos, y en otros 28 más de la mitad del consumo proviene del exterior.

El resultado es siempre el mismo: las empresas extranjeras entran a China, ganan dinero por un tiempo, pero luego pierden su tecnología, aparecen competidores locales que se quedan con el mercado interno y, más tarde, se expanden globalmente. Lo vimos en la industria automotriz: en pocos años pasaron de importar autos a exportar siete millones al año.

También lo sufren los países. Con las llamadas *trampas de deuda*, China ofrece infraestructura, financiamiento, los países se endeudan y luego quedan sometidos. Ha ocurrido en Sri Lanka, Pakistán, Zambia, Laos, Ecuador, Angola y muchos otros.

Lo más preocupante es que China no oculta sus intenciones: habla de *cambios no vistos en cien años* (referencia a la Revolución Bolchevique), de *amistad sin límites* con Rusia, de *prepararse para la lucha* y de una *comunidad de destino compartido*, que no es otra cosa que un orden posoccidental dominado por el comunismo.

Sé que en esta audiencia hay muchos que se consideran librecambistas, e incluso algunos libertarios. Pero quiero ser claro: si existe un polo opuesto al libertarismo, es el comunismo marxista-leninista. Pensar que el mundo no sería menos libre bajo un sistema dominado por China comunista es una ilusión.

Estamos en una competencia con el rival más serio que hemos enfrentado en nuestra historia. Para ponerlo en perspectiva: la economía combinada de Alemania y Japón en la Segunda Guerra Mundial era aproximadamente el 60% de la economía de Estados Unidos en aquel momento. Hoy, la economía de China sola equivale al 68% de la nuestra.

No solo son una amenaza: son una amenaza gigantesca.

Pienso en el discurso de Ronald Reagan en octubre de 1964, titulado *A Time for Choosing*. Era un llamado a decidir de qué lado estar: del lado comunista o del de las democracias occidentales. Creo que hoy estamos ante otro momento de elección. Y esa decisión no solo corresponde a Estados Unidos o Europa. También a Argentina y al resto de América Latina.

Si China prevalece, los resultados no serán buenos para nadie. Ni siquiera a corto plazo, si un país cree que puede tener una *relación económica beneficiosa* con un régimen comunista.