

Capítulo primero

Conflicto arancelario en la era Trump: de instrumento fiscal a arma geopolítica contra China

Francisco Márquez de la Rubia

Resumen

Los aranceles han pasado de ser simples instrumentos fiscales para convertirse en armas geopolíticas de primer orden. Bajo Donald Trump, se transformaron en un lenguaje de poder utilizado tanto contra rivales como contra aliados, con fundamento en la seguridad nacional, la política doméstica y la negociación comercial. El cambio supuso una ruptura con la tradición de liberalización que había caracterizado al orden económico internacional desde 1945 y se instaló un proteccionismo administrativo basado en reglas de acceso, verificaciones y cláusulas condicionales.

La guerra arancelaria con China fue el frente más visible. Washington aplicó aranceles desorbitados, mientras Pekín respondió con medidas espejo y, sobre todo, con el uso estratégico de minerales críticos. Aunque los consumidores estadounidenses tuvieron que soportar gran parte de los costes, no hubo colapso del comercio, sino una reconfiguración hacia terceros países como México y Vietnam. La rivalidad se desplaza, además, al terreno tecnológico, con restricciones a semiconductores y la aparición de estándares alternativos.

Europa adopta un enfoque pragmático: de litigar en la OMC pasó a gestionar la relación con instrumentos técnicos de política eco-

nómica (que se detallan más adelante). La Unión busca reducir vulnerabilidades, proyectar poder mediante normas y articular alianzas regulatorias con terceros, mientras mantiene la relación transatlántica. En paralelo, actores emergentes como India, ASEAN, América Latina o África se posicionaron como plataformas de sustitución.

A medio plazo, los aranceles han introducido fricciones inflacionarias, de modo que han reconfigurado cadenas de valor y alterado los incentivos de inversión. Su eficacia depende menos de la tasa aplicada y más del diseño del trueque: salidas claras, verificación robusta y mecanismos automáticos de retorno. El debate ya no gira en torno a libre comercio sí o libre comercio no, sino en quién controla la gramática regulatoria que acompaña al arancel. Esa gramática —basada en datos, estándares y administración— constituye hoy la nueva frontera de la geopolítica del comercio.

Palabras clave

Aranceles, Trump, Proteccionismo, Libre comercio, Guerra comercial.

Tariff conflict in the Trump era: from fiscal instrument to geopolitical weapon against China

Abstract

Tariffs have evolved from simple fiscal tools into major geopolitical weapons. Under Donald Trump, they became a language of power deployed against both rivals and allies, grounded in national security, domestic politics, and bargaining leverage. This marked a rupture with the post-1945 liberalization trend, establishing a form of administrative protectionism based on access rules, verifications, and conditional clauses.

The trade war with China was the most visible front. Washington imposed sweeping tariffs under Section 301, while Beijing responded with mirror measures and, more decisively, with the strategic use of critical minerals. Although U.S. consumers bore much of the cost, global trade did not collapse but rather reoriented toward countries such as Mexico and Vietnam. The rivalry

also shifted into the technological realm, with restrictions on semiconductors and the emergence of competing standards. Europe chose pragmatism: from litigating at the WTO it moved to managing relations through tariff-rate quotas (TRQ), the CBAM, and the Anti-Coercion Instrument. The EU sought to reduce vulnerabilities, project power through norms, and build regulatory alliances with third partners while preserving the transatlantic relationship. Meanwhile, emerging actors such as India, ASEAN, Latin America, and Africa positioned themselves as substitution platforms (China-plus-one), provided they could deliver traceability, regulatory stability, and environmental compliance. In the medium term, tariffs have introduced inflationary frictions, reshaped value chains, and altered investment incentives. Their effectiveness depends less on the nominal rate and more on the design of the bargain: clear exit conditions, robust verification, and automatic fallback mechanisms. The debate is no longer about free trade per se, but about who controls the regulatory grammar attached to tariffs. That grammar—rooted in data, standards, and administrative oversight—has become the new frontier of trade geopolitics.

Key words

Tariffs, Trump, Protectionism, Free trade, Trade war.

Introducción: la importancia de los aranceles

Los aranceles constituyen uno de los instrumentos más antiguos de la política económica. Su naturaleza es sencilla: se trata, en realidad, de impuestos que se aplican a los bienes importados, con el objetivo principal de recaudar fondos para el Estado o proteger a la industria nacional frente a la competencia externa. Sin embargo, su aparente simplicidad esconde una gran complejidad geopolítica. En un mundo interdependiente, donde las cadenas globales de valor atraviesan múltiples fronteras, los aranceles pueden alterar no solo los precios de mercado, sino también las alianzas internacionales, la estabilidad de las instituciones multilaterales y la propia arquitectura del comercio mundial. Está ocurriendo.

En el siglo XIX y buena parte del XX, los aranceles respondían a lógicas fiscales y de protección de industrias incipientes. Con la creación del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1947 y, más tarde, de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995, se consolidó una tendencia hacia la reducción progresiva de barreras comerciales. La liberalización del comercio se convirtió en uno de los pilares de la incipiente globalización y en un símbolo del orden internacional liderado por Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial.

La llegada de Donald Trump a la presidencia de EE. UU. en 2017 supuso una ruptura con esa tradición. Con el lema «tariffs are the greatest»¹, Trump ha transformado los aranceles de instrumentos económicos en auténticas armas políticas. Los utiliza no solo contra adversarios estratégicos como China, sino también contra aliados históricos como Canadá, México o la Unión Europea. El arancel ha pasado a ser una herramienta de presión, negociación y castigo, vinculada a objetivos de seguridad nacional y de política interna. De ahí que se pueda empezar a hablar de la «militarización de la política comercial» en este siglo XXI.

1 Los aranceles en la política comercial de Estados Unidos

1.1 De muralla fiscal a arquitectura del orden

La política comercial estadounidense ha oscilado, como un péndulo, entre proteger y abrir. En el siglo XIX, cuando el país aún for-

¹ «Tariffs are the greatest» fue la consigna política con la que Trump trató de normalizar y legitimar el uso sistemático de los aranceles, transformándolos de un instrumento técnico a un símbolo de poder nacionalista.

jaba su músculo industrial, el arancel funcionó como una muralla: encarecía las mercancías europeas y daba aire a industrias que comenzaban su andadura. El clímax de esa tradición llegó con la Ley Smoot-Hawley (1930) (Irwin, 2017), un salto abrupto de incremento o creación de impuestos a la importación en plena Gran Depresión que desató represalias mundiales y dejó una cicatriz que perduró en el tiempo. Tras 1945, el péndulo cambió: Estados Unidos pasó de guardián de sus fronteras a arquitecto de la apertura—GATT primero, OMC después—, con rondas sucesivas que redujeron aranceles y consolidaron un liderazgo global apoyado en reglas internacionales. La apertura norteamericana, sin embargo, nunca eliminó del todo los reflejos defensivos en sectores sensibles como los del acero, la agricultura o el automóvil.

1.2 De Reagan a la «reciprocidad»²

El discurso por apertura de barreras, dominante en la era Reagan y los Bush, se reescribió con la llegada de Donald Trump en 2017. Haciendo un uso extensivo (y polémico) de una vieja disposición aclaratoria del texto constitucional³, los aranceles dejaron de ser un instrumento técnico y regresaron como símbolo político: eran promesa de «devolver la grandeza» a la industria, frenar prácticas consideradas desleales y forzar a aliados y rivales a renegociar. Las bases legales existían —Section 232 del Trade Expansion Act⁴ de 1962, que permite invocar la seguridad nacional, y Section 301 del Trade Act 1974⁵, pensada para responder a conductas comerciales desleales—, pero su uso se amplió de forma extraordinaria, lo que convirtió el arancel en gesto visible

² Meyer, T. y Sitaraman, G. (2020).

³ «Article 1, Section 8 of the U.S. Constitution gives Congress power to impose duties and regulate foreign commerce. Congress has delegated some of these authorities to the President through statutes. Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962 (19 U.S.C. §1862, as amended) allows the President to impose restrictions on goods imports or enter into negotiations with trading partners if the U.S. Secretary of Commerce determines, following an investigation, that the quantity or other circumstance of those imports “threaten to impair” U.S. national security».

⁴ Véase: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjm4LrV3NyPAxUhVKQEHQuNiiQQFnoECBcQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.congress.gov%2Fcrs-product%2FIF13006&usg=AOvVaw07b5xwbNA9n6QwawUi-SoWG&opi=89978449>

⁵ Véase: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewj4y_W23NyPAxX1K_sDHVwVPGYQFnoECB4QAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.congress.gov%2Fcrs-product%2FIF11346&usg=AOvVaw29I8va2OC1K8bIM37zJ0ON&opi=89978449

(y medible) de autoridad. Si esto no fuera suficiente, se activaría la IEEPA⁶ que permite a los presidentes declarar la emergencia nacional para abordar un problema de comercio internacional. El léxico cambió: del «free trade» al «reciprocal/fair trade», del libre comercio a la reciprocidad en las relaciones comerciales, con ideas como un arancel de base universal y recargos selectivos por país o sector (Fajgelbaum *et al.*, 2020).

1.3 Coalición electoral y giro ideológico

El desplazamiento no fue solo táctico: cristalizó en una reconfiguración de identidad dentro del Partido Republicano. La coalición conservadora —menos dependiente del empresariado suburbano favorable a la apertura de fronteras comerciales y más anclada en el cinturón industrial del Midwest— adoptó el arancel como escudo social y como herramienta de negociación externa. En paralelo, el ecosistema intelectual de la derecha económica mutó: perviven voces liberales clásicas contrarias a los aranceles, pero ganan espacio quienes defienden una política industrial conservadora que acepta al Estado como palanca para sostener empleo industrial, reconstruir capacidades productivas y «aprovechar la posición dominante» en la relación con rivales estratégicos. El éxito de la economía del país deja de medirse solo por precios bajos al consumidor y se reorienta hacia capacidad industrial, empleo y menor dependencia exterior.

1.4 Cómo opera el mecanismo arancelario

Durante décadas, los aranceles se entendían como un instrumento fiscal o, en el mejor de los casos, como una palanca de política industrial con alcance limitado. Hoy, en cambio, han adquirido una dimensión cualitativamente distinta: constituyen un lenguaje regulatorio que traduce en reglas la pugna por el poder económico.

La lógica es simple pero poderosa: el arancel ya no mide solo cuánto se paga en la frontera, sino qué condiciones deben cum-

⁶ The International Emergency Economic Powers Act (IEEPA), Title II of Pub. L. 95-223, 91 Stat. 1626, enacted December 28, 1977, is a United States federal law authorizing the president to regulate international commerce after declaring a national emergency in response to any unusual and extraordinary threat to the United States which has its source in whole or substantial part outside the United States.[1] The act was signed by President Jimmy Carter on December 28, 1977

plirse para franquearla. En este sentido, funciona como un filtro que ordena incentivos, selecciona proveedores y fija jerarquías de acceso. La clave no está tanto en el porcentaje aplicado como en el entramado de contingentes, reglas de origen, verificaciones técnicas y cláusulas ambientales o laborales que lo acompañan.

La ejecución es lo que convierte al arancel en un método y no en un mero impuesto. Estados Unidos lo ha demostrado con las secciones 232 y 301: listas revisables, exenciones discrecionales y amenazas de escalada. La Unión Europea, en cambio, lo administra a través de contingentes arancelarios, ajustes en frontera por carbono o instrumentos anticoerción. En ambos casos, el patrón se repite: el arancel abre o cierra la puerta, pero es el ecosistema regulatorio el que determina quién puede entrar y en qué condiciones.

Los efectos van más allá de precios y cantidades. El método arancelario redefine la competitividad: ya no basta con producir barato y eficiente, es necesario demostrarlo mediante trazabilidad digital, certificaciones de sostenibilidad o cumplimiento laboral. Las empresas grandes, con equipos legales y logísticos, convierten este peaje en ventaja competitiva; las pequeñas, en cambio, corren el riesgo de quedar excluidas.

En síntesis, el arancel ha pasado de ser un muro fiscal para convertirse en una gramática geoeconómica. Es un sistema que disciplina, filtra y reconfigura cadenas de valor globales. Su fuerza no radica en el número que aparece en el arancelario aduanero, sino en la capacidad de generar incentivos, de condicionar inversión y de construir —o bloquear— alianzas estratégicas.

2 La guerra de aranceles de Trump (2018-2025)

La llamada «guerra de aranceles» no ha sido una secuencia de subidas y bajadas improvisadas, sino la puesta en escena de un nuevo modo de ejercer poder económico. Entre 2018 y 2025, Washington convirtió los aranceles en el espacio político sobre el que se negocia todo lo demás. No se trataba solo de gravar importaciones: se rediseñó el acceso al mercado estadounidense como un «régimen administrado», con alivios condicionados a cambios verificables por la contraparte. Esa es la clave para leer el periodo sin repetir lo ya explicado en otros apartados anteriores: más que recordar las medidas o detallar reacciones país por país, es esencial entender qué lógica instaló la Casa Blanca y qué efectos estructurales deja.



Figura 1. Trump presenta su tabla arancelaria

2.1 De episodio a paradigma: tres momentos históricos

Acto I (2018-2019): la Casa Blanca, primera parte de la era Trump, abre el frente arancelario con China al amparo de la Sección 301 y, casi en paralelo, invoca la «seguridad nacional» para gravar metales (Sección 232). El mensaje que cala en los socios y también en los rivales es menos jurídico que político: los aranceles son parte de la negociación global. La «tregua» parcial (compras dirigidas y promesas de reforma) a la que se llegó con Pekín anticipó una constante del ciclo: compromisos públicos, cumplimiento desigual y disponibilidad para reactivar la presión si conviene.

Acto II (2020-2023): una nueva administración, Biden en el poder, sin abandonar la línea dura, empieza a gestionar la tensión: más exclusiones de productos, más contingentes arancelarios (TRQ) con Europa en el sector de los metales, más coordinación con controles tecnológicos en sectores críticos (IRA⁷). El arancel ya no es un muro, es un torniquete: se abre o se cierra en función de cupos, estándares y verificación.

⁷ *Inflation Reduction Act* aprobada en Estados Unidos en agosto de 2022 bajo la administración Biden la IRA combina política climática, industrial y tecnológica, convirtiéndose en la pieza central de la estrategia de seguridad económica de EE. UU.: no solo busca descarbonizar, sino también atraer inversión, proteger empleos y ganar la carrera tecnológica frente a China y la UE.

Acto III (2024-2025): la nueva y actual segunda era Trump; la rivalidad con China se traslada al terreno «verde» (vehículos eléctricos, baterías, solar, minerales críticos) y, con el regreso de Trump, se consagra la idea de un arancel base como ancla sobre la que apilar recargos selectivos (Bown e Irwin, 2019-2020). La novedad de 2025 no es la agresividad, sino la normalización del formato: los aranceles como política de Estado que luego se «gestiona» con listas, cupos y excepciones.

2.2 La arquitectura de presión: de la cifra al diseño

Para entender por qué esta política castiga a todos, hay que elevarse por encima del porcentaje nominal y examinar cómo se está aplicando. La Casa Blanca fija en un inicio un precio de no-acuerdo alto (el arancel vigente o amenazado) y ofrece salidas condicionadas: alivio dentro de cupo (TRQ)⁸, exclusiones de producto/sector cuando el daño doméstico es excesivo, reglas de origen más estrictas para relocalizar valor y, donde interesa, reconocimiento técnico mutuo para abaratar la doble certificación. Ese menú permite premiar conductas —trazabilidad, estándares, cooperación regulatoria— sin renunciar a la palanca coercitiva. El resultado es un comercio internacional intervenido. El acceso al mercado estadounidense ha dejado de ser automático (MFN puro) para convertirse en una serie de decisiones administrativas periódicas: ¿quién entra en el cupo?, ¿qué exclusiones siguen vigentes?, ¿qué piezas se consideran críticas? La diplomacia de datos —capacidad instalada, origen, huella— pesa ahora tanto como la diplomacia clásica.

2.3 Un análisis de los frentes abiertos

2.3.1 China: del arancel al desacople focalizado⁹

El frente con Pekín dejó claro que el objetivo no era solo el saldo comercial. La combinación de aranceles y controles a la exportación rediseñó la rivalidad como un pulso por la tecnología, los estándares y las cadenas de suministro. A falta de desglo-

⁸ Un contingente arancelario (TRQ) permite aplicar un arancel más bajo a las importaciones de un producto determinado dentro de una cantidad específica y exige un arancel más alto a las importaciones que excedan esa cantidad.

⁹ Véase: Antràs, 2020: 12.

balización, hubo rebloqueo: más compras a terceros en ASEAN y México, más inversión china en el exterior para mantener el acceso vía plataformas amigas y más vigilancia estadounidense para cortar el transbordo de mercancías en un intento de circunvenir la norma. Lo estructural que queda es una bifurcación funcional: dos constelaciones de normas y verificación que obligan a empresas y gobiernos a elegir (y demostrar que fue beneficiosa) su elección.

2.3.2 Europa: del choque al acceso condicionado

Con la UE, el trayecto fue del choque inicial en el sector del metal a una paz administrada: cupos trimestrales, listas «blindadas» sin recargo para sectores sensibles y —cuando conviene— rebajas condicionadas (como en automoción si hay modificación legislativa europea). No es una vuelta al libre comercio clásico; es convivir con un arancel base y la (ya comentada) Sección 232 reforzada, mientras se abaratan los costes de cumplimiento con acuerdos técnicos. La relación funciona si hay previsibilidad: si no la hay, se vuelve al arancel completo y a las posibles represalias.

2.3.3 América del Norte (Canadá, México) y el resto del mundo

En el marco del T-MEC¹⁰, la presión arancelaria se combinó con nueva normativa sobre reglas de origen y limitación de salarios con el objetivo de anclar producción en los EE. UU. En India y otros emergentes, el efecto fue más indirecto: oportunidad de sustitución (China-plus-one) si podían ofrecer un cumplimiento fiable, además de precio competitivo. El hilo común es que el arancel actúa como llave de paso para negociar cambios concretos, no solo como amenaza.

2.3.4 Qué cambió (para no volver)

Se ha instalado un método. La principal herencia del periodo no es tanto los porcentajes concretos aplicados como el método: arancel como punto de partida, alivio como contraprestación verificable y posibilidad de represalias si se incumple. Ese método

¹⁰ T-MEC (Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá) es el tratado de libre comercio que sustituyó al TLCAN y entró en vigor el 1 de julio de 2020. Este acuerdo busca modernizar y mejorar el intercambio comercial entre los tres países, implementando normas más precisas en áreas como la industria automotriz, la agricultura, la propiedad intelectual, el comercio digital, el trabajo y el medio ambiente.

se alimenta de tres capacidades que Estados Unidos controla: la administración de cupos y exclusiones, la coordinación con controles tecnológicos y sanciones, y la medición (origen, contenido, emisiones) para legitimar sus decisiones.

Se ha modificado radicalmente la frontera del poder comercial. El eje ya no es «bajar aranceles», sino definir las reglas. Quien fija los estándares y las certificaciones de cumplimiento decide el terreno de juego. Por eso, la lucha por estándares en vehículos eléctricos, baterías o ciberseguridad importa más que un punto arriba o abajo en el arancel.

Se ha incrementado la incertidumbre. Los continuos anuncios, tramos cambiantes y rectificaciones generan un arancel invisible: el riesgo regulatorio que frena inversiones de forma irreversible y obliga a gastar en *compliance*¹¹. Las empresas con músculo—capaces de integrar trazabilidad, departamento legal potente y volumen de compras—ganan margen; las pymes y el resto pagan el peaje—.

En síntesis, la etapa 2018-2025 no debe leerse como una anomalía, sino como la codificación de un nuevo lenguaje de poder comercial. Un nuevo «hard power» no militar. El arancel deja de ser un número para convertirse en procedimiento: establece una referencia, define la salida, comprueba el cumplimiento y reserva el derecho de volver a actuar. Ese procedimiento —más que cualquier cifra particular— es lo que seguirá ordenando la política económica y, concretamente, arancelaria estadounidense y, por ende, las decisiones estratégicas de quienes comercian con los EE. UU.

3 Los aranceles como herramienta de presión política

Bajo Trump, el arancel dejó de ser un simple impuesto a la importación para convertirse en un *instrumento de coerción geoeconómica*. Su uso combinó tres vectores: a) la seguridad nacional como fundamento legal y narrativo (Sección 232, IEEPA y, frente a China, Sección 301); b) la política interna, traducida en beneficios visibles para sectores y regiones industriales, y c) la negociación

¹¹ Función empresarial que asegura el cumplimiento de un conjunto de leyes, regulaciones y estándares éticos aplicables a una organización para evitar riesgos, prevenir fraudes y corrupción, y proteger su reputación. Implementa procedimientos, controles y procesos internos para identificar, prevenir y gestionar riesgos operativos y legales, lo que mejora la integridad corporativa y la toma de decisiones.

en clave de trueque, donde los aranceles se elevan o relajan para obtener concesiones específicas.

Desde 2025, la táctica se ha ampliado a más sectores y socios y se han encontrado también límites judiciales. El arancel se entiende hoy como un *lenguaje de poder*, con sujeto (la Casa Blanca), predicados (seguridad, reciprocidad, empleo) y puntuación (plazos, cupos, excepciones). Hacia fuera, presiona a rivales para arrancar concesiones; hacia dentro, envía señales de protección a sectores clave.

La historia reciente puede narrarse en tres escenas. La primera extiende el concepto de seguridad desde la defensa dura hasta la resiliencia de cadenas de suministro. Bajo la Sección 301, se despliega contra prácticas «desleales» de China y, en ocasiones, se intenta incluso con emergencias económicas, aunque los tribunales pongan límites. La segunda escena es la *dimensión doméstica*: los aranceles benefician a pocos sectores concentrados, mientras dispersan costes en millones de consumidores. Esa asimetría política explica su atractivo. La tercera es la *mesa de negociación*: los aranceles fijan el precio del no-acuerdo y permiten intercambios —cupos, reglas de origen más estrictas, compras dirigidas o incluso cooperación en temas no comerciales— siempre bajo un relato securitizador.

La mecánica de coerción combina señales creíbles (arancel en vigor o anunciado), escaladas graduales, presión sobre sectores transnacionales, divisiones internas mediante exclusiones selectivas y la vinculación de temas. A menudo, se integra con otras palancas —controles de exportación, sanciones financieras— que refuerzan su impacto.

Los resultados varían: funcionan cuando se traducen en cambios normativos o en arreglos gestionados (TRQ con verificación)¹², pero fracasan cuando se limitan a promesas de compras masivas sin mecanismos de control. El elemento jurídico es clave: invocar seguridad nacional o prácticas desleales resiste mejor que usar emergencias económicas generales. Los socios, a su vez, han aprendido a responder con represalias quirúrgicas, diversificación de proveedores y litigios en foros internacionales.

En síntesis, el arancel del siglo *xxi* ha pasado del proteccionismo clásico a un *proteccionismo administrativo*: no levanta muros absolutos, sino filtros y reglas de acceso verificadas con datos.

¹² Ver Referencia 11.

Su fuerza no está en la tasa, sino en el diseño del mecanismo que la acompaña: qué se exige, cómo se verifica y qué se concede a cambio. El debate ya no es libre comercio sí o no, sino quién controla la gramática de acceso al mercado.

4 Reacciones internacionales y geopolítica de los aranceles

4.1 China: contragolpe, resiliencia y normalización del desacople selectivo¹³

La guerra arancelaria entre Estados Unidos y China no estalló de improviso, sino que fue el resultado de un malestar incubado durante años en Washington. En 2018, la Casa Blanca activó la Sección 301 de la Ley de Comercio para sancionar lo que consideraba prácticas sistemáticas de apropiación indebida de propiedad intelectual y transferencia forzada de tecnología por parte de Pekín. Lo que siguió fue una cascada de medidas: aranceles del 7,5 % al 25 % sobre más de 350 000 millones de dólares en productos chinos. Pekín respondió con gravámenes equivalentes, aunque sobre un volumen menor de importaciones. Como señalan Bown e Irwin, aquello supuso «la primera gran ruptura en la política comercial estadounidense desde 1930» (Bown e Irwin, 2019).



Figura 2. AP/ Susan Walsh

¹³ Se recomienda leer previamente el siguiente documento IEEE: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/la_batalla_por_la_supremacia_tecnologica_2025_dieea23

El intento de tregua llegó en 2020 con el llamado acuerdo de «Fase Uno», China se comprometió a adquirir bienes estadounidenses por un valor adicional de 200 000 millones de dólares, pero, en la práctica, cumplió apenas un 58 % de lo pactado. Como apuntan Evenett y Baldwin, el acuerdo fue «más un alto el fuego que un tratado de paz» (Evenett y Baldwin, 2020: 1017-1035).

La llegada de la administración Biden no supuso un retorno al libre comercio. En 2024, la revisión de la Sección 301 amplió aún más la presión: los vehículos eléctricos chinos fueron gravados al 100 %, junto con nuevos aranceles sobre baterías y paneles solares. La lógica había cambiado de raíz. Como advierte Naughton, la relación comercial ya no se explica por ventajas comparativas, sino por la «centralidad de la seguridad nacional en la definición de la política económica» (Naughton, 2021).

China, por su parte, desplegó una estrategia de retorsión inteligente. Además de aranceles, recurrió a medidas regulatorias, listas negras de empresas extranjeras y, sobre todo, a su carta más poderosa: los minerales críticos. Germanio, galio o grafito quedaron sujetos a controles de exportación. Como recuerda Storz, «el poder de las materias primas estratégicas está emergiendo como un instrumento de presión equivalente al de los misiles o las divisas» (Storz, 2023: 557-573).

Los costes económicos fueron tangibles. Estudios empíricos muestran que los consumidores estadounidenses absorbieron la mayor parte del impacto, pagando precios más altos en productos de consumo y bienes intermedios (Amiti *et al.*, 2019b: 1793-1849). Sin embargo, no se produjo un colapso del comercio, sino un desvío de flujos: Vietnam, México y la Unión Europea ganaron cuota de mercado y México llegó incluso a superar a China como primer socio comercial de Estados Unidos. Una victoria aparente, pues buena parte de esas exportaciones son bienes chinos reetiquetados.

La guerra pronto trascendió lo arancelario. Washington restringió el acceso de China a semiconductores avanzados, mientras Pekín amenazaba con cortar el suministro de tierras raras. Como sintetiza Baldwin, «hemos pasado de la era de la globalización a la era de la rivalidad geoeconómica» (Baldwin, 2020).

En este contexto, la respuesta china ha sido doble: contestar cuando conviene —con aranceles espejo, investigaciones antidumping y medidas sobre subsidios— y, sobre todo, absorber el choque reconfigurando su estrategia de desarrollo para reducir

vulnerabilidades. Este segundo movimiento, menos visible pero más profundo, se articula en tres ejes:

- a) Sustitución de importaciones y «doble circulación». Pekín ha acelerado su agenda de autonomía tecnológica mediante incentivos fiscales, financiación preferente, compras públicas y desarrollo de estándares propios en semiconductores de gama media, equipamiento industrial, baterías y energías renovables. El objetivo no es aislarse, sino intercambiar dependencias: renunciar a parte del acceso al mercado estadounidense a cambio de dominar eslabones críticos y ampliar su presencia en ASEAN, África, MENA y América Latina. El discurso de la «doble circulación» —estimular simultáneamente la demanda interna y las cadenas externas no occidentales— es el marco conceptual de este giro.
- b) Geopolítica del desvío y de la triangulación legal. A corto plazo, parte del comercio afectado migra hacia plataformas puente como Vietnam, Malasia, Tailandia o México, donde empresas chinas invierten para ensamblar y reetiquetar con mayor valor añadido local. El riesgo de «transbordo» —reexpedir con mínima transformación— ha forzado a EE. UU. a reforzar la verificación de origen (reglas *meltd & poured* en metales¹⁴; trazabilidad en solar y baterías) y a estrechar la cooperación aduanera con terceros países. China, por su parte, legaliza esta triangulación a través de inversión exterior que le permite cumplir formalmente las reglas y mantener acceso, incluso con márgenes más estrechos.
- c) Palancas de contrapeso fuera del arancel. Allí donde los aranceles pueden causar más daño, Pekín explora herramientas alternativas: restricciones a exportaciones de materiales y precursores, inspecciones regulatorias más estrictas a filiales extranjeras, exigencias de ciberseguridad e incentivos financieros para retener industrias con *know-how* sensible. Paralelamente, impulsa estándares alternativos en campos como el vehículo conectado, 5G/6G o el «Internet de las cosas» (IoT) industrial, y busca institucionalizarlos a través de foros regionales y acuerdos bilaterales, de modo que construye poder estructural sin confrontación frontal.

¹⁴ Un criterio específico de origen en el comercio de metales, muy utilizado en EE. UU. y en acuerdos comerciales. Para que un acero (u otro metal) pueda considerarse originario de un país, no basta con que se haya laminado, cortado o transformado allí. Debe haber sido fundido (*meltd*) y vertido en lingotes o formas iniciales (*poured*) en ese territorio.

4.2 Implicaciones geopolíticas

El pulso arancelario acelera una bifurcación funcional: no es la «desglobalización», sino el rebloqueo en torno a dos grandes constelaciones de estándares y verificación. La interdependencia permanece (muchas firmas occidentales siguen en China), pero de otra manera: más licencias, más trazabilidad, más *compliance*. En ese marco, China prioriza seguir produciendo mucho y más barato, el control de ciertos productos (minerales críticos, precursores químicos) y estándares propios, y acepta menores márgenes en los mercados con barreras. Una aproximación pragmática.

GUERRA COMERCIAL ENTRE EE UU Y CHINA

Volumen de compraventa de productos total y sometidos a aranceles, en miles de millones de dólares

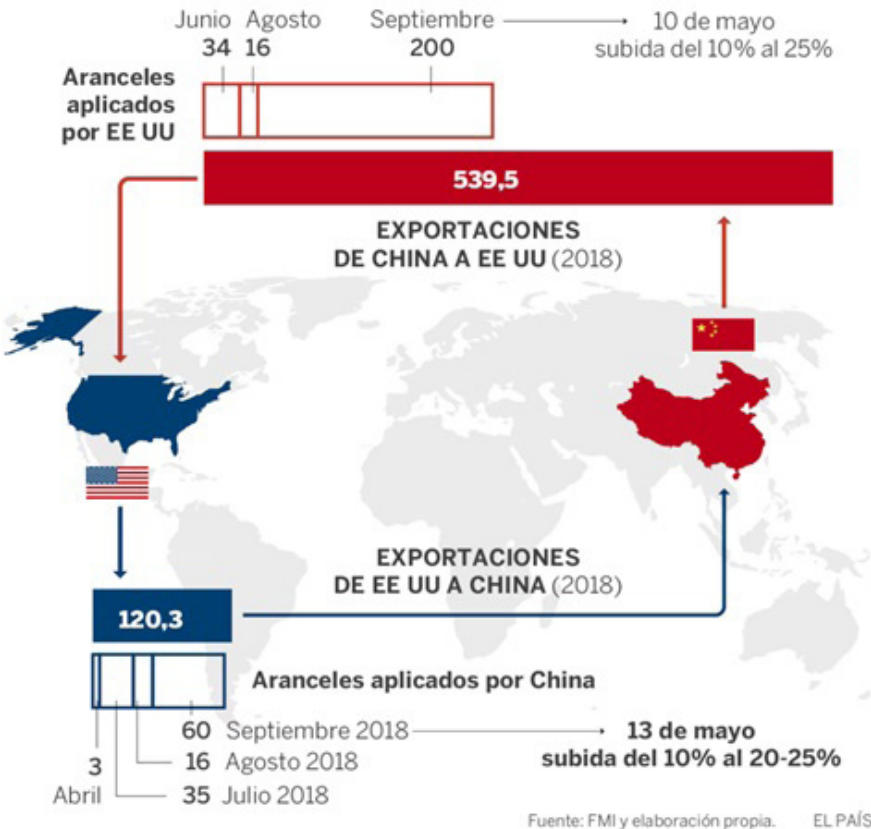


Figura 3. Comercio y aranceles entre EE. UU. y China

Pero la capacidad de absorber sanciones y aranceles no es infinita: una presión simultánea en tecnología, finanzas y logística puede estrangular sectores; el apalancamiento vía terceros países topa con límites si EE. UU. y la UE endurecieran la verificación, y la política doméstica china no siempre premia concesiones visibles en temas sensibles (p. ej., datos, precursores químicos), lo que dificulta salidas «limpias» a corto plazo. Aun así, la inercia industrial y la escala siguen siendo ventajas decisivas.

4.3 Unión Europea: de litigar a gestionar con «autonomía estratégica abierta»

Europa pasó de impugnar los aranceles estadounidenses ante la OMC a administrarlos con pragmatismo, utilizando instrumentos que hoy definen su política comercial. El principio rector es la autonomía estratégica abierta: proteger capacidades críticas y garantizar resiliencia sin renunciar a la apertura (European Commission, 2021).

El primer paso fue transformar el choque en un arreglo bilateral. Tras el 25 % y 10 % aplicado al acero y aluminio bajo la Sección 232, Bruselas aceptó un sistema de contingentes arancelarios (TRQ): acceso libre dentro de cupos históricos y arancel pleno fuera de ellos. En 2025, cuando Washington elevó al 50 % los aranceles a metales y extendió su perímetro a cobre, piezas e incluso automóviles, la UE negoció una «paz condicionada»: aranceles planos del 15 % para la mayoría de los bienes, TRQ reforzados en metales, una alianza transatlántica contra la sobre-capacidad china, listas de productos MFN «blindadas» —aeronáutica, genéricos farmacéuticos, corcho— y más reconocimiento técnico mutuo en sectores sensibles. El mensaje era claro: menos litigios, más reglas compartidas y verificables.

La proyección de poder vía normas se convirtió en la segunda palanca. El ajuste en frontera por carbono (CBAM)¹⁵ obligó a internalizar el precio del CO₂ en importaciones intensivas; el Net-Zero Industry Act¹⁶ y el Critical Raw Materials Act¹⁷ apuntalaron

¹⁵ El CBAM aborda el riesgo de fuga de carbono que se produce cuando, por razón de costes derivados de políticas climáticas, las empresas de determinados sectores o subsectores industriales trasladan su producción a otros países, o cuando las importaciones procedentes de estos países sustituyen a productos equivalentes que son menos intensivos en términos de emisiones de gases de efecto invernadero.

¹⁶ Véase: Net-Zero Industry Act - European Commission

¹⁷ Véase: European Critical Raw Materials Act - European Commission

cadena estratégica y redujeron dependencias —de China en renovables y tierras raras, de Rusia en combustibles fósiles—. La tríada transformó la política climática en política industrial, y levantó una defensa ligera frente a terceros: cumplir el estándar abre la puerta, ignorarlo implica pagar (Mehling *et al.*, 2019).

En paralelo, Bruselas desarrolló una caja de herramientas geoeconómica propia. El Anti-Coercion Instrument¹⁸ le permite responder a presiones económicas de Estados, mientras el control de inversiones y el *screening* tecnológico añaden seguridad en sectores sensibles. No son mecanismos tan llamativos como los estadounidenses, pero ganan capacidad y efectividad a medida que se aplican (Leino-Sandberg y Niemann, 2023).

La cuarta dimensión es la estrategia con terceros países. Con Iberoamérica y África, la UE ofrece acceso regulatorio condicionado al cumplimiento de estándares europeos, junto con paquetes de inversión a través de la Global Gateway, en competencia con la Iniciativa de la Franja y la Ruta china. En paralelo, reabre acuerdos modernizados con Mercosur, Chile y México, que incorporan capítulos ambientales y compromisos sobre minerales críticos (Ayuso y Gratius, 2023).

En conjunto, la Unión se desplaza hacia un multilateralismo operativo más que judicial: arreglos ejecutivos como los TRQ, exportación de estándares vía CBAM, una defensa comercial calibrada y cooperación técnica creciente. El objetivo no es replicar la política de «arancel base» de Estados Unidos, sino reducir vulnerabilidades y abaratar el cumplimiento siempre que sea posible, manteniendo la relación transatlántica sin renunciar a su autonomía (Tocci, 2021).

4.4 India, Iberoamérica y otros emergentes: plataformas de sustitución y la carrera por el cumplimiento

Este grupo diverso comparte una oportunidad estratégica: convertirse en plataformas de sustitución bajo la lógica del China-plus-one¹⁹. El reto no es solo el coste laboral, sino la capacidad de cumplimiento regulatorio, la logística y la estabilidad institucional¹.

¹⁸ Véase: Anti-coercion instrument: the EU's new weapon to protect trade | Topics | European Parliament

¹⁹ La estrategia de gestión de cadenas de suministro que consiste en mantener presencia productiva en China, pero, al mismo tiempo, diversificar parte de la producción o el aprovisionamiento hacia al menos un país adicional.

India ha utilizado aranceles internos altos e incentivos ligados a la producción (PLI) para apoyar sectores como la electrónica y el farmacéutico. El giro global la ha posicionado como alternativa a China, especialmente, para EE. UU. y la UE. Su desafío es demostrar fiabilidad en la trazabilidad, las reglas de origen y superar aduanas digitales. Si lo logra, pasará de ensamblador a proveedor estructural².

ASEAN (Vietnam, Malasia, Tailandia) ya atrae inversión desviada de China, pero su futuro dependerá de certificar origen y evitar transbordos. Los primeros en invertir en trazabilidad interoperable serán los ganadores³.

México y Canadá aprovechan el T-MEC como autopista hacia EE. UU., aunque con peajes: reglas de origen estrictas, cláusulas laborales y controles aduaneros. México debe mejorar en valor añadido; Canadá, capitalizar sus nichos en minerales críticos y aeroespacial.

La Iberoamérica andina y del sur ofrece litio y cobre, con potencial de avanzar en refinado y producción propia si asegura marcos regulatorios y transferencia tecnológica. El CBAM europeo obligará a anticipar huellas de carbono⁴.

Oriente Medio y África buscan contratos de largo plazo en metales verdes, hidrógeno y petroquímica avanzada. El AfCFTA²⁰ podría convertir recursos en implantación industrial si mejora la gobernanza y la apertura de corredores logísticos⁵.

Japón, Corea y Reino Unido adoptan estrategias de «derisking»²¹ junto con Washington, manteniendo vínculos con China. Japón y Corea controlan tecnologías intermedias, pero sufren presión de precios; el Reino Unido explora acuerdos bilaterales y especialización en servicios, con un alcance aún incierto.

5 Impactos económicos y estratégicos a medio plazo

La política arancelaria convertida en arma geo-económica no solo altera precios y cantidades: redefine los incentivos de empresas y gobiernos. Su impacto se proyecta en tres planos: la economía

²⁰ African Continental Free Trade Area (*Área Continental Africana de Libre Comercio*).

²¹ La estrategia económica y geopolítica que consiste en reducir la exposición a un país, sector o proveedor considerado arriesgado, sin llegar necesariamente a cortar la relación. A diferencia del *decoupling* (desacoplamiento), que implica romper vínculos, el *derisking* busca gestionar dependencias de forma selectiva.

real —precios, inversión, empleo—; la arquitectura de las cadenas de valor —trazabilidad, reglas de origen, estándares—, y la configuración del poder —quién dicta y verifica las normas—.

En precios, los aranceles en insumos críticos actúan como cuña: encarecen el bien importado, elevan los sustitutos locales y presionan a los usuarios intermedios. La demanda suele ser poco elástica en el corto plazo, lo que eleva la transmisión a precios. Con el tiempo, las empresas rediseñan proveedores y componentes, pero a costa de nuevas certificaciones y sistemas de cumplimiento que reducen riesgos regulatorios, aunque no aumenten productividad. El saldo agregado es negativo, aunque pueda maquillarse con recaudación o rentas temporales de sectores protegidos.

La inversión depende menos de la magnitud del arancel que de su credibilidad. Donde la protección se percibe estable y administrada con reglas claras, aparecen proyectos de ampliación o trazabilidad. En entornos inciertos —exclusiones discrecionales, amenazas escalonadas—, el capital se retrae o migra hacia jurisdicciones «amigas». De ahí el auge del *friendshoring* y del *nearshoring*: no desglobalización, sino rebloqueo del comercio en torno a administraciones de confianza.

El cumplimiento se convierte en factor de competitividad. Pasa-ports de materiales, auditorías, reglas de origen y acuerdos de reconocimiento favorecen a los grandes con equipos legales fuertes y castigan a las pymes. Competir ya no es solo producir barato y bien, sino demostrarlo de forma documental en tiempo real.

En el plano macro, los aranceles añaden fricción inflacionaria selectiva. No disparan el índice general, pero encarecen bienes duraderos y equipos. Coincidiendo con subsidios industriales, elevan costes y retrasan proyectos. En márgenes empresariales, las firmas con entidad suficiente absorben o trasladan el coste; las menos capaces en estocaje ven comprimida su rentabilidad. En el empleo, se crean puestos en sectores protegidos y se pierden en los dependientes de productos encarecidos.

La dimensión tecnológica amplifica estas tendencias. El arancel convive con controles de exportación y sanciones que fragmentan ecosistemas en semiconductores, baterías o renovables. El poder se concentra en quien impone estándares y verifica su cumplimiento. Sin estrategia de normalización, el arancel se convierte en castigo que incentiva la evasión fiscal; con ella, en cinturón que obliga a alinearse.

La ejecución es decisiva: diferenciales muy elevados fomentan los transbordos y el reetiquetado; los afectados responden con reglas de contenido, cooperación aduanera y digitalización. Invertir en aduanas inteligentes y trazabilidad otorga ventaja no por proteccionismo, sino por reputación regulatoria.

Regionalmente, EE. UU. capitaliza su condición de mercado ancla, aunque a costa de precios más altos y subsidios adicionales. Europa gestiona una «paz condicionada»: aranceles base, contingentes y nuevos instrumentos como ajuste en frontera por carbono. China compensa con diversificación hacia Asia, Oriente Medio, África y América Latina, impulsando estándares alternativos. India se afirma como plataforma de sustitución si logra estabilidad administrativa. América Latina gana espacio en materias primas verdes y manufacturas ligeras, aunque arriesga quedar en ensamblajes sin exigir transferencia tecnológica.

El marco institucional se ha desplazado: el bloqueo del Órgano de Apelación de la OMC no ha vaciado el sistema, pero ha trasladado su centro hacia listas, cupos y paneles técnicos. Quien controle datos de capacidad, subsidios u origen y los comparta con credibilidad moldeará la gobernanza.

De cara al futuro, los riesgos son claros: litigios judiciales, *shocks* energéticos, cuellos de botella logísticos o ciclos electorales que alteren el apetito por concesiones o represalias. Para gobiernos, la racionalidad es convertir la coerción en reglas previsibles, condicionar protección a productividad y reforzar la diplomacia de estándares. Para empresas, diversificar proveedores, blindar contratos y adaptar reglas de origen.

En definitiva, los aranceles han vuelto para quedarse, pero su impacto real no reside en el porcentaje aplicado, sino en la calidad de la gramática regulatoria que los acompaña. Esa gramática —hecha de datos, verificación y administración— es hoy la frontera donde se define la competitividad y, con ella, la geopolítica del comercio.

Conclusiones

Entre 2018 y 2025, los aranceles pasaron de ser un instrumento fiscal o proteccionista para convertirse en una palanca *geoeconómica central*, integrada en un conjunto más amplio junto con narrativas de seguridad, controles tecnológicos, sanciones y acuerdos técnicos. Con ello, el comercio internacional

dejó de regirse por el multilateralismo automático y pasó a un modelo *administrado y político*, basado en cláusulas, métricas y verificaciones.

El arancel es eficaz no por su magnitud, sino por la *calidad del trueque*: funciona cuando existen condiciones de salida claras, alivio verificable y mecanismos de retorno automático. Allí donde genera reglas de origen más estrictas o contingentes arancelarios operativos produce resultados tangibles; en cambio, promesas de compras masivas ofrecen efectos limitados.

En el plano jurídico, la *Sección 232* (seguridad nacional) se ha consolidado como la base más sólida; la *Sección 301* sigue enfocada en China, mientras que el uso de la IEEPA se enfrenta a complicados recursos judiciales. Esto concentra la coerción en sectores «securitizados» como metales, automoción o tecnologías críticas.

Económicamente, los costes de los aranceles se dispersan entre consumidores, mientras que los beneficios se concentran en sectores estratégicos con rentabilidad política. Esta asimetría sostiene el instrumento, aunque genera *rentas regulatorias* (exclusiones, cupos) y requiere políticas compensatorias para los sectores perjudicados.

En términos de cadenas de valor, no se observa desglobalización, sino un *rebloqueo* en torno a estrategias de *friendshoring*²² y *nearshoring*²³. La competitividad depende cada vez más de la capacidad de *cumplimiento y trazabilidad*, lo que favorece a grandes integradores frente a pymes. La dimensión tecnológica refuerza esta lógica, con la *normalización de los estándares* creados como verdadero eje de poder.

En la práctica, Europa ha pasado de litigar a *gestionar técnicamente* la presión (TRQ, listas blindadas, CBAM, acuerdos técnicos), mientras que China diversifica mercados y crea estándares propios; India emerge como plataforma de sustitución y América Latina enfrenta la disyuntiva entre crear *valor añadido o centrarse en ser la plataforma de ensamblaje de otros*.

²² La práctica de trasladar o redirigir cadenas de suministro a países considerados aliados políticos o socios estratégicos, con los que se comparten valores o intereses geopolíticos, para reducir riesgos de dependencia de rivales.

²³ La estrategia empresarial y política que consiste en trasladar parte de la producción o de las cadenas de suministro a países cercanos geográficamente al mercado de consumo final.

La gobernanza del sistema se ha desplazado de la OMC hacia *arreglos ejecutivos y verificación técnica*: cupos, listas, paneles y certificaciones de materiales. El poder se concentra en quienes controlan datos, estándares y capacidad de verificación.

En definitiva, el debate ya no es cuánto suben los aranceles, sino *quién controla la gramática regulatoria que los acompaña*. Esa gobernanza —basada en datos, verificación y administración— constituye hoy la nueva frontera de la geopolítica del comercio.

Bibliografía

- Amiti, M., Redding, S. J. y Weinstein, D. E. (2019a). The impact of the 2018 tariffs on prices and welfare (NBER Working Paper No. 25672). *National Bureau of Economic Research*.
- Amiti, M., Redding, S. J. y Weinstein, D. E. (2019b). The impact of the 2018 trade war on U.S. prices and welfare. *Quarterly Journal of Economics*. 134(4), pp. 1793-1849.
- Antràs, P. (2020). De-Globalization? Global Value Chains in the Post-COVID-19 Age. *Annual Review of Economics*. P. 12.
- Ayuso, A. y Gratius, S. (2023). EU-Latin America trade relations: Between strategic autonomy and global competition. *Revista CIDOB*.
- Bagwell, K. y Staiger, R. W. (2010). What do trade agreements really do? *Journal of Economic Literature*. 48(3).
- Baldwin, R. (2020). *The Great Convergence: Information technology and the new globalization*. Harvard University Press.
- Bown, C. P. (2021). How the United States marched the semiconductor supply chain. *PIIE Working Paper*.
- Bown, C. P. e Irwin, D. A. (2019). Trump's assault on the global trading system: And why decoupling from China will change everything. *Foreign Affairs*. 98(5).
- Bown, C. P. e Irwin, D. A. (2019-2022). The Trump trade war: Timeline and data. Peterson Institute for International Economics (PIIE).
- Cavallo, A., Gopinath, G., Neiman, B. y Tang, J. P. (2021). Tariff pass-through at the border and at the store: Evidence from U.S. trade policy. *Quarterly Journal of Economics*. 136(4).
- Claussen, K. (2020). Trade's security exceptionalism. *Stanford Law Review*. 72(5).
- Drezner, D. W. (2021). The uses and abuses of weaponized interdependence. *International Security*. 46(4).

- European Commission. (2021). *Trade Policy Review: An open, sustainable and assertive trade policy*.
- Evenett, S. J. y Baldwin, R. (2020). Revitalising multilateralism: Pragmatic ideas for the new WTO Director-General. *Journal of Policy Modeling*. 42(5), pp. 1017-1035.
- Fajgelbaum, P. D., Goldberg, P. K., Kennedy, P. J. y Khandelwal, A. K. (2020). The return to protectionism. *Quarterly Journal of Economics*. 135(1).
- Farrell, H. y Newman, A. (2019). Weaponized interdependence. *International Security*. 44(1), pp. 42-79.
- Hillman, J. (2018). *The Trump administration's national security tariffs and GATT Article XXI*. (Law & policy essays).
- Irwin, D. A. (2017). *Clashing over commerce: A history of U.S. trade policy*. University of Chicago Press.
- Leino-Sandberg, P. y Niemann, A. (2023). The EU's Anti-Coercion Instrument: Towards a new era of geoeconomic governance. *European Foreign Affairs Review*.
- Mehling, M., van Asselt, H., Das, K., Droege, S. y Verkuijl, C. (2019). Designing border carbon adjustments for enhanced climate action. *American Journal of International Law*.
- Meyer, T. y Sitaraman, G. (2020). Trade and the separation of powers. *California Law Review*. 108(6).
- Miroudot, S. (2020-2022). Reshoring, nearshoring and GVCs. OECD Trade.
- Naughton, B. (2021). *The China challenge: Shaping the choices of a rising power*. Brookings Institution Press.
- Pauwelyn, J. (2019). The meaning of «national security» in GATT. Article XXI. *American Journal of International Law Unbound / Journal of International Economic Law*.
- Prusa, T. J. (2011). Tariff rate quotas and safeguards. *The World Economy*. 34(10).
- Storz, C. (2023). Strategic resources and economic statecraft: The case of critical minerals. *Asian Business & Management*. 22(4), pp. 557-573.
- Tocci, N. (2021). European strategic autonomy: What it is, why we need it, how to achieve it. *European Foreign Affairs Review*.