

Alfonso García-Moncó

Catedrático de Derecho Financiero
y Tributario



Alfonso García-Moncó es catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Cantabria (1997) y de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá (2000). Es académico correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, nombrado el año 2000.

Doctor en Derecho (1989) con la tesis titulada “La ordenación jurídica del gasto social”, con premio extraordinario de Doctorado (1990). Es asimismo doctor en Derecho *Grande Distinction* por la Université libre de Bruxelles (2000).

Es autor, entre otras obras, de las monografías *Los gastos sociales en el derecho español* (Lex Nova, 1990); *El Impuesto sobre Bienes Inmuebles y los valores catastrales* (Lex Nova, 1ª edición 1993, 2ª edición, 1995); *La tasación pericial contradictoria* (Tecnos, 1994); *Autonomía financiera de las Comunidades Autónomas* (Lex Nova, 1996); *Libre circulación de capitales en la Unión Europea: problemas tributarios* (Cívitas, 1999); *Las guerras comerciales: consecuencias económicas, jurídicas y fiscales* (CINCA, 2019); y *Las crisis fiscales en España: pasado, presente y futuro* (Iustel, 2023).

LAS NUEVAS BARRERAS PROTECCIONISTAS: EL CASO DE EE.UU. “LAS IMPOSTURAS COMERCIALES”

Alfonso García-Moncó

El proteccionismo contrario al libre comercio pretende apoyarse en una serie de imposturas y falacias comerciales que expondremos y trataremos de desmontar.

La verdadera razón de esta política no es otra que una aplicación de lo que se ha denominado “teoría del arancel óptimo”, en virtud de la cual un Estado con poder de mercado, es decir, en este caso una gran potencia importadora (EE.UU.), puede imponer unos aranceles elevados con tres fines: beneficiarse de unos términos de intercambio (relación importación-exportación) más favorables desde el momento en que una reducción de las importaciones inducida por las medidas proteccionistas provoca una bajada de los precios de los productos importados; forzar la apertura de los mercados de otros países competidores; o para incentivar la relocalización de la producción en el territorio nacional.¹

No obstante, es evidente que el nivel de aranceles fijado por un Estado con poder de mercado puede obedecer también a una política geoestratégica frente a los competidores potenciales. El proteccionismo de los EE.UU. se proyecta básicamente en dos direcciones que coinciden, como es lógico, con sus dos grandes competidores, China y la Unión Europea. A ambos se les acusa de hacer *dumping* en las exportaciones y de esa forma competir deslealmente con la producción estadounidense.

Así, por ejemplo, se ha elevado el arancel a la importación de China a un 145%. Por su parte, el Gobierno chino, ha “visto” la apuesta y ha incrementado un 125% su arancel. No obstante, EE.UU. ha decretado un periodo de tregua de 90 días en el cual reduce su arancel a un 30% y China ha vuelto al 10% inicial, pero ha adoptado otras medidas respecto de la cotización del yuan.

Por otra parte, el presidente Trump ordenó ya en 2019 a las empresas estadounidenses que fabrican sus productos en China que vayan buscando otros emplazamientos o que regresen a los Estados Unidos. El pretendido fundamento jurídico de la medida es la declaración de un estado de emergencia en el Congreso de EE.UU., en base a la Ley de Poderes Económicos de 1997 en caso de Emergencia Internacional (*International Emergency Economic Powers Act (IEEPA)*). Esta norma permitiría intervenir en la actividad económica de las empresas estadounidenses, en sus operaciones comerciales y financieras, en virtud de su sujeción al poder estadounidense al tratarse de entidades a las cuales se les puede atribuir esta nacionalidad. Cuestión bien distinta es que se produzca el presupuesto de aplicación de la norma y cómo se materializa.

El acuerdo parcial firmado en abril de 2025 en Ginebra representa una “tregua” en la guerra comercial y un aplazamiento en el establecimiento de los aranceles anunciados por ambas partes, pero no constituye el fin de la confrontación que se mantendrá durante mucho tiempo, dada la envergadura y complejidad de los intereses concurrentes al caso. Hasta el momento, se ha llegado a acuerdos en materia de compra de productos tecnológicos, China se compromete a no devaluar el yuan y EE.UU. a no mantener su petición ante el FMI de que aquella sea calificada como “Estado manipulador de divisas”. En resumen, una guerra comercial en toda regla de consecuencias económicas negativas para el comercio internacional y a medio plazo imprevisibles.

¹ Allard, Patrick. “La politique commerciale de Donald Trump : quand l’hégemon cesse d’être bienveillant”. *Question d’Europe*, no. 495, 3 de diciembre de 2018, Fondation Robert Schuman, Policy Papers, pp. 1 y 5, <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/495-donald-trump-s-trade-policy-when-the-hegemon-ceases-to-be-benevolent>.

En lo que se refiere a Europa, la situación en estos momentos es de tensión tanto comercial como política e institucional en torno a este conflicto, anunciando determinadas medidas arancelarias que EE.UU. puede intentar aplicar a productos europeos siempre con la misma acusación: la competencia desleal debido a las ayudas públicas recibidas, que a su juicio están saltándose las normas de la Organización Mundial del Comercio. Al respecto, el Parlamento Europeo puso de manifiesto en una Resolución la importancia de estas relaciones comerciales en la siguiente forma: destaca que las relaciones UE-EE.UU. en materia de comercio e inversión, que son unas de las más importantes a escala planetaria y que siempre se han basado en valores comunes, son uno de los motores más importantes del crecimiento económico mundial, el comercio y la prosperidad; señala, también, que la UE tiene un superávit de 147.000 millones de dólares en relación con el comercio de mercancías con los EE.UU.; y toma nota de que las empresas de la UE emplean a 4,3 millones de trabajadores en Estados Unidos.² En 2023, la UE tenía un excedente comercial con los EE.UU. de 48.000 millones de euros, contando bienes y servicios. En este año, por lo que se refiere al comercio de bienes, la UE tenía un excedente de 157.000 millones de euros y, en lo que respecta al comercio de servicios, un déficit de 109.000 millones de euros, según datos de Eurostat. Lo que hay que tener en cuenta es que siempre este tipo de medidas provocan “contramedidas” de los competidores comerciales afectados (véase el caso de China), lo cual está desencadenando una guerra comercial de ningún modo deseable.³

Así, los aranceles que ha impuesto China a productos importados de EE.UU. provocaron que el Gobierno estadounidense tuviese que aprobar en 2019 de forma urgente subsidios agrícolas por importe de 12.000 millones de dólares para paliar los efectos de la reducción de las exportaciones en flagrante contradicción con la política que se exige, por otra parte, a la UE en relación con la PAC y, por supuesto, con cargo al contribuyente estadounidense.⁴ Esta clase de subsidios, cuya naturaleza es claramente

la de subvenciones que distorsionan la competencia y son impugnables ante la OMC, han sido siempre criticados en los Estados Unidos como contrarios a la libre competencia cuando son aprobados por otros Estados.

Este tipo de medidas provocan “contramedidas” de los competidores comerciales afectados, lo cual está desencadenando una guerra comercial de ningún modo deseable.

Por otro lado, la importación de productos a bajo precio contribuye a la reducción de costes de la producción estadounidense, que ahora se elevarán y se trasladarán inevitablemente a los precios. Además, una parte de los componentes de dicha producción son de patente estadounidense elaborados por filiales de empresas de EE.UU. que se han localizado en China por el abaratamiento de costes que ello suponía. Recordemos igualmente que una elevación de precios exigirá, entre otras razones, subir el tipo de interés por la Reserva Federal para luchar contra la inflación, lo cual apreciará sin duda el dólar contribuyendo a encarecer las exportaciones estadounidenses.⁵

El problema es también la “forma” en la que se han adoptado estas medidas proteccionistas al margen de una negociación en la OMC a la que pertenece China desde 2001. Si hay algo que está claro en dicha organización internacional es que los acuerdos y desacuerdos, en materia arancelaria y en general de libre comercio de sus socios —tanto

² Parlamento Europeo. “Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de septiembre de 2018, sobre el estado de las relaciones UE-EE.UU. (2017/2271(INI))”. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 12 de septiembre de 2018, p. 11, puntos 68 y 69, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018IP0342&from=EN>.

³ “Comercio UE-EE.UU.: cómo los aranceles podrían afectar a Europa”. *Eurostat*, 17 de febrero de 2025, <https://www.europarl.europa.eu/topics/es/article/20250210STO26801/comercio-ue-ee-uu-como-los-aranceles-podrian-afectar-a-europa>.

⁴ Vid. Gordon, Philip. “The Worst Deal Ever. What Trump Misses About The Art of Foreign Policy Negotiation”. *Foreign Affairs*, 23 de agosto de 2018, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2018-08-23/worst-deals-ever>.

⁵ Como señala Stiglitz: “Los empleos desaparecerán, no solo por las medidas en represalia que tome China, sino también porque los aranceles estadounidenses harán subir el precio de las exportaciones de Estados Unidos y las convertirán en menos competitivas; y los precios de los productos que compran aumentarán. Esto puede obligar a que caiga el tipo de cambio del dólar, haciendo subir la inflación aún más en Estados Unidos —dando lugar a una oposición aún mayor—. La Reserva Federal probablemente suba entonces los tipos de interés, lo que conducirá a una inversión y a un crecimiento más débil, y a más desempleo”. Vid. Stiglitz, Joseph. “EE.UU. y la guerra comercial”, *El País*, 17 de agosto de 2018, https://elpais.com/economia/2018/08/15/actualidad/1534349753_885576.html.



Donald Trump y Xi Jinping en una reunión en julio de 2017 en la cumbre del G20 en Hamburgo.

Foto: The White House (Shealah Craighead)

EE.UU. como China lo son de pleno derecho—, deben canalizarse por los procedimientos previstos en la misma para la resolución de conflictos, es decir el llamado Sistema para la Solución de Diferencias (SSD), que prevé mecanismos jurisdiccionales de solución de conflictos y de naturaleza arbitral, cuyo funcionamiento se regula en el Anexo 2 del acuerdo sobre la OMC que contiene el denominado Entendimiento de Solución de Diferencias (ESD)⁶ y posteriormente la resolución por parte de los jueces del órgano de apelación que es, al final, quien resuelve los conflictos planteados. Lo contrario, como hemos dicho, no es compatible con el citado Principio de No Discriminación y denunciante en el ámbito de OMC.

En concreto, el ejecutivo estadounidense recurrió a la sección 232 de la *Trade Expansion Act* de 1962 y a la sección 301 de la *Trade Act* de 1974, para iniciar una investigación sobre el supuesto robo de propiedad intelectual estadounidense y la transferencia forzada de tecnología por parte de China, sin perjuicio de posteriores actuaciones ante la OMC. Este es el caso,

por ejemplo, de la empresa Huawei, a la cual se acusó directamente de colaborar con el servicio de espionaje chino.

El argumento de fondo, por supuesto, es el abultado déficit comercial de EE.UU. que se atribuye al *dumping* que efectúan determinados Estados en perjuicio de los productos estadounidenses. En este sentido, la principal preocupación en la política económica estadounidense es el déficit comercial de 375.227 millones de dólares en 2017 con China⁷ que se mantiene en este orden de magnitudes en los últimos años (en 2024, 295.400 millones de dólares). En consecuencia, el único razonamiento admisible para valorar las medidas adoptadas por EE.UU. es si, después de aplicar las mismas, dicho déficit se reduce o no.

⁶ Vid. Organización Mundial del Comercio. *Manual sobre el sistema de solución de diferencias de la OMC (A Handbook on the WTO Dispute Settlement System)*. Ed. OMC y Cambridge University Press, 2017; y Pescatore, Pierre, William J. Davey y Andreas F. Lowenfeld. *Manual de solución de controversias de la OMC/GATT*. Transnational Juris Publications, 1991.

⁷ Como señala Krugman: “Buena parte del aparente déficit comercial de Estados Unidos con China —probablemente casi la mitad— es en realidad un déficit con los países que venden componentes a la industria china (y con los que China mantiene déficits)”. Vid. Krugman, Paul. “Dando tumbos hacia una guerra comercial”. *The New York Times*, 22 de marzo de 2018, <https://www.nytimes.com/2018/03/22/opinion/trade-war-china-trump.html>.



Desde luego, la cuestión no tiene nada que ver con la seguridad nacional de EE.UU., como se ha afirmado también, y a que la OMC permite a los Estados adoptar cualquier medida que incida en “intereses esenciales de seguridad”. *Esto es una impostura comercial*. Hay que tener en cuenta en este punto que algunos de los Estados con los que se ha concretado la disputa son aliados de EE.UU. y no posibles enemigos y están integrados en la OTAN, como Canadá y la mayoría de los Estados de la UE.

Como era previsible, China ha respondido con contramedidas imponiendo aranceles a determinados productos estadounidenses en cuantía equivalente a los afectados por las medidas de EE.UU., pero lo más importante en este caso es que ha sido China quien ha actuado correctamente porque ha llevado el conflicto arancelario a la OMC denunciando dichas prácticas. En concreto, China ha seguido el procedimiento fijado en la OMC y ha pedido consultas con EE.UU. para resolver la disputa sobre los aranceles, pues entiende que la medida viola provisiones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994 y del Acuerdo sobre Salvaguardias de la organización multilateral. La solicitud para la celebración de consultas inicia formalmente una disputa en la OMC. Las consultas proporcionan a ambas partes la oportunidad de discutir durante 60 días el litigio y

Roberto Azevêdo, director general de la Organización Mundial del Comercio, inaugurando un acto en la sede central del organismo, en Ginebra, Suiza.

Foto: OMC

de hallar una solución mutuamente satisfactoria sin tener que dar otro paso en el conflicto ante la OMC. Si las consultas no prosperan en ese plazo de 60 días, China puede pedir a la Organización Mundial del Comercio que se establezca un panel de resolución de disputas, algo que EE.UU. puede bloquear una única vez la instalación de dicho órgano.

Por su parte, la Unión Europea ha puesto de manifiesto su oposición al establecimiento de restricciones a la importación de automóviles europeos por parte de los EE.UU. al amparo de la *National Security Investigation of Imports of Automobiles*, elaborada por el Departamento de Comercio de Estados Unidos, basada también en motivos de seguridad nacional y que considera contrarias a las reglas del comercio internacional, que no contemplan excepciones al respecto.

En esta materia, tampoco es admisible el establecimiento de cuotas o “contingentes arancelarios”, es decir, la limitación de las exportaciones a determinadas cantidades fijadas

unilateralmente por el país importador, práctica que también prohíbe la OMC refiriéndose a las denominadas restricciones fijadas por el propio exportador de forma supuestamente voluntaria. Debe quedar claro, por tanto, que la solución de esta clase de conflictos debe ser siempre multilateral y no bilateral, es decir, debe afrontarse en el seno de la OMC y no con medidas unilaterales. Como dice la Resolución del Parlamento Europeo ya citada: “Pide a la UE y a los EE.UU. que pongan en común sus recursos para luchar contra las políticas y las prácticas comerciales desleales, al tiempo que respetan las normas multilaterales y el proceso de solución de diferencias en el marco de la OMC y evitan emprender acciones unilaterales, ya que son nocivas para todas las cadenas de valor mundiales en las que operan empresas de la UE y de los Estados Unidos”.⁸ En realidad, la adopción de una política proteccionista unilateral por EE.UU. puede ser muy perjudicial para la actividad comercial exterior, pero sobre todo puede ser devastadora para la gobernanza internacional de los conflictos comerciales que venía residenciándose en la OMC y que ahora puede descontrolarse en confrontaciones bilaterales.⁹ En este sentido, los llamados “acuerdos comerciales preferenciales” que se ofrecen como solución alternativa al sistema multilateral de negociación que supone la OMC, son contrarios al Principio de No Discriminación que inspira dicha organización, afectan al nivel de confianza respecto de los compromisos recíprocos en el ámbito del comercio internacional, y repercuten negativamente en la visión a largo plazo imprescindible para tomar decisiones en materia de exportación de producción y de inversión.¹⁰

En síntesis, hay que evitar a toda costa las guerras comerciales, que siempre son perjudiciales. Como señaló Roberto Azevêdo, director general de la OMC: *El fuerte crecimiento del comercio que observamos actualmente será esencial para mantener el crecimiento y la recuperación de la economía y para apoyar la creación de empleo. Sin embargo, estos progresos importantes podrían verse rápidamente anulados si los Gobiernos recurren a políticas comerciales restrictivas, en particular si se inicia un proceso de medidas y contramedidas que podría llevar a una escalada incontrolable. Lo último que necesita la economía mundial es un ciclo de retorsiones. La mejor manera de abordar los acuciantes problemas comerciales con que se enfrentan los Miembros de la OMC es mediante una acción colectiva. Insto a los Gobiernos a*

Debe quedar claro que la solución de esta clase de conflictos debe ser siempre multilateral y no bilateral, es decir, debe afrontarse en el seno de la OMC y no con medidas unilaterales

que actúen con moderación y resuelvan sus diferencias mediante el diálogo y un serio compromiso.¹¹ Es necesario pues, avanzar en la solución de los problemas que se plantean en el momento presente en el comercio internacional, afrontando, como decimos en este trabajo, las manifestaciones actuales de los obstáculos de siempre, es decir, el *dumping* en la exportación y las barreras proteccionistas a la importación. Estas son las conclusiones más importantes:

- 1ª. Las guerras comerciales no son buenas ni fáciles de ganar.
- 2ª. Las guerras comerciales, se sabe cómo empiezan, pero no cómo acaban.
- 3ª. Las guerras comerciales siempre producen daños colaterales.
- 4ª. Toda medida provoca una contramedida.
- 5ª. La única verdadera solución es la resolución de los conflictos mediante la negociación y el acuerdo en las organizaciones multilaterales como la OMC.

⁸ Parlamento Europeo. “Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de septiembre de 2018, sobre el estado de las relaciones UE-EE.UU. (2017/2271(INI))”. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 12 de septiembre de 2018, p. 11, punto 76, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018IP0342&from=EN>.

⁹ Vid. Allard, Patrick. “La politique commerciale de Donald Trump : quand l’hégemon cesse d’être bienveillant”. *Question d’Europe*, no. 495, 3 de diciembre de 2018, Fondation Robert Schuman, Policy Papers, pp. 7 y 8, <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/495-donald-trump-s-trade-policy-when-the-hegemon-ceases-to-be-benevolent>.

¹⁰ Vid. Allard, Patrick, *ibidem*, p. 8.

¹¹ “Comunicado de prensa”. *Organización Mundial del Comercio*, 12 de abril de 2018, p. 2, https://www.wto.org/spanish/news_s/pres18_s/pr820_s.pdf.